

179902 bis/2

**UNIVERSITE DE BOURGOGNE**  
Faculté de Droit et de Science Politique

**LES SAISINES PARLEMENTAIRES  
DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL  
DANS  
LE CONTROLE DE CONSTITUTIONNALITE  
DES LOIS  
STRATEGIES POLITIQUES ET ETAT DE DROIT**

VOLUME 2

**THESE**

en vue de l'obtention du  
Doctorat en Droit  
présentée et soutenue publiquement le 11 février 1991

par

**Benoit MERCUZOT**



**MEMBRES DU JURY:**

- M. Claude COURVOISIER:** Professeur à l'Université de Bourgogne.  
Directeur de la thèse.
- M. Jean-Pierre DUBOIS:** Professeur à l'Université de Bourgogne.
- M. Michel FROMONT:** Professeur à l'Université de Paris I.
- M. Didier MAUS:** Professeur associé à l'Université de Paris I.
- M. Michel VERPEAUX:** Professeur à l'Université de Franche-Comté.

SOMMAIRE

- VOLUME 2 -

TABLE DES ANNEXES.....	I
ANNEXES.....	1
BIBLIOGRAPHIE.....	132
INDEX DES DECISIONS (DC) ET SAISINES CITEES.....	142
TABLE DES MATIERES .....	146

## TABLE DES ANNEXES

I-	Tableau des saisines étudiées.....	1
II-	Tableaux comparatifs des saisines communiste et socialiste	
	1) visées par la décision 78-101 DC	
	"Conseils de prud'hommes".....	5
	2) visées par la décision 79-111 DC	
	"Perception des impôts et taxes en 1980".....	6
	3) visées par la décision 80-117 DC	
	"Protection et contrôle des matières nucléaires".....	7
III-	Tableau comparatif de la saisine des députés socialistes et de la décision du Conseil Constitutionnel dans l'affaire "Conseils des prud'hommes".....	9
IV -	Saisines non publiées:	
	1- Saisine des députés RPR-UDF visée par la décision 82-140 DC "Première loi de finances rectificative pour 1982".....	10
	2- Saisine des députés RPR-UDF visée par la décision 82-141 DC "Communication audiovisuelle".....	14
	3- Saisine des députés RPR-UDF visée par la décision 82-142 DC "Réforme de la planification".....	18
	4- Saisine des députés RPR-UDF visée par la décision 82-143 DC "Prix et revenus".....	25
	5- Saisine des sénateurs RPR visée par la décision 82-145 DC "Négociation collective et conflits collectifs du travail".....	28
	6- Saisine des sénateurs RPR visée par la décision 82-144 DC "Institutions représentatives du personnel".....	29
	7- Saisine des députés RPR-UDF visée par la décision 82-146 DC "Elections des conseillers municipaux".	54
	8- Saisine des députés RPR-UDF visée par la décision 82-147 DC "Décentralisation des DOM".....	55
	9- Saisine des sénateurs RPR visée par la décision 82-147 DC "Décentralisation des DOM".....	61
	10- Saisine des sénateurs UCDP visée par la décision 82-148 DC "Composition des CA des organismes du régime général de la sécurité sociale".....	69

11- Saisine des députés RPR-UDF visée par la décision 82-149 DC "Organisation administrative de Paris, Lyon et Marseille". (Saisine identique des sénateurs RPR et divers.).....	73
12- Saisine des députés RPR-UDF visée par la décision 82-150 DC "Loi d'orientation des transports intérieurs".....	78
13- Saisine des députés RPR-UDF visée par la décision 82-151 DC "Elections des conseillers municipaux de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française".....	82
14- Saisine des députés RPR-UDF visée par la décision 82-152 DC "Diverses dispositions relatives à la sécurité sociale".....	83
15- Saisine des sénateurs RPR visée par la décision 82-152 DC "Diverses dispositions relatives à la sécurité sociale".....	87
16- Saisine des sénateurs RPR visée par la décision 82-153 DC "Troisième voie d'accès à l'ENA".....	93
17- Saisine des députés RPR-UDF visée par la décision 82-154 DC "Loi de finances pour 1983".....	98
18- Saisines des députés RPR-UDF visée par la décision 82-155 DC "Deuxième loi de finances rectificative pour 1982".....	118
19- Saisine des sénateurs UCDP visée par la décision 83-156 DC "Mesures relatives aux prestations de viellesse".....	123

## TABLEAU DES SAISINES ETUDIEES (1)

Saisine	Date	Objet de la loi	Origine
74-53	30.12.74	Loi de finances 1975	AN(2)
74-54	15.01.75	I.V.G	AN(3)
75-56	23.07.75	Juge unique	S (4)
75-57	23.07.75	Suppression de la patente	AN(4)
75-59	30.12.75	Autodétermination des Comores	AN(4)
75-60	30.12.75	Loi de finances 1976	AN(2)
76-67	16.07.76	Statut général des fonctionnaires	AN(2)
76-69	08.11.76	Prévent <sup>o</sup> des accidents du travail	AN(3)
76-70	02.12.76	Prévent <sup>o</sup> des accidents du travail	AN(3)
76-73	28.12.76	Loi de finances pour 1977	AN(2)+PM
76-72	12.01.77	Chambre des Députés du TFAI	AN(2)
76-75	12.01.77	Fouille des véhicules	AN(5)+S(2)
77-79	05.07.77	Mesures en faveur de l'emploi	AN(2)
77-82	20.07.77	Coopération intercommunale	AN(2)
77-83	20.07.77	Service fait	AN(5)
77-87	23.11.77	Liberté de l'enseignement	S (2)
77-89	30.12.77	Loi de finances pour 1978	AN(2)+(3)
77-90	30.12.77	Loi de finances rectificative 1977	AN(2)
77-91	18.01.78	Enseignement agricole privé	AN(2)
77-92	18.01.78	Mensualisat <sup>o</sup> et procéd. convent.	AN(6)
78-93	29.04.78	Augmentat <sup>o</sup> de la quote-part du FMI	AN(6)
78-95	27.07.78	Enseign <sup>t</sup> et format <sup>o</sup> prof. agricole	AN(2)+S(2)
78-96	27.07.78	Loi comp. rel. à radio et télévis <sup>o</sup>	AN(2)
78-97	27.07.78	Police judiciaire et jury d'assise	S (4)
78-98	22.11.78	Exécut <sup>o</sup> peines privatives liberté	AN(2)
78-99	29.12.78	Loi de finances pour 1979	AN(6)
78-100	29.12.78	Loi de finances rectificative 1978	AN(5)
78-101	17.01.79	Conseils de prud'hommes	AN(5)
79-104	23.05.79	Nouvelle-Calédonie	AN(2)+S(2+3)
79-107	12.07.79	Ponts à péage	AN(2)
79-105	25.07.79	Grève à la radio et à la télévis <sup>o</sup>	AN(2)+S(2)
79-110	24.12.80	Loi de finances pour 1980	AN(2)+P <sup>o</sup> AN
79-111	30.12.79	Percept <sup>o</sup> des impôts et taxes 1980	AN(6)+S(2)
79-109	09.01.80	Prévention immigrat <sup>o</sup> clandestine	AN(5)
79-112	09.01.80	Aménagement de la fiscalité locale	AN(6)
80-115	01.07.80	Loi d'orientation agricole	AN(2)
80-116	17.07.80	Convention d'entraide judiciaire	AN(6)
80-120	17.07.80	Modificat <sup>o</sup> loi orientat <sup>o</sup> ens. sup.	AN(6)+S(2)
80-117	22.07.80	Protection des matières nucléaires	AN(5)

(1) Les saisines reçoivent le numéro ainsi que la date de la décision du Conseil Constitutionnel à laquelle elles se rapportent.

(2) Saisine signée par des parlementaires socialistes.

(3) Saisine déposée par des parlementaires de la majorité.

(4) Saisine cosignée par des parlementaires socialistes et communistes.

(5) Saisines communistes et socialistes distinctes.

(6) Saisine communiste

Saisine	Date	Objet de la loi	Origine
80-119	22.07.80	Validation d'actes administratifs	AN(6)+S(2)
80-122	22.07.80	Code de procédure pénale dans TOM	AN(5)
80-125	19.12.80	Répression du viol	AN(2)
80-126	30.12.80	Loi de finances pour 1981	AN(2)
80-127	20.01.81	Loi sécurité et liberté	AN(5)+S(2)
80-128	21.01.81	Travail à temps partiel	S(2)
81-130	30.10.81	Abrogat° loi mod. loi or° ens.sup	AN(7)+S(8)
81-129	31.10.81	Dérogat° monopole radiodiffusion	AN(7)+S(9)
81-131	16.12.81	Exploitation des fonds marins	AN(9)
81-133	30.12.81	Loi de finances pour 1982	AN(10)
81-135	31.12.81	4ème loi de finances rectific.1981	AN(9)
81-136	31.12.81	3ème loi de finances rectific.1981	AN(9)
81-134	05.01.82	Loi or° autoris gvt à prendre DMOS	AN(9)
81-132	16.01.82	Loi de nationalisation	AN(7)+S(8)
82-139	11.02.82	Loi de nationalisation	AN(7)
82-137	25.02.82	Loi de décentralisation	AN(7)+S(8)
82-138	25.02.82	Statut de la Région Corse	AN(7)+S(8)
82-140	28.06.82	1ère loi de finances rectific.1982	AN(7)
82-141	27.07.82	Communication audiovisuelle	AN(7)+S(9)
82-142	27.07.82	Réforme de la planification	AN(7)
82-143	30.07.83	Prix et revenus	AN(7)
82-144	22.10.82	Institut° représenta. du personnel	S (9)
82-145	10.11.82	Négociations collectives	S (9)
82-146	18.11.82	Election des conseils municipaux	AN(7)
82-147	02.12.82	Décentralisation des DOM	AN(7)+S(9)
82-148	14.12.82	Composit° de CA Sécurité sociale	AN(7)+S(8)
82-149	28.12.82	Organisation administrative PLM	AN(7)+S(9)
82-154	29.12.82	Loi de finances pour 1983	AN(7)
82-150	30.12.82	Loi d'orientat° transports intér.	AN(7)
82-155	30.12.82	2ème loi de finances rectific.1982	AN(7)+S(9)
82-151	12.01.83	Elect° cons.munici N-C & Polynésie	AN(7)
82-152	14.01.83	Div. mes. relat. à Sécurité soc.	AN(7)+S(9)
82-153	14.01.83	3ème voie d'accès à l'ENA	S (8)
83-156	28.05.83	Mesures relat. prestat° vieillesse	S (11)
83-160	19.07.83	Approbat° conv° fiscale TOM de N-C	AN(7)
83-161	19.07.83	Règlement définitif budget 1981	AN(7)
83-162	20.07.83	Démocratisation du secteur public	AN(7)+S(8)
83-164	29.12.83	Loi de finances pour 1984	AN(7)+S(9)
83-166	29.12.83	Prix de l'eau en 1984	AN(7)+S(9)
83-167	19.01.84	Activité et contrôle étab. crédits	AN(9)
83-165	20.01.84	Enseignement supérieur	AN(7)+S(8)
83-168	20.01.84	Fonction publique territoriale	AN(9)+P°S
84-169	28.02.84	Prévent° difficultés entreprises	S (11)
84-170	04.06.84	Ratification d' ordonnances	AN(7)
84-174	25.07.84	Décentralisation DOM	AN(7)+S(8)
84-176	25.07.84	Dispos. relativ. à comm. audiovis.	AN(9)
84-172	26.07.84	Struct. agricoles et stat.fermages	S (8)
84-173	26.07.84	Exploit° radio-télé réseaux cablés	S (8)
84-178	30.08.84	Statut Nouvelle-Calédonie	AN(7)
84-179	12.09.84	Limite d'âge fonct° et sect.public	AN(7)+S(8)

(7) Saisine cosignée par des députés RPR et UDF.

(8) Saisine cosignée par des sénateurs RPR et Divers.

(9) Saisine RPR.

(10) Saisines distinctes des parlementaires UDF et RPR.

Saisine	Date	Objet de la loi	Origine
84-177	30.08.84	Statut territoire Polynésie franç.	AN(7)+S(9)
84-181	11.10.84	Entreprises de presse	AN(7)+S(8)
84-184	29.12.84	Loi de finances pour 1985	AN(7)+S(9)
84-186	29.12.84	Loi de finances rectificat. 1984	S (11)
84-182	18.01.85	Administrateurs judiciaires	AN(7)
84-183	18.01.85	Redressement et liquidation judici.	AN(7)
84-185	18.01.85	Rapports Etat-Collect. territor.	AN(9)+S(9)
85-187	25.01.85	Etat d'urgence Nouvelle-Calédonie	AN(9)+S(9)
85-191	10.07.85	Diverses mesures d'ordre éco. fi.	AN(7)
85-189	17.07.85	Définit <sup>o</sup> principes d'aménagement	S (8)
85-190	24.07.85	Règlement définitif budget 1983	AN(7)+S(9)
85-192	24.07.85	Diverses mesures d'ordre social	AN(7)+S(8)
85-193	24.07.85	Code de la mutualité	AN(7)+S(9)
85-196	08.08.85	Evolution de Nouvelle-Calédonie	AN(7)+S(8)
85-197	23.08.85	Evolution de Nouvelle Calédonie	AN(7)+S(8)
85-198	13.12.85	Disposit <sup>o</sup> relat. commu. audiovis.	S (9)
85-199	28.12.85	Amélioration de la concurrence	AN(7)
85-201	28.12.85	Loi de finances pour 1986	S (8)
85-203	28.12.85	Loi de finances rectificat. 1985	AN(7)
85-200	16.01.86	Limitat <sup>o</sup> du cumul emploi-retraite	AN(7)+S(8)
85-202	16.01.86	Règlement définitif budget 1983	AN(7)
85-204	16.01.86	Diverses mesures d'ordre social	AN(7)+S(9)
86-207	26.06.86	Loi autor. gvt à prendre DMOS	AN(2)+S(2)
86-208	03.07.86	Délimitat <sup>o</sup> ordonn. circ. élect.	AN(2)
86-209	03.07.86	1ère loi de finances rectific. 1986	AN(2)
86-210	29.07.86	Réforme du régime juridi. presse	AN(2)+S(2)
86-217	18.08.86	Liberté de communication	AN(2)
86-211	26.08.86	Contrôle et vérificat <sup>o</sup> d'identité	S(2)
86-213	03.09.86	Lutte contre le terrorisme	S(2)
86-214	03.09.86	Application des peines	S(2)
86-215	03.09.86	Lutte contre la criminalité	S(2)
86-216	03.09.86	Condit <sup>o</sup> entrée et séj. étrangers	AN(2)
86-218	18.11.86	Délimitat <sup>o</sup> circonco élect <sup>o</sup> députés	AN(2)+S(2)
86-220	22.12.86	Limite âge, recrut <sup>o</sup> fonct. civils	AN(2)
86-221	29.12.86	Loi de finances pour 1987	AN(2)+S(2)
86-223	29.12.86	2ème Loi de finances rectific. 1986	AN(2)
86-224	23.01.87	Conseil de la concurrence	AN(2)
86-225	23.01.87	Amendement Seguin	AN(2)+S(2)
87-226	02.06.87	Consult <sup>o</sup> populat <sup>o</sup> de Nouv-Calédo.	AN(2)+S(2)
87-227	07.07.87	Régime électoral ville Marseille	AN(2)
87-229	22.07.87	Etablissements d'hospitalisation	S(2)
87-230	28.07.87	Amendement Lamassoure	AN(2)
87-237	30.12.87	Loi de finances pour 1988	AN(2)+S(2)
87-239	30.12.87	Loi de finances rectificative 1987	AN(2)
87-233	05.01.88	Elections cantonales	AN(2)
87-232	07.01.88	Mutualisation C.N.C.A.	AN(2)+S(2)
87-240	19.01.88	Bourses de valeurs	AN(2)
87-241	19.01.88	Statut Territoire de Nouv.-Caléd.	AN(2)
88-244	20.07.88	Amnistie	AN(7)+S(8)
88-250	29.12.88	Loi de finances rectificati. 1988	AN(7)+S(12)
88-249	12.01.89	DMOS	AN(7)
88-251	12.01.89	Div. dispos <sup>o</sup> rel. Collect. territ.	S(9)+(12)
88-247	17.01.89	Ratificat <sup>o</sup> Conv <sup>o</sup> intern. du Trav.	S(11)

(11) Saisine des sénateurs centristes.

Saisine	Date	Objet de la loi	Origine
88-248	17.01.89	Loi mod. loi relat. à lib. comm <sup>o</sup>	AN(7)
89-254	04.07.89	Modalités d'applicat <sup>o</sup> privatisat <sup>o</sup>	AN(7)+S(12)
89-258	08.07.89	Dix de Renault	AN(9)S(5+12)
89-256	25.07.89	TGV Nord	AN(10)+S(9)
89-257	25.07.89	Prévention du licenciement	S (8)
89-259	26.07.89	Président unique	AN(7)
89-260	28.07.89	Transparence du marché financier	S (8)
89-261	28.07.89	Entrée et séjour des étrangers	AN(7)S(8)+PM
89-262	07.11.89	Immunité parlementaire	AN(9)
89-268	29.12.89	Loi de finances pour 1990	AN(7)+S(9)
89-270	29.12.89	Loi de finances rectificati. 1989	S (9)
89-264	09.01.90	Loi de programmation militaire	AN(7)
89-265	09.01.90	Amnistie Nouvelle-Calédonie	AN(7)
89-266	09.01.90	Loi mod. ord.1945	AN(7)
89-267	22.01.90	Loi comp. relat. exploitat <sup>o</sup> agric.	S (8)
89-269	22.01.90	Loi rel. à Sécurité sociale	AN(7)+S(9)
90-274	29.05.90	Mise en oeuvre Droit au logement	S (8)
90-277	25.07.90	Evaluation des immeubles	S (12)



Tableau comparatif des saisines communistes et socialistes visées par la décision 78-101 DC "Conseils de Prud'hommes".

Dispositions critiquées	Saisine socialiste (82 lignes)	Saisine communiste (25 lignes)
<p>Article 1 alinéa 5 qui institue dans le collège des employeurs un vote pondéré en fonction du nombre de salariés travaillant dans l'entreprise ou l'établissement.</p>	<p>Présentation de l'article 1</p> <p>Or, cet article est contraire au principe d'égalité devant la loi.</p> <p>- Fondements: Déclaration de 1789 Préamb. 46 et 58 Art. 2 Constitution Principe fondamental de l'égalité de suffrage.</p> <p>- Rappel de jurisprudence et discussion de son application à l'espèce: étude de l'existence ou de l'inexistence de situations identiques.</p> <p>- Conclusion: La situation des employeurs est juridiquement identique et la discrimination est sans lien avec l'objet de la loi.</p>	<p>Présentation de l'article 1</p> <p>Or, cet article est contraire au principe d'égalité devant la loi.</p> <p>- Fondements: Art. 6 Décl. 1789 Art. 2 Constitution "Principes généraux du droit qui découlent de l'article 3 de la Constitution".</p>
<p>Article 1 alinéa 7.</p>	<p>"ne permet pas de penser que certains cadres ne disposeront pas de plusieurs suffrages et ne pourront pas voter à la fois dans le collège des cadres et des employeurs".</p>	

Tableau comparatif des saisines communiste et socialiste visées par la décision 79-111 DC "Perception des taxes pour 1980".

Dispositions critiquées	Saisine socialiste (95 lignes)	Saisine communiste (58 lignes)
Article unique alinéa 2	<p>Cet article autorise la perception des taxes parafiscales existantes. Il est contraire à:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- L'article 47 al.4 de la Constitution (citation). La procédure prévue à cet article est exclusive des taxes parafiscales.</li> <li>- L'article 4 de l'ord. 59-2 (citation). Donc, seule une loi de finances peut valider les taxes parafiscales, ce que n'est pas la loi critiquée.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'article 47 de la Constitution autorise le Gouvernement, après accord du Parlement, à percevoir les impôts et à ouvrir par décret les crédits des services votés. Il exclue donc les taxes parafiscales</li> <li>- Or, art. 4 de l'ord. 59-2 (citation), la loi critiquée n'a pas le caractère d'une loi de finances.</li> </ul>
Sur la procédure	<p>La procédure utilisée s'explique par le "vide juridique" devant lequel se trouve le Gouvernement. Mais celui-ci pouvait utiliser une procédure conforme aux textes. Le problème posé est de savoir si, face à un vide juridique, il vaut mieux utiliser une procédure surprenante (celle proposée par la saisine) ou au contraire violer délibérément la Constitution.</p>	Aucune situation exceptionnelle ne peut justifier l'abandon des textes.

Tableau comparatif des saisines socialiste et communiste visées par la décision 80-117 DC "Protection et contrôle des matières nucléaires"

Dispositions critiquées	Saisine socialiste (260 lignes)	Saisine communiste (81 lignes).
<p>Art. 4: il prévoit que l'exploitant pourra définir les règles de sécurité. Le non-respect intentionnel de ces règles qui mettrait en danger la sécurité de l'installation peut entraîner la rupture du contrat de travail.</p>	<p>Rappel de l'article 4. Donc, cet article permet de faire obstacle au libre exercice du droit de grève. Or les limites susceptibles d'être apportées à ce droit doivent remplir certaines conditions:</p> <p>1) être prévues par la loi. Préamb. de 1946 et déc. 79-105 DC "Grève à la radio-télévision". La restriction doit être claire et non allusive.</p> <p>2) être adoptées par une autorité compétente: le législateur.</p> <p>Déc. 79-105 DC: le Gouvernement ne peut que préciser les modes d'application de ces restrictions.</p> <p>Or, l'article 4 viole les articles 21, 34 et 37 de la Constitution. De plus, il donne compétence au règlement de l'exploitant, ce qui correspond à une délégation du pouvoir réglementaire.</p>	<p>Le Préamb. de 1946 donne une valeur constitutionnelle au droit de grève.</p> <p>La décision 79-105 DC montre que le législateur ne peut déléguer le droit de restreindre le droit de grève, ce que fait pourtant l'article 4.</p>

Tableau comparatif des saisines visées la décision 80-117 DC  
(suite).

Dispositions critiquées	Saisine socialiste	Saisine communiste
	<p>Non-respect des droits de la défense: En cas de sanctions, la seule procédure permettant à l'accusé de faire ses observations, concerne les personnes physiques. Les personnes morales sont dépourvues de ce droit.</p>	
<p>Sur la procédure d'adoption de l'article 4 et de l'amendement concernant les conséquences du non-respect des règles de sécurité sur le contrat de travail (amendement n° 11)</p>	<p>Art. 45 de la Constitution. Sa combinaison avec l'art. 42 C<sup>o</sup> interdit les articles additionnels en seconde lecture.</p> <p>Or, l'amendement présenté est en fait un article additionnel: il n'a aucun lien direct ou indirect avec l'article 4.</p> <p>La question de sa recevabilité aurait du être soumise à l'A.N. Cela n'a pas été fait.</p>	<p>L'article 98 al.5 du Règlement de l'A.N. interdit les cavaliers législatifs.</p> <p>Or, l'amendement 11 s'applique à la violation des règles de sécurité, et peut concerner les personnes physiques et morales, tandis que les premiers alinéas de l'art. 4 concernant le vol de matière nucléaires ne sont susceptibles de s'appliquer qu'aux personnes physiques. Donc, l'amendement est en fait un article additionnel.</p> <p>De plus, l'article 45 de la C<sup>o</sup> prévoit deux lectures pour les propositions ou les projets de loi. L'amendement aurait du se conformer à cette obligation.</p>

Tableau comparatif de la saisine des députés socialistes et de la décision du Conseil Constitutionnel relatives à la loi "Conseils de Prud'hommes" (déc.78-101 DC).

Saisine présentée par les députés socialistes	Décision du Conseil Constitutionnel
Appellation du principe:	
Principe <u>traditionnel</u> d'égalité	Principe d'égalité <u>devant</u> la loi
Textes:	
Déclaration de 1789 (dans son ensemble) Préambules de 1946 et 1958 Constitution: art.2 (+ art.3 non cité)	Déclaration de 1789: art. 6 Constitution: art. 2 et 3
Contenu du principe:	
"La loi ne peut rompre l'égalité des personnes situées dans une position identique mais <u>peut prévoir des dispositions distinctes pour celles qui ne sont pas juridiquement dans la même situation</u> ".	"(Si) le principe d'égalité <u>ne fait pas obstacle à ce qu'une loi établisse des règles non identiques à l'égard de catégories de personnes se trouvant dans des situations différentes</u> ..."
Conditions du principe:	
"L'identité de situation se définit <u>en fonction de l'objet de la loi et, dans le cadre de celui-ci, en fonction de données strictement juridiques</u> ."	" ... (il n'en est ainsi que lorsque) cette non-identité est justifiée <u>par la différence des situations et n'est pas incompatible avec la finalité de la loi</u> ."

1- Saisine des députés RPR-UDF visée par la décision  
82-140 DC "Première loi de finances rectificative pour 1982".

A Messieurs les Présidents et  
Conseillers composant le Conseil  
Constitutionnel

Les soussignés, députés à l'Assemblée Nationale défèrent à la censure du Conseil Constitutionnel, la loi de finances rectificative pour 1982 que l'Assemblée Nationale a adoptée définitivement, selon la procédure prévue au dernier alinéa de l'Article 45 de la Constitution, au cours de sa première séance du 16 juin 1982.

Ils concluent que l'Article 27 de cette loi soit déclarée non conforme à la Constitution, par les deux moyens ci-après développés.

1er moyen pris de la violation de l'Article 4 et de la fausse application de l'Article 16 de l'Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances,

en ce que l'Article 27 de la loi de finances crée un impôt dont le produit n'est pas affecté à l'Etat, mais à une personne morale distincte de l'Etat et dont le produit n'est pas évalué par une loi de finances.

L'Article 27 du projet prévoit l'institution d'une contribution, assise sur les primes d'assurance-construction et destinée à alimenter un "fonds de compensation des risques de l'assurance de la construction"; organisme dont la nature juridique n'est pas précisée par le projet, qui dispose seulement que sa gestion est "confiée à la Caisse centrale de réassurance", et que ce fonds a la capacité de conclure des conventions. Cette dernière disposition implique la personnalité morale.

Cette contribution, instituée par une loi de finances, dont le taux est fixé par la loi, et qui est "recouvrée suivant les mêmes règles, sous les mêmes garanties et sous les mêmes sanctions que la taxe sur les conventions d'assurance" qui constitue incontestablement un impôt d'Etat, car l'Article 4 de l'ordonnance précitée exclut la possibilité de percevoir un impôt au profit d'un établissement public de caractère commercial comme la Caisse Centrale de Réassurance (cf. Article L 431-1 du Code des Assurances).

Si d'ailleurs, l'on soutenait que la disposition incriminée n'a pas ce caractère fiscal, ce serait considérer, en application de la décision du 31 décembre 1981 (n° 81-136 DC) du Conseil Constitutionnel qu'elle n'est pas au nombre de celles qui peuvent figurer dans une loi de finances, en application de l'article premier de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

En outre, cette contribution ne présente pas le caractère d'une taxe parafiscale ainsi que l'a explicitement reconnu lors des débats parlementaires, en évoquant l'avis du Conseil d'Etat, M. le Ministre chargé du Budget (J.O. Débats - Assemblée Nationale - 2ème séance du 26 mai 1982, page 2648).

Dans ces conditions, le problème de la régularité de l'affectation de la contribution à un fonds est posé.

Le Gouvernement a reconnu, lors de la seconde séance du mercredi 16 juin 1982, lorsque l'article 16 de l'ordonnance organique (déjà invoqué au Sénat à l'appui d'un amendement de la Commission des Finances : cf le Rapport Sénat n° 376, page 110) a été invoqué par M. GANTIER, député (1), qu'il y avait affectation, mais que cette affectation était régulière car fondée sur la troisième phrase du troisième alinéa dudit article qui dispose que "dans tous les autres cas, l'affectation est exceptionnelle et ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale".

Cette argumentation est évidemment dénuée de pertinence.

En effet, les affectations permises par l'Article 15 de l'ordonnance organique, et qui, au terme de ce texte sont exceptionnelles, ne peuvent être pratiquées qu'à l'intérieur du Budget de l'Etat. C'est ce qui résulte clairement du deuxième alinéa de l'Article 15 qui énumère limitativement les divers procédés d'affectation permise : budget annexe, comptes spéciaux du Trésor, procédures comptables particulières au sein du budget général ou d'un budget annexe.

Or l'affectation que réalise l'Article 27 de la loi de Finances rectificative est opérée au profit d'un organisme distinct de l'Etat. Il s'agit d'une affectation extérieure au budget général et à tout budget annexe et opérée dans des conditions telles que la loi de finances n'évalue pas le produit.

L'Article 4 de l'ordonnance organique subit une double violation par l'affectation du produit d'un impôt à un organisme qui n'a point le caractère d'une collectivité ou d'un établissement public, et par le départ d'évaluation du produit par une loi de finances.

Subsidiairement, et faisant, pour les besoins du raisonnement, reste de droit au Gouvernement quant à la nature de l'affectation, il est clair que l'Article 15 de l'ordonnance organique ne saurait sauver la disposition.

L'Article 15 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, repose en effet sur la démarche suivante :

1/ Interdiction de principe des affectations :

"Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses. L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées à un compte unique, intitulé budget général". (1er alinéa de l'Article 15).

2/ Énumération limitative des trois formes juridiques que peuvent prendre les exceptions à ce principe de non-affectation :

"Toutefois, certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations spéciales prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux du trésor ou de procédures comptables particulières au sein du budget général ou d'un budget annexe" (2ème alinéa de l'ordonnance).

3/ Précision des conditions dans lesquelles peuvent être réalisées les affectations autorisées, dans le cadre des trois formules juridiques prévues au deuxième alinéa dudit article :

"L'affectation à un compte spécial est de droit pour les opérations de prêts et d'avances. L'affectation par procédure particulière au sein du budget général ou d'un budget annexe est décidée par voie réglementaire dans les conditions prévues à l'Article 19. Dans tous les autres cas, l'affectation 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". (3ème alinéa de l'Article 15).

\* \* \*

(1) S'agissant d'un projet du Gouvernement, l'Article 92, Alinéa 5 du Règlement de l'Assemblée Nationale ne pouvait être invoqué.

Il paraît donc clair qu'aucune affectation ne peut être réalisée en dehors des budgets annexes, des comptes spéciaux du Trésor ou des procédures comptables particulières. Ainsi, dans la phrase "dans tous les autres cas, l'affectation est exceptionnelle et ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances, d'initiative gouvernementale", les mots, "dans tous les autres cas" ne peuvent viser que les affectations, réalisées dans les formes prévues au deuxième alinéa et non expressément visées dans les deux phrases précédentes du troisième alinéa. Ces "autres cas" seraient donc :

- les comptes spéciaux du Trésor autres que ceux relatifs à des opérations de prêts et d'avances,
- les budgets annexes.

En l'espèce, l'affectation proposée de ressources fiscales

1° ne répond pas à la définition des budgets annexes (article 20 de l'ordonnance),

2° ne répond pas à la définition des "procédures particulières" d'affectation, qui sont, selon l'Article 19 de l'ordonnance, les fonds de concours et les rétablissements de crédits,

3° n'est pas relative à des opérations de prêts ou d'avances, pour lesquelles l'affectation à un compte spécial serait de droit, les indemnités ou compensations à la charge du fonds étant des versements purs et simples.

La seule possibilité d'affectation de la contribution resterait donc l'ouverture d'un compte spécial du Trésor.

On peut à cet égard, se demander si les conventions que le fonds pourra conclure en application de la loi, ne peuvent pas être considérées comme génératrices de "dépenses résultant d'un droit permanent reconnu par la loi", auquel cas aucune affectation ne serait possible.

En tout état de cause, il apparaît que l'Article 27 du projet de loi ne prévoit pas l'ouverture d'un compte spécial du Trésor, seule forme d'affectation possible en la circonstance (1) réalisant ainsi une affectation non conforme aux dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Cette procédure irrégulière aurait en outre pour effet de soustraire ultérieurement l'utilisation des produits de la contribution à tout contrôle parlementaire, alors même que le produit attendu est estimé, en année pleine, à 420 millions de francs, selon l'exposé des motifs du projet de loi.

2ème moyen pris de la violation du principe de l'égalité devant la loi fiscale.

L'Article 27 du projet de loi institue un système de taux différenciés, en ce qu'il prévoit que "le taux de la contribution est de 5 % en ce qui concerne les primes ou cotisations d'assurance des entreprises artisanales et de 15 % pour les autres primes ou cotisations d'assurance".

Une telle discrimination ne peut être admise que dans la mesure où elle est fondée sur la différence de situations entre les différents contribuables. Or, la discrimination prévue par cet article au détriment des bénéficiaires de primes versées par des assurés qui ne sont pas des entreprises artisanales, n'est pas fondée sur la différence de situations entre les contribuables - c'est-à-dire les assureurs - mais sur une distinction fondée sur la situation de leurs clients, les assurés.

(1) En outre, l'Article 23 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 dispose que "les comptes spéciaux du Trésor ne peuvent être ouverts que par la loi de finances".



Les contribuables, quant à eux, sont tous dans la même situation. Ils concluent avec leurs clients des contrats d'assurance de dommages ou de responsabilité, sans que la qualité juridique ou la situation économique de ces clients paraisse de nature à introduire des différences de situation justifiant une discrimination fiscale.

Cette distinction est à la fois obscure et inéquitable. Obscure parce que rien n'est dit du critère qui permettra dans un certain nombre de cas de distinguer l'entreprise artisanale des autres entreprises. Inéquitable, parce que cette discrimination serait seule justifiée par la démonstration - qui reste à faire - que les ouvrages construits par des entreprises artisanales souffrent moins de sinistres ou de sinistres moins coûteux que ceux qui sont bâtis par les entreprises appelées à payer la taxe au taux de 15 %. Il suffit d'énoncer cette problématique pour comprendre qu'elle ne traduit manifestement pas la réalité. Enfin, du point de vue même de la situation économique des deux catégories d'entreprises ainsi distinguées, les facultés contributives d'entreprises artisanales ou classées comme telles seront souvent bien supérieures à celles d'entreprises taxées au taux de 15 % (par exemple un cabinet d'architecte).

Il est à noter que ces moyens ont été soulevés à plusieurs reprises devant l'Assemblée Nationale et le Sénat, et en dernière lecture, par M. Jean FOYER devant l'Assemblée Nationale le 18 juin 1962.

2- Saisine des députés RPR-UDF visée par la décision 82-141 DC "Communication audiovisuelle".

ASSEMBLEE NATIONALE



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

PARIS, le 10 juillet 1982

<b>CONSEIL CONSTITUTIONNEL</b>	
Date	13 JUIL 1982
N°	1016

Les députés soussignés

à

Monsieur le Président et Messieurs  
les Membres du Conseil Constitutionnel  
1, rue Montpensier

75000 - PARIS

Monsieur le Président,  
Messieurs les Conseillers,

Nous avons l'honneur, en application des dispositions de l'article 61, alinéa 2 de la Constitution, de déférer au Conseil Constitutionnel le projet de loi sur la communication audiovisuelle, définitivement adopté par l'Assemblée Nationale le 9 Juillet 1982.

Ce projet de loi nous apparaît comme contraire à la Constitution pour les motifs suivants :

1° Le principe même de l'autorisation posé par les articles 7, 14 et 71 du projet de loi, est contraire au principe de la liberté de communication.

Lorsque le Conseil Constitutionnel a rendu ses décisions des 30 et 31 Octobre 1981, il se situait dans le cadre du monopole d'Etat de la radiodiffusion et de la télévision, tel qu'il résultait des lois du 3 Juillet 1972 et du 7 Août 1974, textes définitivement entrés en vigueur et à propos desquels, selon sa jurisprudence, il ne pouvait accueillir ou soulever d'office l'exception d'inconstitutionnalité (voir notamment J.Y. CHEROT "l'exception d'inconstitutionnalité devant le Conseil Constitutionnel", A.C. D.A. 20 février 1982 page 59).

Le Conseil Constitutionnel ne pouvait alors se prononcer

.../...

sur le monopole lui-même, mais seulement sur la conformité des dérogations aux règles de valeur constitutionnelle.

Le présent projet de loi abroge expressément le monopole. Cette abrogation résulte des articles 1er, 2 et 3 dudit projet, explicités par l'exposé des motifs (voir p. 2). L'abrogation des lois précitées du 3 Juillet 1972 et du 7 Août 1974 est réalisée par l'article 96 du projet de loi.

Dès lors, le fondement constitutionnel de la communication audiovisuelle est à rechercher dans l'article 11 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 :

"La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme".

Dans ces conditions, toute atteinte au droit à la libre communication des pensées et des opinions ne peut, comme en matière de presse écrite, être justifiée que par des motifs de police.

Or, le régime défini par la loi, notamment en son titre IV, fixe des contraintes dont l'ampleur dépasse de beaucoup l'objet normal des mesures de police :

- le régime de la déclaration préalable a un champ d'application extrêmement limité ;
- un régime spécifique est prévu pour les services de télévision par voie hertzienne, qui ne peuvent faire l'objet que d'une concession de service public ;
- l'octroi des autorisations est subordonné au respect de conditions fixées dans un cahier des charges (article 75) ; ces conditions vont bien au-delà des motifs de police ;
- l'article 9 du texte impose une autorisation de l'Etat pour les installations de communication audiovisuelle "qui, situées sur une propriété privée, sont collectives" (sans que la loi définisse ce qu'il faut entendre par là) "ou traversent une propriété tierce" (quand bien même le ou les propriétaires concernés auraient donné leur accord !)

On notera d'ailleurs que les dispositions précitées de cet article 9 sont contraires au droit de propriété, principe fondamental reconnu par les lois de la République (Conseil Constitutionnel, 16 Janvier 1982).

2°) Plusieurs dispositions du projet de loi portent atteinte au principe de l'égalité devant la loi.

a) L'article 6bis exclut du bénéfice du droit de réponse les personnes morales ayant un but lucratif ; le Conseil Constitutionnel, qui a récemment affirmé que le principe de l'égalité devant la loi s'applique dans les mêmes conditions aux personnes physiques et aux personnes morales (décision du 16 Janvier 1982), ne manquera pas d'affirmer qu'il n'existe, au regard de l'objet poursuivi par l'article 6bis du texte, aucune différence de situation entre les personnes morales à but lucratif et les personnes morales sans but lucratif, qui permette de justifier une différence de traitement au regard du droit de répondre à des imputations susceptibles de porter atteinte à leur honneur ou à leur réputation.

Où une personne morale ait ou n'ait pas un but lucratif, ce telles imputations à son encontre visent aussi les personnes physiques qui la constituent. Il serait intolérable que la loi leur refuse le droit d'y répondre, sous le prétexte fallacieux, pour ne pas dire scandaleux, que la personne morale qu'ils ont constituée a un but lucratif.

b) Les conditions d'accès aux ressources publicitaires sont discriminatoires. En effet, alors que les bénéficiaires d'autorisations visés à l'article 71 et des concessions de service public de l'article 71 bis peuvent y avoir recours dans la limite de 80 % du financement, les associations autorisées à exploiter un service local de radiodiffusion sonore en vertu de l'article 73 ne pourront y avoir recours.

Cette différence de traitement n'a pas, au regard des objectifs poursuivis par la loi, de fondement constitutionnel.

c) L'article 76 bis pose un problème particulier.

Dans sa rédaction issue d'un amendement sénatorial accepté par le Gouvernement, cet article dispose que :  
"peuvent déroger aux dispositions prévues par les articles 73 bis à 76 ci-dessus les autorisations relatives aux services de communication audiovisuelle assurés par des personnes qui exploitent des stations en vertu d'un accord international auquel la France est partie".

Cette rédaction est pour le moins malheureuse. En effet, le caractère général des termes employés conduit à la conclusion que sont visées par l'article 76 bis toutes les stations titulaires d'un droit d'émission défini par le plan international de répartition des fréquences, lequel est issu d'accords internationaux conclus dans le cadre de l'Union internationale des Télécommunications : convention internationale des télécommunications et règlement des Radiocommunications (décembre 1979, entré en vigueur le 1er Janvier 1982) annexé à la Convention.

Que sont en effet ladite convention et ledit règlement, sinon des "accords internationaux auxquels la France est partie" ? Et Radio-France, par exemple, n'est-elle pas une "personne qui exploite des stations en vertu d'un accord international auquel la France est partie" ? L'émetteur ondes longues de France-Inter n'est-il pas prévu par la convention et par le règlement précité ? D'ailleurs le droit international des radiocommunications est ainsi fait que France Inter ne pourrait pas émettre si sa fréquence et son lieu d'émission n'étaient pas prévus par les conventions et règlements de l'U.I.T.

Si l'on doit considérer (et on ne voit pas comment faire autrement !) que l'ensemble des conventions et règlements de l'U.I.T. fait bien partie des "accords internationaux auxquels la France est partie", l'article 76 bis ouvre à tel point les possibilités de dérogations qu'il ne peut être regardé comme discriminatoire au regard du principe de l'égalité devant la loi.

Si au contraire certains accords internationaux devaient être seuls considérés comme visés par l'article 76 bis, alors surgiraient deux difficultés.

- quels accords ? quelle autorité pourrait inclure tel ou tel accord dans le champ de l'article 76bis ?

- quelle serait la justification, au regard de la finalité de la loi, de la différence de traitement introduite par l'article 76 bis entre "les services de communication audiovisuelle assurés par des personnes qui exploitent des stations en vertu d'un accord international auquel la France est partie", et les autres services ?

En résumé sur ce point, les députés soussignés soutiennent :

- à titre principal que, l'ensemble des conventions et règlements de l'U.I.T. régulièrement signés et ratifiés par la France faisant partie des "accords internationaux auxquels la France est partie", l'article 76bis du fait de sa rédaction défectueuse ouvre à l'ensemble des services de communication audiovisuelle les possibilités de dérogations prévues.

- à titre subsidiaire, que les différences de traitement qui résulteraient d'une interprétation différente de cet article ne sont pas justifiées au regard de la finalité de la loi et violent le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi.

3°) Les articles 73 et 76 sont contraires au principe constitutionnel de la liberté d'entreprendre

Le Conseil Constitutionnel a reconnu, par sa décision du 16 Janvier 1982 sur la loi de nationalisation, valeur constitutionnelle au principe de la liberté d'entreprendre.

Au regard de ce principe, les articles 73 et 76 du texte apportent une atteinte injustifiable. En effet, ces articles ont pour objet de limiter ou d'interdire le recours à des recettes publicitaires, ce qui constitue une atteinte à la liberté d'entreprendre.

Dès lors que le monopole d'Etat de la radio télévision est abrogé, de telles limitations ne peut être justifiées au regard des principes constitutionnels de la liberté d'entreprendre et de la liberté de communication.

Pour l'ensemble des motifs ci-dessus invoqués, les députés soussignés demandent au Conseil Constitutionnel de déclarer non conforme à la Constitution le projet de loi sur la communication audiovisuelle, définitivement adopté par l'Assemblée Nationale le 9 Juillet 1982.

3- Saisine des députés RPR-UDF visée par la décision 82-142 DC "Réforme de la planification".

ASSEMBLÉE NATIONALE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

PARIS, le 8 Juillet 1982



A Monsieur le Président et  
Messieurs les Membres du  
Conseil Constitutionnel  
2, rue de Montpensier  
75001 PARIS

Les soussignés, Députés à l'Assemblée Nationale défèrent à la censure du Conseil Constitutionnel la loi portant réforme de la planification définitivement adoptée par le Parlement le 7 Juillet 1982.

Ce texte de loi méconnaît en effet un certain nombre de dispositions constitutionnelles ou organiques.

I - LES ARTICLES 20, 21, 34 et 52 DE LA CONSTITUTION

Selon l'article 20 de la Constitution, "le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation". Paraissent directement contraires à cette disposition constitutionnelle, toutes les dispositions du projet tendant à subordonner -obligatoirement, puisque le Gouvernement, en application de l'article 21 de la Constitution "assure l'exécution des lois"-, en matière de planification, l'exercice de cette prérogative gouvernementale à des conditions diverses, qui ne trouvent de base juridique ni dans l'article 34, qui ne classe pas le Plan au nombre des matières ayant un caractère législatif, ni dans aucune autre disposition constitutionnelle.

Certes, la Constitution n'interdit pas de légiférer sur des matières réglementaires -et l'article 37 alinéa 2 vise explicitement cette éventualité. En revanche, il n'est conforme ni à la lettre, ni à l'esprit de la Constitution de prévoir dans une loi simple, et dans une matière qui n'a pas un caractère législatif, des obligations pesant sur le Gouvernement et limitant les pouvoirs que celui-ci tient de la Constitution.

La circonstance que ces dispositions seraient d'initiative gouvernementale ne paraît pas de nature à faire disparaître ce grief d'inconstitutionnalité. En effet, admettre qu'un Gouvernement peut, dans un projet de loi simple, proposer de porter atteinte à ses prérogatives constitutionnelles, ce serait autoriser la réalisation de révisions constitutionnelles en dehors des formes prévues par les articles 11 et 89 de la Constitution.

En outre, un certain nombre des dispositions incriminées du projet résultent, en tout ou partie, d'amendements d'origine parlementaire, constituant ainsi des "injonctions" ou des "résolutions" contraires à la Constitution. Présentent notamment ce caractère, les dispositions de l'article premier bis résultant d'initiatives parlementaires, qui créent des délégations parlementaires et qui prévoient en outre, que le Gouvernement communique aux délégations tout document nécessaire à l'accomplissement de leur mission.

Paraissent ainsi contraires aux articles 20 et 34 de la Constitution :

1°) L'article premier, deuxième alinéa, en ce qu'il prévoit que le Gouvernement "associe le Conseil Economique et Social, les partenaires sociaux et économiques et les régions" à l'élaboration du Plan dans les conditions définies par la présente loi ; or, le Conseil Economique et Social ne peut être associé à l'exercice d'une telle prérogative gouvernementale que dans les conditions prévues par la Constitution et la loi organique ; quant aux partenaires sociaux et économiques, aucune disposition constitutionnelle ne permet de prévoir leur association obligatoire à l'élaboration des choix, objectifs et moyens que prévoit le Plan, tous éléments qui relèvent de la détermination de la politique de la Nation ;

2°) L'article 2, deuxième alinéa, qui prévoit que c'est sur la base des travaux et consultations de la Commission nationale de la planification que le Gouvernement prépare le rapport dont la première loi de Plan doit obligatoirement comporter l'approbation ;

3°) L'article 2, quatrième alinéa, qui prévoit que, le rapport approuvé par la première loi de plan mentionne les domaines où il serait souhaitable d'engager des négociations internationales : cette disposition paraît au surplus contraire à l'article 52 de la Constitution qui dispose que "le Président de la République négocie et ratifie les traités" : le fait que ce soit un rapport approuvé par la loi, et non la loi elle-même, qui contienne ces souhaits paraît sans incidence sur la constitutionnalité de cette disposition : l'approbation par le Parlement d'un document, éventuellement modifié à son initiative, contenant des "souhaits" relatifs à la politique étrangère, constituerait une forme de "rapport" entre les pouvoirs publics non conforme au titre V de la Constitution qui définit très précisément les rapports entre le Parlement et le Gouvernement ;

4°) L'article 5, premier alinéa du projet, qui prévoit que la Commission nationale de planification est "chargée de conduire les consultations nécessaires à l'élaboration du plan" (1) ; cette disposition paraît accorder à la Commission un monopole pour la réalisation des consultations préalables à l'élaboration du plan, ce qui est contraire aux prérogatives gouvernementales ;

5°) L'article 6, premier alinéa du projet, qui dispose que dix-huit mois au moins (2) avant la date ~~prévue pour l'entrée en vigueur du Plan, le Gouvernement~~ saisit -c'est-à-dire doit saisir- la Commission nationale de planification d'un document d'orientation, obligatoirement établi après consultation des régions, et obligatoirement transmis aux régions (1);

6°) L'article 7, premier alinéa du projet, en ce qu'il prévoit que c'est sur la base du rapport de la Commission nationale de planification que le "Gouvernement élabore le projet de première loi de plan";

7°) L'article 10, quatrième alinéa du projet, en ce qu'il désigne les personnes chargées de préparer "pour le compte" du Gouvernement les contrats de plan;

8°) Les articles 9 et 12 du projet, qui prévoient le dépôt par le Gouvernement, à des dates précises (3) de documents dont le contenu et les conditions d'élaboration sont fixés par la loi. En outre l'article 12 organise également, pour les rapports d'exécution, la consultation obligatoire de la commission nationale. Enfin, l'article 9, en ce qu'il désigne les ministres chargés de l'élaboration d'un document présenté par le Gouvernement paraît contraire à l'article 21 de la Constitution qui dispose que "le Premier Ministre dirige l'action du Gouvernement". Tout aussi contraire à cet article 21 est l'article 16 du projet qui désigne le Ministre sur le rapport duquel le Gouvernement apprécie la compatibilité des plans régionaux avec le plan national.

L'ensemble des formalités, délais, conditions et consultations obligatoires prévus par les dispositions précitées constituent ainsi des limitations aux prérogatives constitutionnelles du Gouvernement, qu'une loi simple ne peut instituer.

## II- L'ARTICLE 34 DE LA CONSTITUTION

Plusieurs articles du projet apparaissent directement contraires à l'article 34 de la Constitution qui définit le domaine de la loi.

1°) Le plan ou la planification ne figure pas parmi les matières dont l'article 34 de la Constitution dispose qu'elles relèvent du domaine législatif. D'ailleurs, l'article 36 du Règlement de l'Assemblée nationale, qui fixe les compétences des six commissions permanentes, s'il institue une Commission des Finances, de l'Economie générale et du Plan, ne classe pas le Plan, ou la planification, au nombre des compétences de cette commission, qui sont, selon le 10° alinéa de l'article 36 précité :

(1) Cette disposition résulte d'un amendement parlementaire et constitue donc une injonction.

(2) Cette disposition résulte d'un amendement parlementaire et constitue donc une injonction. En outre, l'article 16 bis encourt le même grief, dans la mesure où il fixe ce délai à 16 mois pour le IXe Plan.

(3) L'article 9 a d'ailleurs été modifié, sur une initiative parlementaire, dans un sens plus contraignant pour le Gouvernement que le projet initial.



Les "recettes et dépenses de l'Etat, exécution du budget ; monnaie et crédit ; activités financières intérieures et extérieures ; contrôle financier des entreprises nationales ; domaine de l'Etat."

Certes, l'article 32 dudit règlement évoque le cas d'un "projet portant approbation des options du Plan ou du Plan lui-même" ; cependant, ainsi que l'a rappelé le Conseil Constitutionnel dans sa décision N° 81-136 DC les règlements des assemblées parlementaires n'ont pas valeur constitutionnelle. De plus, l'article 70 de la Constitution distingue bien les "projets de lois" d'une part, et les "plans" d'autre part, ce qui montre bien que le Constituant n'a pas entendu faire entrer le Plan dans le domaine législatif.

Dans ces conditions, malgré la suppression des dispositions du projet initial qui prévoyaient que "~~le Plan national se compose de deux lois~~", les articles 2, 3, 4, 6, 7 et 8, qui organisent explicitement un système légal dans lequel le plan ne peut résulter que de la loi, réalisent une extension du domaine législatif, alors même qu'une telle extension ne pourrait résulter que d'une révision de la Constitution complétant l'article 34 ou bien d'une loi organique prise en application dudit article 34 (dernier alinéa).

2°) L'article 3, deuxième alinéa, qui dispose que la seconde loi de Plan, "prévoit l'évolution de certaines dépenses ou recettes publiques" paraît contraire à l'antépénultième alinéa de l'article 34 de la Constitution, qui dispose que "les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique".

Si l'on considère -ce qui va de soi dans un Etat de droit- que la loi s'impose aux Pouvoirs publics, les prévisions d'évolution des recettes et des dépenses (1) qui résulteraient de la seconde loi de Plan en application de l'article 3 du projet, constitueraient des dispositions légales, s'imposant à tous, qui détermineraient des ressources et des charges de l'Etat en dehors des lois de finances et ce, alors même qu'elles ont été adoptées en faisant abstraction des procédures prévues par la Constitution et la loi organique pour la discussion et le vote des lois de finances.

---

(1) Il convient de noter que la notion de prévision est utilisée au quatrième alinéa de l'article 2 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, qui dispose que "la loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat".

A cet égard, la seule référence à la loi organique résulte du troisième alinéa de l'article 3 du projet qui prévoit qu'aux "programmes prioritaires d'exécution" correspondent notamment des autorisations de programme votées dans les conditions prévues par l'ordonnance N° 59-2 du 2 janvier 1959, portant loi organique relative aux lois de finances". L'introduction de l'adverbe "notamment" peut laisser supposer que les autres dispositions financières de la seconde loi de Plan (en dépenses ou en recettes) visées à l'alinéa précédent du même article, pourraient, elles, être adoptées dans d'autres conditions que celles fixées par la loi organique.

### III. Les articles 39 et 44 de la Constitution :

L'article 39 de la Constitution dispose que "l'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement".

L'initiative des lois est donc une prérogative gouvernementale et parlementaire qui ne peut relever d'aucune autre limitation que celles prévues par la Constitution ; à cet égard, les seules limitations sont celles qui découlent des articles 40, (limitation des initiatives parlementaires en matière de ressources et de charges), 41 (irrecevabilité opposée par le Gouvernement aux initiatives parlementaires n'entrant pas dans le domaine de la loi ou contraires à une délégation accordée en vertu de l'article 38), 70 (avis obligatoire du Conseil économique et social sur les Plans et projets de lois de programmes) et 74 (consultation des assemblées territoriales).

En subordonnant l'initiative des lois à diverses limitations ou conditions non prévues par la Constitution, plusieurs articles du présent projet de loi sont donc contraires à l'article 39 de la Constitution :

- 1°) L'article 3 dernier alinéa du projet, en ce qu'il prévoit que la seconde loi de Plan ne peut être modifiée qu'après deux années d'exécution du Plan, limite inconstitutionnellement l'initiative gouvernementale et parlementaire des lois en prévoyant un délai au cours duquel aucune initiative ne peut être prise en matière de planification.

- 2°) L'article 4 du projet est contraire à l'article 39 puisqu'il organise une sorte de "compétence liée" du législateur, prévoyant l'intégration des lois de programme aux plus prochaines secondes lois de plans ou lois rectificatives : une loi ordinaire ne saurait, selon la Constitution, fixer par avance le contenu de lois ultérieures. -

- 3°) L'article 7, premier alinéa du projet paraît contraire à l'article 39 de la Constitution dans la mesure où, combiné aux autres dispositions du projet, il prévoit que la première loi de plan ne peut résulter que d'un projet, alors que les seules dispositions législatives que la Constitution réserve à l'initiative gouvernementale sont celles de la loi de finances (articles 39 et 47) et la ratification des ordonnances. (article 38).

- 4°) L'article 8, premier alinéa du projet paraît contraire à l'article 39 de la Constitution, à un double titre :

- d'abord, en ce qu'il réserve, comme l'article 7, premier alinéa, au seul Gouvernement l'initiative de la seconde loi de plan ;

- ensuite, en ce qu'il prévoit un avis obligatoire de la Commission nationale et une information obligatoire des régions (1) préalablement au dépôt du projet de seconde loi de plan.

- 5°) L'article 12, troisième alinéa du projet est lui aussi contraire aux articles 39 et 44 de la Constitution, dans la mesure où il préjuge des décisions des instances investies du droit d'initiative des lois et du droit d'amendement, en prévoyant que les rapports d'exécution sont obligatoirement annexés aux éventuelles lois de plan rectificatives.

#### IV - L'ARTICLE 48 DE LA CONSTITUTION

L'article 48 de la Constitution dispose que "l'ordre du jour des assemblées comporte par priorité et dans l'ordre du jour que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement".

Les articles 7, dernier alinéa, et 8, dernier alinéa, sont contraires à cette disposition ainsi qu'à l'article 39, dans la mesure où tous deux prévoient le moment où les projets de lois de plan sont "soumis" (2) au Parlement. Il est à noter que, sur ce point, ces deux articles ont été modifiés par voie d'amendements parlementaires qui renforcent la contrainte pesant sur le Gouvernement.

#### V - L'ARTICLE 74 DE LA CONSTITUTION

L'article 74 de la Constitution dispose que l'organisation particulière des territoires d'outre mer de la République est définie et modifiée par la loi après consultation de l'Assemblée territoriale intéressée.

(1) Cette dernière disposition résulte d'un amendement d'origine parlementaire et constitue donc une injonction.

(2) Le terme "soumettre" implique non seulement un dépôt (Cf. le terme "déposer" utilisé dans l'article 38 de la Constitution) mais aussi un examen.

Il est incontestable que le projet initial du Gouvernement prévoyait l'application de la loi aux T.O.M. ; ainsi l'article 3 du projet prévoyait-il que la seconde loi de Plan "précise les conditions d'intervention économiques des collectivités territoriales" ; de même les articles 10 et 14 visaient-ils les "autres collectivités territoriales". Or, ainsi que le Gouvernement l'a reconnu lors des débats intervenus en première lecture à l'Assemblée nationale, la consultation des assemblées territoriales n'est pas intervenue préalablement au dépôt du projet de loi. C'est par un véritable détournement de procédure - d'ailleurs avoué par le Gouvernement (J.O. débats AN, 3ème séance du 15 juin 1982 page 3429) - que les dispositions initiales du projet visant les T.O.M. (et référence aux collectivités territoriales) ont été supprimées aux articles précités, pour être remplacés par le nouvel article 18 du projet.

Les T.O.M., collectivités territoriales de la République, sont donc concernés. Le contraire serait d'ailleurs inacceptable s'agissant du projet collectif de développement de la nation, et les dispositions relatives à ces collectivités paraissent difficilement séparables de l'ensemble du projet.

Ainsi, l'ensemble du projet qui, dès son dépôt, prévoyait des dispositions touchant aux conditions d'organisation des T.O.M. et définissait notamment en son article 10, les rapports de l'Etat avec ces collectivités territoriales, aurait dû être soumis préalablement aux assemblées territoriales concernées.

\* \*  
\*

D'une façon générale, il apparaît que le présent projet de loi, qui ne débouchera que sur une loi ordinaire, prétend définir des règles relatives au fonctionnement des pouvoirs publics et fixer des procédures applicables à l'élaboration de lois ultérieures.

Cet objet excède largement les limites assignées par la Constitution au domaine des lois ordinaires.

Un tel objet ne pourrait être poursuivi que dans le cadre d'une révision constitutionnelle, ou d'un projet de loi organique, étant précisé cependant que les lois organiques ne peuvent intervenir que dans les cas expressément prévus par la Constitution.

Par ces motifs et tous autres à soulever d'office par le Conseil Constitutionnel, les députés soussignés demandent au Conseil de déclarer la loi susvisée contraire à la Constitution.

#### 4- Saisine des députés RPR-UDF visée par la décision 82-143 DC "Prix et revenus".

Les soussignés, députés à l'Assemblée Nationale déjèrent à la censure du Conseil Constitutionnel la loi sur les prix et les revenus adoptée définitivement par le Parlement le 20 Juillet 1982.

Ce texte de loi est en effet contraire à la Constitution pour les motifs suivants.

##### I - Les articles 34 et 37 de la Constitution

A) L'article 1er du texte de loi sur les prix et les revenus prévoit, en effet, de soumettre aux "dispositions des Ordonnances du 30 Juin 1945, jusqu'au 31 décembre 1983, le prix de l'eau et de l'assainissement, les taux des commissions des représentants-placiers et le prix des transports routiers de marchandises, et les honoraires".

Les ordonnances de 1945, prises dans une période d'exception et dans un état de droit qui ne comportait aucune définition des domaines respectifs de la loi et du règlement, laissent notamment le soin aux autorités administratives de définir par voie d'arrêtés les infractions à la législation de contrôle des prix, qui ont le caractère de délit relevant des tribunaux correctionnels.

Si ces ordonnances ont pu être considérées comme continuant à faire partie du droit positif après l'adoption de la Constitution du 4 Octobre 1958, rendant possible du même coup la poursuite du régime antérieur de réglementation des prix, le Parlement ne saurait toutefois en étendre le champ d'application, dans des domaines qu'elles ne visaient pas dès l'origine ou qui en ont été soustraits ultérieurement.

Or, l'article 1er de la loi sur les prix et les revenus se borne à renvoyer aux ordonnances de 1945, c'est-à-dire, en définitive, au Ministère de l'Economie et des Finances, le soin de fixer les conditions de création des délits de prix illicites dans les domaines de l'eau, de l'assainissement, des transports routiers, des commissions des représentants-placiers, et des professions rémunérées par honoraires.

Cet article étend donc abusivement la compétence du pouvoir réglementaire, fixée impérativement par la combinaison des articles 34 et 37 de la Constitution, notamment de la disposition réservant au seul législateur "la détermination des crimes et délits ainsi que des peines qui leur sont applicables".

De plus, cette compétence nouvelle du pouvoir réglementaire aboutirait à la création de délits nouveaux par voie d'arrêtés ministériels, ce qui est également contraire à l'article 34 de la Constitution.

B) L'article 1er prévoit également le blocage de la redevance d'assainissement, dont le Conseil d'Etat a déjà estimé, dans une décision du 21 novembre 1975 - la Grande Brasserie Moderne -, qu'elle avait le caractère d'une taxe.

L'inclusion du prix de l'assainissement dans le champ d'application des Ordonnances de 1945 par le présent texte de loi, présente deux inconvénients d'ordre constitutionnel :

1°) sur le plan de la procédure, il paraît difficile de modifier le régime juridique d'une taxe sans utiliser la procédure des lois de finances, et les règles de l'Ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances (cf. décision du Conseil Constitutionnel sur la loi de finances pour 1980).

V'ailleurs, la redevance d'assainissement a été créée par la loi de finances pour 1966.

2°) Sur le fond, le blocage du prix de l'assainissement par voie d'arrêtés ministériels est contraire aux dispositions de l'article 34 de la Constitution, indiquant que "la loi fixe l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature".

C) Au surplus, l'article 1er de la loi sur les prix et les revenus crée, pour le moins, les conditions d'un conflit de lois entre le renvoi au régime de blocage des Ordonnances de 1945 des prix fixés par les régies communales ou syndicales dans le domaine de l'eau, de l'assainissement, des transports, ou par les Communes pour les loyers de leurs immeubles, et les dispositions de la loi du 31 décembre 1970 sur les libertés communales et de la loi du 2 Mars 1982 relative aux droits et libertés des communes.

Certes, une loi nouvelle peut toujours revenir sur les dispositions de lois antérieures.

Mais indépendamment du fait que le blocage des prix fixés par les régies communales peut mettre en péril l'équilibre budgétaire de ces régies, par ailleurs prévu par le Code des Communes, le même problème de constitutionnalité de l'article 1er du projet de loi se pose ici : Peut-on admettre, en effet, que les maires puissent être inculpés de délit de prix illicites sur la base des seuls arrêtés du Ministère de l'Economie, arrêtés qui seront nécessairement rétroactifs, sans que la loi ait, elle-même, déterminé l'incrimination délictuelle ?

D) Enfin, le paragraphe III de l'article 1er est entaché d'une inconstitutionnalité manifeste.

Le III de l'article 1er prévoit en effet qu'"à compter du 1er novembre 1982, il est mis fin au blocage par décret, au vu notamment des accords de régulation qui auront pu être conclus avec les professionnels".

Cette disposition est manifestement contraire à la Constitution. Le Parlement ne peut en effet sans méconnaître l'étendue de ses propres compétences telles qu'elles découlent des articles 34 et 37 de la Constitution, déléguer au Gouvernement le soin de mettre discrétionnairement fin à un régime juridique d'exception, puisque portant atteinte à la liberté contractuelle, et dont la violation est passible de peines correctionnelles.

Cette inconstitutionnalité, qui avait été relevée au Sénat lors de la deuxième lecture (J.C. Débats Sénat, pages 3540 et 3541) est d'autant plus évidente qu'aucune règle posée par le Parlement ne guide ou n'encadre la faculté donnée au Gouvernement de mettre fin par décret au blocage ; la fin du III : "au vu notamment des accords de régulation qui auront pu être conclus avec les professionnels" ne fait "notamment" référence qu'à des "accords de régulation" qui n'ont aucune existence légale ni même réglementaire.

En tout état de cause, le III de l'article 1er ne pourra qu'être jugé contraire aux articles 34 et 37 de la Constitution.

E) L'article 3 contient un paragraphe I, introduit dans le cours de la discussion parlementaire, qui est doublement contraire à la Constitution.

D'une part, il punit de sanctions pénales des personnes morales, ce qui est contraire au principe de notre droit pénal selon lequel seule une personne physique peut être passible de sanctions pénales.

D'autre part, le montant de l'amende prévue (20 à 50 F. par titre) classe l'infraction parmi les infractions passibles de peines contraventionnelles, et relevant donc du règlement et non de la loi, en vertu des dispositions combinées de l'article 34 de la Constitution et du Code de Procédure Pénale.

## II - Les principes constitutionnels de non-rétroactivité des lois pénales et de l'égalité des citoyens devant la loi

A) Le législateur peut édicter dans des dispositions rétroactives, sauf précisément dans le domaine pénal en application de l'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, reprise dans le préambule de la Constitution du 4 Octobre 1958 : "Nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit et régulièrement appliquée".

Or, le texte de loi sur les prix et les revenus contient des dispositions punissables des peines prévues par l'ordonnance n°45-1484 du 30 Juin 1945 (peines délictuelles), qui seraient applicables dès le 11 Juin 1982, c'est-à-dire bien avant la promulgation de la loi.

### 1°) Article 4 paragraphe VII : rétroactivité du blocage des rémunérations

Destiné à priori à corriger l'inconstitutionnalité du paragraphe VII de l'article 4, l'amendement 11 du Gouvernement laisse la porte ouverte à l'application de sanctions pénales rétroactives.

Le texte initial prévoyait explicitement des sanctions rétroactives pour les employeurs qui auraient procédé à des augmentations de rémunération entre le 11 Juin et la date d'entrée en vigueur de la loi. Pour parer à l'inconstitutionnalité de cette disposition, le Gouvernement a fait adopter en deuxième lecture une nouvelle rédaction très complexe qui prévoit que sera sanctionné "à compter de l'entrée en vigueur de la loi et jusqu'au 31 Octobre 1981, tout employeur qui aura procédé à une augmentation des rémunérations ou maintenu une augmentation contraire aux dispositions des § 1 à V..."

Il en résulte :

- Soit qu'une augmentation portée à la connaissance des intéressés entre le 11 Juin et la date d'entrée en vigueur de la loi sera passible de sanctions pénales.
- Soit que cette augmentation devra être annulée à compter de l'entrée en vigueur de la loi sous peine de sanctions pénales.

Ces deux interprétations possibles et notamment la première de la rédaction gouvernementale ne sont pas conformes au principe de non-rétroactivité des sanctions pénales.

#### 2°) Article 3 paragraphe 11 : rétroactivité du blocage des dividendes

Le paragraphe 11 de l'article 3, relatif au blocage des dividendes énonce que les sociétés ayant décidé "avant le 11 Juin 1982 la mise en distribution de bénéfices excédant le plafond fixé au paragraphe 1 ne pourront procéder à aucune distribution en 1983".

Dès lors que les infractions au blocage des dividendes constituent des délits cette disposition est contraire au principe de non-rétroactivité de la loi pénale. Ainsi, les sociétés qui auront décidé après le 11 Juin, mais avant l'entrée en vigueur de la loi, de distribuer des bénéfices supérieurs au plafond défini au paragraphe 1 de l'article 3, seront passibles de sanctions rétroactives, cela, même si elles décident de ne distribuer aucun bénéfice en 1983.

B) En revanche, certaines dispositions ne prévoient pas de date d'application rétroactive, et l'on peut à cette occasion soutenir que, face à un problème commun, la nécessité publiquement affirmée de bloquer le niveau des prix au 11 Juin 1982, les agents économiques seront irrégulièrement placés dans des situations inégales (blocage tantôt rétroactif, tantôt non-rétroactif) ; le législateur ne respecte donc pas le principe constitutionnellement consacré de l'égalité des citoyens devant la loi.

#### III - Le principe constitutionnel du non-cumul des peines

L'article 4 du texte comporte un paragraphe VII qui punit d'une amende de 500 à 6 000 F. tout employeur qui aura contrevenu au blocage des salaires.

Cette amende excédant le seuil de 6 000 F., constitue donc une sanction délictuelle (amende correctionnelle).

Or, il est prévu que cette amende sera appliquée "autant de fois qu'il y aura eu de salariés concernés et pour chaque mois de cette période".

Si les amendes contraventionnelles peuvent se cumuler, il n'en va pas de même des amendes correctionnelles ; un tel cumul est en effet contraire à l'un des principes fondamentaux de notre droit pénal : celui du non-cumul des peines délictuelles et criminelles.

Par ces motifs et tous autres à soulever d'office par le Conseil Constitutionnel, les députés soussignés demandent au Conseil de déclarer la loi susvisée contraire à la Constitution.

5- Saisine des sénateurs RPR visée par la décision 82-145 DC "Négociation collective et conflits collectifs du travail".

Les Sénateurs soussignés, conformément au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution défèrent au Conseil Constitutionnel la loi relative à la négociation collective et aux conflits collectifs du travail, adoptée définitivement par le Parlement le 15 octobre 1982.

Considérant que le texte proposé par l'article 10 de cette loi pour l'article L. 153-1 du Code du Travail prévoit que les infractions aux stipulations conventionnelles étendues, dérogoires aux dispositions législatives et réglementaires, en vertu d'une disposition législative expresse dans une matière déterminée, sont passibles de sanctions analogues à celles qu'entraînerait la violation desdites dispositions,

Considérant que le texte proposé pour l'article L. 153-1 du Code du Travail ne précise pas la nature, civile ou pénale, des sanctions qu'il prévoit,

Considérant qu'il ne saurait conduire à instituer une source conventionnelle du Droit pénal,

Considérant à cet égard que la convention collective, même étendue, demeure un acte contractuel, soumis au contrôle du juge judiciaire et que l'arrêté d'extension est rendu caduc par la dénonciation de l'accord par les organisations signataires,

Considérant que la législation pénale est d'interprétation stricte,

Considérant que certaines infractions aux dispositions du Code du Travail sont considérées comme des délits, dont la détermination, ainsi que les peines qui leur sont applicables, relèvent de la loi en vertu du cinquième alinéa de l'article 34 de la Constitution,

Considérant que des conventions collectives peuvent ou pourraient déroger, en vertu d'une disposition législative expresse, à des dispositions sanctionnées dans les conditions précédemment indiquées,

Considérant donc que le texte proposé pour l'article L. 153-1 du Code du Travail autoriserait la détermination, même indirecte, par des personnes privées, d'infractions pénales dont la définition relève, dans certains cas, de la loi et dans tous les cas du règlement,

Considérant enfin qu'un tel dispositif conduirait à appliquer un régime de peines unique à des obligations variables et serait ainsi contraire au principe de l'égalité des citoyens devant la loi,

Demandent au Conseil Constitutionnel de déclarer non conforme à la Constitution le texte proposé par l'article 10 de la loi précitée pour l'article L. 153-1 du Code du Travail.



6- Saisine des sénateurs RPR visée par la décision 82-144 DC "Institutions représentatives du personnel".

### I N T R O D U C T I O N

L'article 1<sup>o</sup> H de la loi relative au développement des institutions représentatives du personnel adoptée le 6 octobre 1982, et qui est déférée à la censure du Conseil Constitutionnel, est contraire aux principes constitutionnels du droit français.

Mais avant d'examiner les arguments qui permettent de penser qu'il ne saurait être promulgué en raison de la violation de diverses dispositions de la constitution, du Préambule de 1946 ou de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de 1789, il convient de situer ce texte dans le contexte de notre droit positif actuel.

1<sup>o</sup> - Le droit à réparation des victimes d'un dommage  
et le Code Civil

" Le débiteur est condamné, s'il y a lieu, au paiement de dommages et intérêts, soit à raison de l'inexécution de l'obligation, soit à raison du retard dans l'exécution, toutes les fois qu'il ne justifie pas que l'inexécution provient d'une cause étrangère qui ne peut lui être imputée, encore qu'il n'y ait aucune mauvaise foi de sa part "

( article 1147 du Code Civil )

" Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer "

( article 1382 du Code civil ).

Tels sont les deux articles qui, dans notre code civil, fondent la responsabilité contractuelle ou délictuelle du fait personnel.

Nul doute qu'en rédigeant le second de ces textes qui est relatif au délit civil, c'est-à-dire au fait illicite et dommageable commis avec l'intention de nuire, et qui constitue l'article 1382 de notre Code de civil, ses rédacteurs aient eu le sentiment et la volonté de formuler une règle de portée universelle et éternelle qui répondait à une exigence permanente de justice, valable pour toute société humaine.

C'est ce qui ressort des travaux préparatoires.

Treilhard affirme ainsi dans l'exposé des motifs de la loi sur "les engagements qui se forment sans convention" que les engagements de cette espèce "sont fondés sur ces grands principes de morale si profondément gravés dans le coeur de tous les hommes qu'il faut faire aux autres ce que nous désirerions qu'ils fissent pour nous dans les mêmes circonstances, et que nous sommes tenus de réparer les torts et les dommages que nous avons pu causer. Les dispositions dont vous entendrez la lecture sont toutes des conséquences plus ou moins éloignées, mais nécessaires, de ces vérités éternelles".

De même, Bertrand de Greville affirme dans son rapport au Tribunal, " Tout individu est garant de son fait " et ajoute "c'est une des premières maximes de la société ". Après avoir exposé le détail des dispositions qui forment aujourd'hui le Titre IV du Livre III du Code civil ( "Des engagements qui se forment sans convention ", articles 1370 à 1386 ), il conclut en s'adressant aux membres de l'Assemblée " Vous avez dû remarquer que ces dispositions sont toutes puisées dans la raison, la sagesse, l'équité naturelle et dans les principes de la plus saine morale, bases essentielles d'une bonne et durable législation ".

2° Les évolutions jurisprudentielle et législative

témoignent du souci contemporain de renforcer ce droit à réparation

- La "révolution industrielle" et la multiplication soudaine des dommages provoqués par l'exploitation de nouvelles techniques parfois mal maîtrisées, avait-elle eu jusqu'à présent pour effet, d'atténuer cette exigence de réparation ? Certainement pas .

Les efforts de la doctrine, de la jurisprudence

puis du législateur contemporain sont bien au contraire tous allés dans le sens d'une plus grande protection des victimes de dommages en leur permettant notamment, lorsqu'ils se trouvaient dans l'impossibilité de prouver l'origine exacte du dommage ou d'établir une faute personnelle à l'origine de celui-ci, d'obtenir néanmoins réparation, par d'autres voies.

On peut rappeler en ce sens : l'interprétation donnée à partir de 1896 à l'article 1384 alinéa 1 du Code civil qui concerne désormais tous les dommages causés par le fait d'une chose ; les actions jurisprudentielles en faveur du développement d'autres responsabilités sans faute au profit des victimes de troubles de voisinage, ou des victimes d'actes commis par un préposé ; la loi du 21 avril 1819 imposant une responsabilité automatique au concessionnaire de mine pour les dommages causés au propriétaire de la surface au cours de l'exploitation ; la loi du 9 avril 1898 qui instituait à l'époque, une responsabilité sans faute de plein droit de l'employeur en matière d'accidents du travail ; la loi du 10 décembre 1817 qui imposa une responsabilité sans faute aux " établissements dangereux, incommodes ou insalubres " au profit de leurs voisins ; la loi du 3 mai 1921 qui mit à la charge des établissements industriels travaillant pour la Défense Nationale, l'obligation d'indemniser les tiers victimes d'accidents survenus même sans faute ; le régime de responsabilité de plein droit issu de la loi du 31 mai 1924 et réglementé aujourd'hui par l'article L.141-2 du Code de l'aviation civile, qui pèse sur l'exploitant de l'aéronef pour les dommages qu'il provoque au sol ; la loi du 8 juillet 1941 ayant édicté un régime de responsabilité de plein droit à la charge du constructeur et de l'exploitant d'un téléphérique pour les dommages causés aux tiers par la cabine elle-même, les câbles ou les objets qui s'en détachent ; la Convention de Varsovie du 12 octobre 1929 applicable depuis 1957 à tous les transports aériens et qui prévoit à la charge du transporteur un régime de responsabilité qui, dans son interprétation jurisprudentielle, équivaut à une responsabilité de plein droit ; les conventions internationales et lois internes diverses organisant au profit des victimes d'accidents d'origine nucléaire une responsabilité objective pesant sur les exploitants d'installations nucléaires ou sur les transporteurs maritimes de matières nucléaires ; la Convention de Bruxelles du 23 novembre 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution des mers par les hydrocarbures et la loi

du 26 mai 1977 relative à la responsabilité civile et à l'obligation d'assurance des propriétaires de navires pour les dommages résultant de la pollution des mers par les hydrocarbures, textes instituant une responsabilité de plein droit ; la loi du 3 janvier 1969 qui, en insérant un nouvel article L.89-2 dans notre code civil, a délibérément abandonné le principe traditionnel de l'irresponsabilité de la personne sous l'empire d'un trouble mental ; et enfin de la loi du 4 janvier 1978 étendant enfin à tous les constructeurs leur responsabilité de plein droit pour les vices de la construction.

- On le voit bien, au travers de cette énumération, l'évolution contemporaine, qu'elle soit d'origine législative ou jurisprudentielle, était jusqu'à ce jour, nettement caractérisée par le souci d'assurer le plus largement possible (c'est-à-dire même en l'absence de faute) et par suite de renforcer l'effectivité de ce droit à réparation que les rédacteurs du code civil avaient entendu donner à toute victime d'un dommage.

Le processus de socialisation de certains risques sociaux (reconnaissance de la responsabilité directe et donc collective des personnes morales, telles que les sociétés, les associations, les syndicats, pour les dommages causés par leurs agents dans le cadre de l'objet social ; recours à la pratique des assurances directes de personnes ou de choses ; législation de la sécurité sociale ; institutions de divers fonds de garantie etc...) auquel on devait assister durant la même période, répondait d'ailleurs sans doute possible, au même objectif.

C'est dire par conséquent que si l'on a pu parfois parler de "crise de la responsabilité civile", cela n'est vrai que dans le sens où sont apparus des procédés de socialisation des risques, qui, s'ils recourent à d'autres techniques que celle de la responsabilité, n'en ont pas moins eux aussi, pour but, d'assurer l'indemnisation des victimes.

C'est dire encore que si la responsabilité pour faute prévue à l'article 1382 du Code civil, ne constitue plus aujourd'hui le seul fondement ou le seul fait générateur de la responsabilité civile, elle n'en a pas moins gardé toute sa force dès lors que le dommage découle d'un fait personnel. C'est dire enfin que si certains textes dérogent au principe de la nécessité de la faute formulé par l'article 1382 du Code civil pour retenir néanmoins une responsabilité du fait personnel, c'est dans le but d'être plus sévère à l'égard de l'auteur du dommage et non pas afin de l'exonérer des conséquences dommageables de ses actes délictueux (cf. ainsi : la législation sur les accidents du travail ; la loi du 21 avril 1810 sur la responsabilité du concessionnaire de mine, la loi du 8 juillet 1941 applicable au constructeur ou à l'exploitant de téléphérique, et l'article L.141-2 du Code de l'aviation civile pour l'exploitant d'un aéronef).

3°- Le droit à réparation des dommages causés par les actes illicites commis par des salariés ou des organisations syndicales à l'occasion d'un conflit collectif du travail.

- Jamais en revanche jusqu'à  
présent, une personne, même morale, s'étant rendue  
coupable d'un fait illicite et dommageable commis  
surtout avec l'intention de nuire, n'avait, en l'état  
de notre droit positif, bénéficié d'un régime d'irres-  
ponsabilité totale.

On comprend dès lors aisément qu'en l'absence de l'  
institution d'un tel régime, la question de savoir  
si un salarié ou un syndicat pouvait voir sa res-  
ponsabilité engagée pour avoir déclenché un mouve-  
ment de grève illicite au sein d'une entreprise, ait  
depuis longtemps déjà et à de nombreuses reprises,  
été tranchée dans le sens de l'affirmative tant par  
les juridictions du fond que par la Cour de cassation  
elle-même.

- Il n'est pas douteux en effet qu'en l'état de notre  
droit positif, la jurisprudence admet que tout comme  
celle des salariés appartenant à l'entreprise (cf.  
Cass. 8 février 1972, Bull. Civ. V n° 113 p. 105 ;  
D.S. 1972 p. 656 note Jean SAVATIER, "Les conflits  
collectifs du travail grève et lock-out" par Bernard  
TEYSSIE LITEC 1981 n° 170) la responsabilité civile  
de tiers à l'entreprise (cf. Cour d'appel de TOULOUSE  
20 juillet 1896 et sur pourvoi Cass. Req. 29 juin 1897  
D. 1897-I pages 537 et s. concl. DUVAL et note DUPUICH)

et notamment celle d'un syndicat (cf. ainsi pour les  
juridictions du fond : Trib. Civ. de LYON 5 mai 1937  
D H 1937 page 496, confirmé par LYON, 5 novembre 1937  
D H 1938 p. 12 ; Trib. Civ. d'ALBERTVILLE 29 octobre  
1937 D H 1938 p. 15 ; Trib. Civ. de TOULOUSE 9 novem-  
bre 1938 D H 1939 p. 30 ; Trib. Inst. LUNEVILLE 7 mars  
1980, Gaz. Pal. 1980\_1-376 et B. TEYSSIE op. cit. n°  
189 ; T G I PARIS, 23 avril 1980 solut. impl. Dr. ou-  
vrier 1980 p. 215 note F.S. ; NIMES, 17 novembre 1980  
motifs, citée par B. TEYSSIE op. cit. p. 215 et s. ;  
et pour la Cour de cassation : Cass. Soc. 8 janvier 1959  
Bull. Civ. IV n° 40 p.36 ; Gaz. Pal. 1959.I. 203 et la  
note ; Cass. Soc. 6 mai 1960 Bull. Civ. IV n° 464 p.  
362, J C P 1960 II-11692 lè espèce note LINDON et  
rect. J C P 60-II-11758 bis, B.TEYSSIE op. cit. n° 188 ;  
Cass. Soc. 15 février 1965 Bull. Civ. IV n° 142 p. 115,  
J C P 1965-II-14212 et note approbative SINAY) pouvait  
être engagée à l'occasion d'un conflit collectif.

- La règle joue d'ailleurs qu'il s'agisse de respon-  
sabilité contractuelle ou même délictuelle. S'agis-  
sant plus particulièrement d'un syndicat, cette so-  
lution s'explique aisément dans la mesure où, comme  
l'a énoncé en des termes excellents un arrêt de la  
Cour d'appel d'ANGERS du 28 novembre 1976 ; " on ne  
saurait invoquer les dispositions protectrices du  
droit du travail pour soustraire tout syndicat aux  
règles concernant la responsabilité civile et créer  
ainsi des personnes de droit qui seraient hors du droit ".

( cf. dans le même sens : Cass. Crim. 24 janvier 1978 qui relève que l'insaisissabilité des biens des syndicats instituée par l'article L.411-12 du Code du travail, n'est pas absolue et que cette disposition relative seulement aux voies d'exécution ne peut "avoir pour effet de soustraire les syndicats aux règles de la responsabilité civile"). Cette solution, s'agissant des syndicats, trouve en réalité son origine dans l'important arrêt rendu le 29 juin 1897 par la Chambre des Requêtes de la Cour de cassation dans l'affaire "JAURES, Journal La Dépêche et journal La Petite République contre RESSEGUIER". (D. 1897-I-537).

Par un arrêt en date du 20 juillet 1896, la Cour d'appel de TOULOUSE, après avoir relevé que "si le syndicat voulant astreindre les ouvriers à subir sa loi, avait exercé vis-à-vis de la collectivité des actes de cette nature pour prolonger la grève, on ne saurait contester que RESSEGUIER aurait été en droit de l'actionner" (cf. D. 1897 - I- spéc. page 544, 2<sup>e</sup> col. in fine et début 2<sup>e</sup> col.) avait en effet condamné sur la base de l'article 1382 du Code civil, le député JAURES et les gérants des journaux "La Dépêche" et "La Petite République" à indemniser le sieur RESSEGUIER pris en qualité d'Administrateur délégué des verreries de CARMAUX et du BOUSQUET D'ORB, du préjudice (15 000 F. de l'époque !) résultant de la suspension de la fabrication des bouteilles, de l'extinction des fours et de l'arrêt de l'entreprise, qu'ils lui avaient causé en disant notamment à ses ouvriers pour les encourager à maintenir leur grève "que leur patron est un affameur, qu'il

réalise des bénéfices très considérables (à l'aide notamment de la contrefaçon, ou à l'aide de tarifs réduits qui lui sont octroyés par faveur par les compagnies de chemin de fer)" (cf. page 543 2<sup>e</sup> col. in fine à début 2<sup>e</sup> col.), en répondant d'une manière générale par voie de presse ou par discours des assertions mensongères sur son compte qui étaient de nature à surexciter ses employés (comédien "ignoble", criminel et auteur de "guet-apens", nocturnes et de "rapines éhontées" ; "voleur de brevets" dont la conduite "n'est qu'une manoeuvre capitaliste et cléricalle, pour tendre un piège aux ouvriers et abuser de leur inconscience" et qui "bat monnaie avec la famine des ouvriers" et "fait succomber des victimes" ; "écumeur" et "pirate d'industrie qu'il faut marquer au front" ; "heureux bandit", "escroc", "escobar immonde", "maître-affameur", "menteur", "contre-facteur" dont les ministres sont les "complices criminels" et qui "aura une fin immonde, couronnement de son infame existence" (cf. D. 1897 p. 544, 2<sup>e</sup> col.), et en dénaturant les causes et les circonstances de ce conflit (qui n'était né en réalité que du congédiement parfaitement justifié de deux ouvriers qui s'étaient absentés plusieurs jours sans aucune permission) de telle manière que le sieur RESSEGUIER avait même échappé de peu à une tentative d'assassinat dont l'auteur n'avait pu être rattrapé grâce à la complicité des ouvriers dont l'état d'esprit se trouvait égaré par l'effet de la campagne orchestrée contre leur patron, c'est-à-dire en définitive, pour avoir mis en oeuvre des agissements qui avaient déterminé les ouvriers

à rester en grève et à prolonger un conflit qui sinon n'eût pas très certainement tardé à prendre fin.

Le pourvoi en cassation dirigé contre cette décision devait à l'invitation de l'avocat général Eugène DUVAL être rejeté par arrêt de la Chambre des Requêtes en date du 29 juin 1897.

Or il suffit de se reporter au contenu des conclusions de l'avocat général pour constater que ce faisant, la Cour de cassation a dès cette époque adopté l'idée selon laquelle si on ne peut dénier à des tiers à l'entreprise le droit d'intervenir dans le conflit opposant l'employeur à ses salariés, ce droit d'intervention comme tout droit, n'est pas absolu et a pour nécessaire limite de ne pas être exercé de façon abusive.

C'est ce qu'indiquait l'avocat général DUVAL, en tenant aux tiers ce langage "Intervenez dans la grève, soit, c'est votre droit. Mais ne faite pas appel aux mauvaises passions ; ne conseillez ni les menaces ni les violences ; ne recourez pas à des agissements qui impliquent le dol et la fraude. Ne faites pas cela, car alors votre intervention n'est plus légitime" et, pourrait-on ajouter sans trahir sa pensée, engage votre responsabilité sur le fondement de l'article 1382 du Code civil (cf. D. 1897-I-spéc. p. 546 2è col. in fine).

- En d'autres termes, il est clair que par cet arrêt de 1897, la Cour de cassation a donné le principe général de solution qu'elle n'a jamais cessé d'appliquer depuis. Ce principe qui a été énoncé et ceci est essentiel, après l'intervention de la loi du 25 mai 1864 (D.P. 64-4-53) abrogeant le délit de coalition et même de la loi Waldeck-Rousseau du 21 mars 1884 (D-1884-4-129), qui avant même que ne soit consacrée la liberté d'association (loi du 1<sup>o</sup> juillet 1901) assurait le principe de la libre constitution de syndicats professionnels dotés de la personnalité juridique, et auquel la Cour de cassation est restée fidèle après même le rappel du droit de grève par le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 (cf. jurisprudence précitée et postérieure à cette date) n'est que la traduction au niveau d'une entreprise de cette idée selon laquelle il n'existe pas en droit français de situation ou de qualité faisant acquérir une impunité totale.

C'est dire que de même qu'un salarié ne saurait sans engager sa responsabilité pécuniaire, provoquer des désordres non constitutifs de l'exercice du droit de grève, au sein de son entreprise (Cass. Soc. 9 février 1972 précité), aucun tiers ne saurait sans encourir la même sanction, s'immiscer abusivement dans la vie d'une entreprise en incitant inconsidérément son personnel à s'y livrer à des actions totalement illicites.



Cette position, dont l'origine remonte, comme il vient d'être dit, à l'arrêt "JAURES", est au demeurant parfaitement justifiée ; car comme le soulignait en son temps Monsieur l'avocat général Eugène DUVAL : "Le droit des intervenants ne peut être, en effet, plus étendu que celui des intéressés, des grévistes eux-mêmes. Ce qui est défendu aux grévistes le sera à fortiori aux intervenants. En conséquence, l'intervention de tiers dans la grève ne sera légitime que dans les limites où elle est permise aux intéressés eux-mêmes" (cf. D. 1897 I-spéc. p. 546 spéc. 2° col. in fine).

Il apparaît ainsi en définitive, qu'en l'état actuel de notre droit positif, toute personne, et notamment un employeur victime d'un dommage, a droit à réparation, ce dommage lui serait-il même causé par l'un de ses salariés ou par une organisation syndicale, à l'occasion d'un conflit collectif.

4° - Le bouleversement que se propose de réaliser l'article

1° H de la loi

Cet état de droit, l'article 1° H de la loi relative au développement des institutions représentatives du personnel, se propose d'y apporter un bouleversement sans précédent en ajoutant à l'article L.521-1 du Code du travail un nouvel alinéa ainsi rédigé :

- Aucune action ne peut être intentée à l'encontre de salariés, de représentants du personnel élus ou désignés ou d'organisations syndicales de salariés, en réparation des dommages causés par un conflit collectif de travail ou à l'occasion de celui-ci, hormis les actions en réparation du dommage causé par une infraction pénale et du dommage causé par des faits manifestement insusceptibles de se rattacher à l'exercice du droit de grève ou du droit syndical. Ces dispositions sont applicables aux procédures en cours, Y compris devant la Cour de cassation."

Ce texte institue donc une irresponsabilité totale, tant contractuelle que délictuelle des salariés, des représentants du personnel élus ou désignés ou des organisations syndicales de salariés pour tous les dommages causés par un conflit collectif de travail hormis le cas où ces dommages auront été causés par une infraction pénale et celui où ils l'auront été par des faits manifestement insusceptibles de se rattacher à l'exercice du droit de grève ou du droit syndical.

Ce principe d'irresponsabilité (Ière partie) et ses modalités d'application dans le temps (IIème partie) doivent être déclarés contraires à la Constitution pour les motifs suivants :

## Section 1. Le principe d'irresponsabilité et la

### Constitution

Le principe d'irresponsabilité institué par l'article 1° H de la loi votée le 6 octobre 1982 méconnaît et viole un certain nombre de textes de valeur constitutionnelle. On peut recenser essentiellement sept catégories de droits et libertés méconnues par la disposition attaquée :

#### A. MOYEN D'INCONSTITUTIONNALITÉ TIRÉ DE LA VIOLATION DU PRÉAMBULE DE LA CONSTITUTION DE 1946.

En premier lieu, le principe d'irresponsabilité posé par l'article 1° H de la loi votée le 6 octobre 1982 n'est pas conforme au Préambule de la Constitution de 1946. En effet, le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 édicte que " le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le Préambule de la Constitution de 1946 ".

Il faut souligner que le renvoi aux textes de 1789 et de 1946 a pour objet et pour effet de les intégrer dans le Préambule de la Constitution de 1958, donc dans cette Constitution elle-même. Telle est exactement la solution dégagée par le Conseil Constitutionnel qui considère que la Déclaration de 1789 et le Préambule de la Constitution de 1946 sont des composantes de la Constitution de 1958 et qui contrôle les lois par rapport à eux (C.C. 16 juillet 1971, Décision 71.44 D C Rec. p. 29, A J D A. 1971, 537 ; Cf. J. ROBERT, Propos sur le sauvetage d'une liberté, R D P 1171 ; C.C. 15 janvier 1975, décision 75-54 D.C. Rec. p. 19, A J D A 1975-134, note RIVERO ; C.C. 12 janvier 1977, décision 76-75 D C Rec. p. 33 ; A J D A 1978.215, note RIVERO ; C C 25 juillet 1979, Décision 79-105 F C J.O. 1953 ; C C 9 janvier 1980, Décision 79-109 D C J.O. p. 84 ; C C 16 janvier 1982, Décision 81-132 D C, J.O. 17 janvier 1982, p. 299).

Il s'agit là d'une jurisprudence constante. Par le Préambule de la Constitution de 1946, le Peuple Français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de races, de religion ni de croyances, possède des droits inaliénables et sacrés. Il réaffirme solennellement les droits et les libertés de l'Homme et du Citoyen consacrés par la Déclaration des Droits de 1789 et les principes fondamentaux reconnus par les Loix de la République.

Il proclame en outre, comme particulièrement nécessaire à notre temps, un certain nombre de principes politiques, économiques et sociaux.

Ainsi les sources de nature constitutionnelle auxquelles il faut se référer pour dégager les principes servant de fondement à la République, sont la Constitution de 1958, y compris son Préambule, le Préambule de la Constitution de 1946, les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et la Déclaration des Droits de 1789.

Ces textes expriment une conception générale de la Société Française qui s'impose aux Pouvoirs Publics, non seulement Gouvernement, mais également Parlement.

La violation d'un de ces principes de valeur constitutionnelle entraîne la censure de la loi votée par le Parlement. Tel est bien le cas en l'espèce avec l'article 1° H de la loi votée le 6 octobre 1982 qui ajoute à l'article L.521-1 du Code du Travail un alinéa nouveau aux termes duquel :

" aucune action ne peut être intentée à l'encontre de salariés, de représentants du personnel élus ou désignés ou d'organisations syndicales de salariés, en réparation des dommages causés par un conflit collectif de travail ou à l'occasion de celui-ci hormis les actions en réparation du dommage causé par une infraction pénale et du dommage causé par des faits manifestement insusceptibles de se rattacher à l'exercice du droit de grève ou du droit syndical. Ces dispositions

" sont applicables aux procédures en cours, y compris devant la Cour de cassation ".

En vertu de ce texte, dorénavant, tout fait susceptible de se rattacher à l'exercice du droit de grève ou du droit syndical ne peut plus être soumis à l'appréciation des juridictions, - judiciaires seulement, semblerait-il, comme on le verra bientôt. Les salariés, représentants du personnel élus ou désignés et les organisations syndicales de salariés sont exonérés de toute responsabilité en raison des dommages qui auront pu causer des faits qui ne seraient pas manifestement insusceptibles de se rattacher à l'exercice du droit de grève ou du droit syndical.

Il faut noter que l'irresponsabilité ainsi attachée dorénavant par la loi votée le 6 octobre 1982 est extrêmement étendue dans son champ d'application en raison de la généralité et de l'imprécision des termes utilisés.

Pour que l'irresponsabilité puisse jouer, il n'est pas nécessaire que les faits litigieux aient été commis dans l'exercice du droit de grève ou du droit syndical ; il suffit que ces faits se rattachent à un tel exercice. La notion de "rattachement" est bien évidemment très large et vague et permet d'attribuer à l'exercice du droit de grève ou du droit syndical des faits dont le lien avec ces droits peut être tenu.

Mais ce n'est pas tout. Il n'est même pas nécessaire que les faits litigieux "se rattachent", malgré l'imprécision rappelée de ce terme, à l'exercice du droit de grève ou du droit syndical ; il suffit qu'ils ne soient pas "insusceptibles" de se rattacher à un tel exercice. Des faits qui n'ont pas été commis dans l'exercice d'un tel droit ou qui même ne se rattachent pas, de près ou de loin, à cet exercice, peuvent cependant bénéficier de l'impunité prévue par la loi s'ils sont "susceptibles" de se rattacher, ou plus exactement s'ils ne sont pas "manifestement" insusceptibles de se rattacher à l'exercice du droit de grève ou du droit syndical. L'exigence du caractère manifeste de l'absence de toute possibilité de rattachement limite considérablement l'exception prévue par la loi au bénéfice de l'impunité des salariés et de leurs organisations syndicales.

La conjonction de l'adverbe "manifestement" et de l'adjectif "insusceptible" permet ainsi de faire bénéficier de l'impunité légale des faits dont le lien - ou plutôt le rattachement - avec l'exercice des droits de grève ou syndical est extrêmement ténu, sinon inexistant.

On peut comparer cette rédaction de l'article 1° H de la loi votée le 6 octobre 1982 à la notion, dégagée par la jurisprudence du Conseil d'Etat, de fautes personnelles non dépourvues de tout lien avec le service des actes accomplis cependant en dehors du service

dès lors qu'ils ont un certain rapport avec lui.

C'est la même assimilation qui est ainsi opérée par l'article 1° H de la loi déferée à la censure du Conseil Constitutionnel. Des faits accomplis en dehors de l'exercice du droit de grève ou du droit syndical sont purement et simplement assimilés à des faits accomplis dans l'exercice de tels droits ; le résultat - recherché par le législateur - est une impunité totale dès lors que ces faits sont accomplis par des salariés, des représentants élus ou désignés du personnel ou des organisations syndicales de salariés et que ces mêmes faits ne constituent pas simultanément des infractions pénales.

Dorénavant, et sous la seule exception des infractions pénales ou de celle très théorique des faits manifestement insusceptibles de se rattacher à l'exercice du droit de grève ou du droit syndical, les faits commis par les salariés, les représentants du personnel élus ou désignés ou par les organisations syndicales de salariés bénéficient d'une impunité totale.

Une telle évolution est contraire aux textes constitutionnels et notamment au préambule de la Constitution de 1946.

En effet, la reconnaissance du droit de grève et du droit syndical par le Préambule de la Constitution de 1946 a porté sur des droits constitutionnellement limités et non pas absolus.

Le sixième alinéa du Préambule proclame que "tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix".

Cette reconnaissance du droit syndical n'est pas illimitée.

Si tout homme peut adhérer à un syndicat, c'est uniquement pour défendre ses droits et ses intérêts. L'action syndicale est donc limitée dans sa finalité et dans son exercice.

La défense des droits et intérêts n'implique nullement une impunité pour des faits illicites ou causant un dommage à autrui.

L'étendue de cette impunité est d'ailleurs soulignée par le texte dans la définition des dommages dont on ne pourra plus demander réparation ; il s'agit, non seulement des dommages causés par un conflit collectif de travail, mais également des dommages causés à l'occasion d'un conflit collectif de travail.

En définitive, le droit de grève et le droit syndical deviennent des droits absolus dont l'exercice même abusif ou illicite est dorénavant à l'abri de toute critique.

Le droit de grève et le droit syndical se voient supprimer toute limite.

Cette limitation est également appliquée au droit de grève.

En effet, aux termes du septième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 "le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent".

Le constituant a ici expressément prévu l'intervention du législateur pour "réglementer" le droit de grève dont le principe, posé par le Préambule, est immédiatement limité par la nécessité d'une réglementation.

Le droit de grève n'est donc pas reconnu comme un droit absolu. Il doit s'exercer dans un certain cadre de réglementation qui implique ainsi une limitation.

On pourrait certes objecter que l'article 34 de la Constitution de 1958 donne au Préambule le pouvoir de déterminer les principes fondamentaux du droit du travail et du droit syndical et qu'ainsi la loi est entièrement libre d'aménager comme elle l'entend le droit de grève et le droit syndical.

Mais ce serait ignorer qu'en réalité les normes ou principes posés par les Préambules et d'autres textes à

valeur constitutionnelle s'imposent au législateur qui ne peut ainsi légiférer que dans le respect de ces principes constitutionnels.

En effet, la hiérarchie des normes en droit français amène à distinguer trois catégories de règles.

Il y a d'abord les normes ou règles essentielles qui sont contenues dans le corps de la Constitution et dans les principes ou dispositions à valeur constitutionnelle. Il y a ensuite les normes ou règles importantes qui sont contenues dans les lois organiques et ordinaires.

Il y a enfin les normes ou règles secondaires qui sont contenues dans les règlements (Cf. sur cette hiérarchie, Louis FAVOREU et Loïc PHILIP, les Grandes Décisions du Conseil Constitutionnel, 2e édition 1979 p. 425).

Dans le cadre des compétences que lui réserve l'article 34 de la Constitution, la loi ne doit pas méconnaître les principes posés par la Constitution, les Préambules et autres textes à valeur Constitutionnelle, principes dont la loi doit seulement assurer la mise en oeuvre sans dénaturer ni mise en cause quelconques.

Dans la mise en oeuvre des principes constitutionnels, le législateur doit veiller à ne pas "dénaturer" ou "mettre en cause" ceux-ci en prenant des normes trop générales ou trop imprécises. Comme, d'ailleurs, le pouvoir réglementaire qui ne peut ni ne doit, dans la mise en oeuvre des normes législatives, "dénaturer" ni "mettre en causes" ces normes.

C'est ainsi que la loi relative à la fouille des véhicules n'est pas conforme à la Constitution puisque, dépassant la simple mise en oeuvre, elle met en cause ou "porte atteinte aux principes essentiels sur lesquels repose la protection de la liberté individuelle" (C.C. 12 Janvier 1977, Décision 76-75 DC, Tec. p. 33, et Louis FAVOREU et L. PHILIPP, op. cit. p. 391 et s.).

Le Conseil Constitutionnel a d'ailleurs appliqué le même raisonnement en matière de droit du travail et de droit syndical dans l'affaire de l'emploi des jeunes en décidant que, le législateur étant compétent, d'après l'article 34 de la Constitution de 1958, pour déterminer les principes fondamentaux du droit du travail et du droit syndical, il lui "revient de déterminer, dans le respect des principes qui sont énoncés au... Préambule, les conditions de leur mise en oeuvre" (C.C. 5 Juillet 1977).

.../

Si les mesures prises par le législateur ne se limitent pas à mettre en oeuvre les principes, mais "si elles les mettent en cause, le Conseil Constitutionnel ne peut alors que sanctionner la violation du Préambule.

Il en va de même pour le droit de grève. Il appartient à la loi de "mettre en oeuvre" le principe constitutionnel, c'est-à-dire de prévoir ses modalités d'application à condition que les règles de mise en oeuvre prévues ne violent pas le principe de son contenu et ne le dénaturent pas (Cf. C.C. 25 Juillet 1979).

Ainsi, dans le cadre des compétences à lui reconnues par l'article 34 de la Constitution, le législateur doit respecter et s'abstenir de dénaturer les principes à valeur constitutionnelle.

Or, l'article 1er H de la loi votée de 6 Octobre 1982 ne se contente pas de prévoir les modalités d'application du droit de grève ou du droit syndical ; il en dénature totalement les caractères en faisant des droits illimités et absolus, couronnés par une impunité quasi-totale, violant ainsi les limitations nécessaires que le Constituant leur avait imparties.

.../

Ces limitations d'ailleurs ont bien été mises en lumière par la jurisprudence du Conseil d'Etat à propos de l'exercice du droit de grève dans le secteur public.

On connaît les considérants célèbres de la décision DEHAENE et qui seront simplement rappelés ici :

<<Considérant qu'en indiquant dans le Préambule de la Constitution que "le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent", l'Assemblée Constituante a entendu inviter le législateur à opérer la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels dont la grève constitue une modalité et la sauvegarde de l'intérêt général auquel elle peut être de nature à porter atteinte>>.

Ainsi le droit de grève ne peut pas être exercé de manière absolue en ignorant les atteintes qu'il peut porter à l'intérêt général. Le Législateur est donc invité à intervenir non pas pour permettre un exercice sans limites du droit de grève, mais pour l'aménager de telle sorte qu'une conciliation où l'intérêt général puisse être réalisée.

.../

Une telle "conciliation" implique nécessairement une limitation de l'exercice du droit de grève. C'est ce que reconnaît le Conseil d'Etat dans la même décision DEHAENE qui poursuit en ajoutant :

<<Considérant qu'en l'absence de cette réglementation la méconnaissance du droit de grève ne saurait avoir pour conséquence d'exclure les limitations qui doivent être apportées à ce droit comme à tout autre en vue d'en éviter un usage abusif ou contraire aux nécessités de l'ordre public>>.

(C.E. 7 Juillet 1950, DEHAENE, Rec. 426, S. 1950-3-109, note J.D.V. ; D. 1950.538, note Gervais R.D.P. 1950.691, Concl. Gazier, note Waline ; J.C.P. 1950-II.5681, Concl. Gazier ; Rev. Adm. 1950?366, Concl. Gazier, note Liet-Veaux ; Dr. Soc. 1950.317, Concl. Gazier).

Le droit de grève est donc un droit nécessairement limité. Comme le disait le Commissaire du Gouvernement GAZIER dans ses conclusions, « admettre sans restriction la grève des fonctionnaires, ce serait ouvrir des parenthèses dans la vie constitutionnelle et, comme on l'a dit, consacrer officiellement la notion d'un Etat à éclipses. Une telle solution est radicalement contraire aux principes les plus fondamentaux de notre droit public>>.



On peut parfaitement transposer cette analyse et

cette conclusion en droit constitutionnel pour la grève de tout salarié, qu'il relève du secteur public ou du secteur privé.

Le Préambule de la Constitution de 1946 n'a pas entendu consacrer un droit sans limites, un droit dont l'exercice bénéficierait d'une impunité telle que plus aucune restriction ni borne ne pourraient être posées.

Un tel droit absolu et illimité ne pourrait qu'entraîner inévitablement une anarchie générale et la destruction de toute société policée et organisée.

Tel n'est pas le but recherché par la Constitution et par les textes à valeur constitutionnelle.

Le droit de grève reconnu par le Préambule est nécessairement un droit limité qui ne saurait porter atteinte aux autres principes posés ou rappelés soit par le même Préambule de 1946, soit par la Déclaration des Droits de 1789, soit par la Constitution elle-même, soit par les Principes Fondamentaux reconnus par les lois de la République.

.../

Comme le Conseil Constitutionnel l'a indiqué à propos des nationalisations, les principes économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps n'ont <<ni pour objet ni pour effet de rendre inapplicables>> (aux opérations ou faits reconnus par le Préambule tels que les nationalisations ou, en l'espèce, la grève et l'action syndicale) <<les principes... de la Déclaration de 1789>> (C.C. 16 Janvier 1982, décision 81-132 précitée).

En d'autres termes, la reconnaissance du droit de grève n'implique nullement la négation des autres principes énoncés par la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789.

Or, en attribuant au droit de grève - comme au droit syndical d'ailleurs - un caractère absolu et illimité, la loi votée le 6 Octobre 1982 méconnaît les limitations nécessaires voulues par le Constituant ainsi que les buts assignés à la Société Politique par la Déclaration des Droits de 1789.

<< Le But de toute Association Politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression >> (Article 2 de la Déclaration).

<< Toute Société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution >> (article 16 de la Déclaration de 1789).

En portant atteinte aux caractères nécessairement limités du droit de grève et du droit syndical, le législateur a donc méconnu et violé le Préambule de la Constitution de 1946.

Cette méconnaissance entraîne également une violation des principes proclamés par la Déclaration de 1789 et ses fondements de la Société Française.

C'est ce que l'on va voir en examinant maintenant les autres moyens d'inconstitutionnalité.

#### B. MOYEN D'INCONSTITUTIONNALITE TIRE DE LA VIOLATION DES ARTICLES 1E, 2 ET 4 DE LA DECLARATION DES DROITS DE L'HOMME ET DU CITOYEN DU 26 AOUT 1789 ET DES ARTICLES 1382 ET 1147 DU CODE CIVIL.

La Déclaration des Droits de 1789, en consacrant la liberté de l'Homme lui pose des limites nécessaires en édictant que "la liberté consiste à pouvoir faire

tout ce qui ne nuit pas autrui ; ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits". La liberté a donc des bornes qui doivent être déterminées par la loi. Ce principe est le fondement constitutionnel de la responsabilité civile édictée par les articles 1382 et 1147 du Code Civil.

Il appartient au législateur de déterminer et d'améliorer l'étendue de la responsabilité, non de supprimer les "bornes" assignées à l'exercice des droits naturels de chaque homme ni de supprimer le principe même de la responsabilité de tout être humain.

La loi critiquée viole ainsi tout à la fois les principes de liberté et de responsabilité posés tant par la Déclaration des Droits de 1789 que par les lois de la République, en l'espèce le Code Civil.

#### C. MOYEN D'INCONSTITUTIONNALITE TIRE DE LA VIOLATION DU DROIT A REPARATION, PRINCIPE FONDAMENTAL RECONNU PAR LES LOIS DE LA REPUBLIQUE.

Le Préambule de la Constitution du 27 Octobre 1946

constitutionnelle, ni aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (Cf. not. Conseil Constitutionnel 15 Janvier 1975 "Les Grandes Décisions" du Conseil Constitutionnel" n° 26 p. 299 et suivantes ; JCP 1975 - II - 18030 et la note ; RDP 1975 p. 185 et 1335 et les observations ; D. 1975 p. 529 et la note ; GP 1976 I p. 25 et la note ; AJDA 1975 p. 134 et la note).

Par une décision du 23 Novembre 1977, le Conseil Constitutionnel a ainsi posé que la liberté de l'enseignement constituait "l'un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République" c'est-à-dire avait un statut constitutionnel (Cf. Grandes décisions du Conseil Constitutionnel" n° 31 p. 407 ; RDP 1978 p. 830 obs. FAVOREU ; GP 9-10 et 11 13 Juin 1978 note FLAUSS ; RDP 1979 p. 65 et 85 Obs. PLOUVIN ; ADJA 1978 p. 565 obs. RIVERO).

Cette décision est extrêmement intéressante, dans la mesure où cette règle de la coexistence d'un enseignement privé à côté de l'enseignement public auquel

.../

le Conseil Constitutionnel donnait ainsi valeur constitutionnelle en la classant dans la catégorie des "principes fondamentaux reconnus par les lois de la République" qu'avait créé le Préambule de 1946, le constituant de 1946 lui-même, à l'issue d'un débat très serré avait refusé de l'inscrire expressément dans le Préambule. En d'autres termes, c'est le Conseil Constitutionnel lui-même qui a estimé que cette règle appartenait à la catégorie de ces principes, après avoir indiqué qu'elle avait été rappelée par une loi de finances du 31 Mars 1931.

Cette jurisprudence doit pouvoir être invoqué en l'espèce.

Par le régime d'irresponsabilité qu'il édicte au profit des salariés, des représentants du personnel élus ou désignés ou des organisations syndicales, pour les dommages causés par un conflit collectif de travail où à l'occasion de celui-ci, l'article 1er H de la loi met directement en cause ce principe fondamental de notre droit selon lequel toute victime d'un dommage a le droit d'en obtenir réparation de son auteur.

exclu par la loi attaquée, mais constitue sans doute possible l'un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

#### D. MOYEN D'INCONSTITUTIONNALITÉ TIRÉ DE LA

#### VIOLATION DU PRINCIPE SELON LEQUEL L'ABUS DE DROIT OUVRE DROIT À RÉPARATION, PRINCIPE FONDAMENTAL RECONNU PAR LES LOIS DE LA RÉPUBLIQUE.

En interdisant les actions intentées à l'encontre de salariés, de représentants du personnel élus ou désignés ou d'organisations syndicales, en réparation des dommages causés par un conflit collectif de travail ou à l'occasion de celui-ci, hormis celles destinées à réparer le dommage causé par une infraction pénale ou le dommage causé par des faits manifestement insusceptibles de se rattacher à l'exercice du droit de grève ou du droit syndical, la loi attaquée ne réserve pas l'hypothèse de l'abus de droit syndical ou de l'abus du droit de grève.

Or le droit qu'ont les victimes d'obtenir réparation des conséquences dommageables que l'exercice excessif d'un droit par son titulaire peut entraîner pour elles, plus connu sous le nom de théorie de l'abus de droit, constitue à l'évidence l'un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

a solennellement réaffirmé "les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République".

Par une décision du 16 Juillet 1971 ("les Grandes

Décisions du Conseil Constitutionnel" par Louis

FAVOREU et Loïc PHILIP, Sirey 2e édition 1979 n° 21

p. 235 et suivantes ; RDP 1971 p. 1171 - 1204 ;

JCP 1971 II - 16 823) le Conseil Constitutionnel

a définitivement tranché la question de la valeur

juridique du Préambule de la Constitution en recon-

naissant la valeur constitutionnelle au Préambule

de 1958 et à celui de 1946 auquel il renvoie.

C'est dire que par cette décision, le Conseil Constitutionnel a non seulement affirmé avec la plus grande netteté que le Préambule de 1946 appartenait au "Bloc de Constitutionnalité" mais encore que "les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République" auxquels ce Préambule fait référence sans les énumérer avaient valeur constitutionnelle.

Est donc conforme à la constitution tout ce qui n'est pas contraire aux dispositions contenues dans le corps même de la loi fondamentale (articles de la Constitution du 4 Octobre 1958), ni aux dispositions du Préambule de la Constitution de 1946 ayant valeur Les règles aussi bien législatives que jurisprudentielles du droit positif Français de la responsabilité civile posent ce principe du droit à réparation qui est

E. MOYEN D'INCONSTITUTIONNALITÉ TIRÉ DE LA  
VIOLATION DES ARTICLES 1° ET 6° DE LA  
DÉCLARATION DES DROITS DE 1789 ET DE  
L'ARTICLE 2 DE LA CONSTITUTION DE 1958.

Ce moyen tiré de la violation du principe constitutionnel d'égalité comporte, en réalité, cinq éléments :

- violation du principe d'égalité devant la justice ;
- violation du principe d'égalité devant les charges publiques à l'encontre des employeurs et organisations syndicales d'employeurs ;
- violation du principe d'égalité devant les charges publiques à l'encontre des tiers à l'entreprise ;
- violation du principe d'égalité devant les charges publiques à l'encontre de l'Etat ;
- violation du principe d'égalité devant les charges publiques à l'encontre des salariés du secteur public.

1° - Violation du principe d'égalité devant la justice.

Le texte attaqué institue une impunité au seul bénéfice des salariés, représentants du personnel et organisations syndicales de salariés. En revanche, les employeurs et les tiers voient leur régime de responsabilité maintenu.

Ce faisant, la loi critiquée viole le principe d'égalité des citoyens devant la justice et de l'égalité possible pour tous d'avoir recours au juge, chacun ayant le droit de s'adresser au juge lorsqu'il est porté atteinte à l'un de ses droits ou de ses intérêts. La loi votée, supprimant toute possibilité de recourir à un juge pour les employeurs et organisations syndicales d'employeurs à l'encontre des salariés, représentants du personnel et organisations syndicales de salariés, est donc contraire à la Constitution (C.C. 2 décembre 1980, p. 74).

2° - Violation du principe d'égalité devant les charges publiques à l'encontre des employeurs et organisations syndicales d'employeurs.

En effet, l'impunité instituée par le texte attaqué ne bénéficie qu'aux salariés, représentants du personnel et organisations syndicales de salariés. En revanche, la responsabilité des employeurs ou des organisations syndicales d'employeurs subsiste intégralement envers les salariés non-grévistes et leurs clients, affectés par les grèves, licites ou illicites, leur causant un dommage.

Cette responsabilité dorénavant unilatérale des employeurs à l'encontre de l'impunité des salariés constitue une rupture du principe d'égalité devant les charges publiques.

3° - Violation du principe de non discrimination

La loi attaquée institue une discrimination sans précédent entre le droit d'intervention des organisations syndicales dans les conflits collectifs du travail lequel bénéficiera désormais d'un régime d'irresponsabilité, et le droit d'intervention reconnu en l'état de notre droit positif à toutes les autres catégories de tiers à l'entreprise intervenant dans un conflit collectif du travail et qui restera quant à lui, entièrement soumis aux dispositions beaucoup plus sévères des articles 1382 et 1383 du Code Civil.

4° - Violation du principe d'égalité devant les charges

publiques à l'encontre de l'Etat

En effet, si la loi interdit toute action en réparation des dommages causés par un conflit collectif de travail ou à l'occasion de celui-ci, elle n'interdit cependant pas - encore - à l'employeur de demander l'expulsion de salariés grévistes occupant les lieux de travail. On sait que, dans cette hypothèse, le refus de l'Etat de prêter le concours de la force publique pour l'exécution de ces mesures d'expulsion, entraîne la responsabilité de l'Etat et l'obligation de réparer le dommage ainsi causé (CE., 30 novembre 1923, Couitéas, D. 1923-3-59, Concl. Rivet, S. 1923-3-57, note Hauriou ; CE., 3 juin 1938, Sté St. Charles, 521 Concl. Dayras, D. 1938.3-65, note Appleton).

Cette responsabilité de l'Etat subsistera alors que les salariés et leurs organisations syndicales obtiennent une impunité totale pour les dommages résultant de ces mêmes occupations de lieux de travail.

5° - Violation du principe d'égalité devant les charges publiques à l'encontre des salariés du secteur public.

En effet la loi votée n'accorde l'impunité critiquée qu'aux seuls salariés du secteur privé ou soumis à un statut de droit privé.

En revanche les salariés soumis à un statut de droit public semblent laissés en dehors du champ d'application de ce principe d'irresponsabilité, le texte visant les procédures devant la Cour de cassation.

Ainsi seuls les salariés relevant du droit privé seront désormais exonérés de toute responsabilité alors que les salariés relevant du droit public restent soumis au principe de droit commun de la responsabilité pécuniaire en droit administratif, des agents des collectivités publiques pour les préjudices qu'ils ont pu causer à ces collectivités lorsque ces préjudices résultent de leurs fautes personnelles (CE., 28 juillet 1951, Laruelle, S. 1951-3-25, note Mathiot, R D P 1951-1087 note Waline ; JCP 1952-II-6734, note Eisenmann ; TC. 25 mars 1947, Hospices du Puy, Rev. adm. 1947-247, note Lilet-Veaux).

F. MOYEN D'INCONSTITUTIONNALITÉ TIRÉ DE LA VIOLATION  
DES ARTICLES 2, 4 ET 17 DE LA DÉCLARATION  
DES DROITS DE L'HOMME ET DU CITOYEN DE 1789.

EN EFFET la suppression de toute responsabilité des salariés à l'occasion de l'exercice du droit de grève ou du droit syndical, aboutit inévitablement à un état d'anarchie et de paralysie des entreprises en l'absence de toute sanction contre l'exercice illicite, nuisible ou abusif des droits de grève et syndical.

Cette paralysie inévitable des entreprises porte atteinte au droit de propriété des employeurs, ainsi dépossédés de leurs biens sans juste et préalable indemnité ainsi qu'à la liberté d'entreprendre, reconnue par l'article 4 de la Déclaration de 1789.

G. MOYEN D'INCONSTITUTIONNALITÉ TIRÉ DE LA  
VIOLATION DES ARTICLES 2 ET 16 DE LA DÉ-  
CLARATION DES DROITS DE L'HOMME ET DU  
CITOYEN DE 1789.

En effet l'article 2 de la Déclaration prévoit que "le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imperceptibles de l'homme." Au nombre desquels se trouvent la liberté et la propriété.

Or la loi votée porte une atteinte grave à la liberté et à la propriété qui ne sont plus assurées par la société politique en violation de l'article 2 précité de la Déclaration comme de l'article 16 de la même Déclaration aux termes duquel "toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée... n'a point de Constitution".

Or cette exigence de garantie des droits, tels que la liberté, la propriété et l'égalité, posée par l'article 16 de la Déclaration, n'est pas respectée par la loi attaquée.

II<sup>e</sup> PARTIE " Les modalités d'application dans  
le temps et la Constitution "

Le texte attaqué prévoit encore que les nouvelles dispositions qu'il édicte "sont applicables aux procédures en cours, Y compris devant la Cour de cassation".

Pour avoir déclaré que ce nouveau régime de responsabilité devrait être appliqué y compris aux affaires pendantes devant la Cour de cassation, ce texte a encouru trois griefs :

- violation du principe selon lequel la Cour de cassation juge la légalité des arrêts qui lui sont déférés et non le fond des procès ;
- violation du principe d'égalité devant la loi ;
- détournement de pouvoir.

#### A. MOYEN D'INCONSTITUTIONNALITÉ TIRÉ DE LA

VIOLATION DU PRINCIPE SELON LEQUEL LA

COUR DE CASSATION JUGE LA LÉGALITÉ DES

ARRÊTS QUI LUI SONT DÉFÉRÉS ET NON LE

FOND DES PROCES, PRINCIPE FONDAMENTAL

RECONNU PAR LES LOIS DE LA RÉPUBLIQUE.

La Cour de cassation juge la légalité des décisions qui lui sont déférées et non le fond des procès. Elle ne saurait donc appliquer un texte qui n'était pas en vigueur au moment où la décision déferée à sa censure a été rendue (cf. not. Ch. réun. 3 juillet 1930, D.P. 1930 1-129 note Capitant ; Cass. 9 février 1960 Bull. Civ. III n° 55 ; 4 janvier 1964 Bull. Civ. III n° 6 ; cf. également BORE "La cassation en matière civile" page 380 n°s 1092 et suiv.).

Cette règle doit à l'évidence, être regardée comme l'un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République. Il peut certes y être fait obstacle lorsque le texte nouveau est interprétatif du texte ancien et se borne à reconnaître un droit préexistant.

Mais ici il est incontestable que le nouveau régime de responsabilité (on devrait plutôt écrire d' "irresponsabilité") institué par le texte attaqué ne peut être jugé interprétatif des articles 1382 ou 1147 du Code civil. La violation du principe constitutionnel apparaît donc manifeste en l'espèce.

#### B. MOYEN D'INCONSTITUTIONNALITÉ TIRÉ DE LA

VIOLATION DES ARTICLES 1° ET 6° DE LA

DÉCLARATION DES DROITS ET DE L'ARTICLE

2 DE LA CONSTITUTION DE 1958.

Aux termes de l'article 6 de la Déclaration, "la loi est l'expression de la volonté générale. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse".

Or la loi votée est loin de respecter ce principe en ce qui concerne les modalités de son entrée en vigueur.



Dérogeant au principe traditionnel de la non-application d'une loi de fond nouvelle et non interprétative, aux instances pendantes devant la Cour de cassation, la loi attaquée prévoit que ses dispositions sont applicables aux procédures en cours, y compris devant la Cour de cassation.

Or, en réalité, ces procédures en cours devant la Cour de cassation ne sont qu'au nombre de deux ou trois d'une part, et ne concernent qu'une seule et même organisation syndicale (pour ne pas la nommer, la C.G.T.) d'autre part. Ce lien entre le texte et l'une des affaires pendantes devant la Cour de cassation (à savoir celle concernant la Régie Renault) apparaît manifestement au regard des débats tenus à l'Assemblée Nationale lors de la 1<sup>è</sup> séance du 29 mai 1982 (J.O. Déb. p. 2482, haut de la colonne 2, et p. 2483, milieu de la colonne 1).

Ainsi, la loi, loin d'être l'expression de la volonté générale, est spécialement protectrice d'une organisation syndicale de salariés en violation de l'article 6 de la Déclaration de 1789 notamment.

### C. MOYEN D'INCONSTITUTIONNALITÉ RÉSULTANT DU DÉTOURNEMENT DE POUVOIR COMMIS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

En effet, ainsi qu'on l'a vu avec le moyen précédent, la loi attaquée, loin d'être générale, a en réalité prévu l'application immédiate de ses dispositions aux procédures en cours "y compris devant la Cour de cassation" dans le seul but de soustraire une seule organisation syndicale au cours de la justice.

Le but ainsi recherché est constitutif de détournement de pouvoir et entraîne également la censure de la Loi.

°  
°  
°

7- Saisine des députés RPR-UDF visée par la décision  
82-146 DC "Elections des conseillers municipaux".

Monsieur le Président,

Messieurs les Conseillers,

Nous avons l'honneur de déférer au Conseil Constitutionnel, en application des dispositions de l'article 61 - alinéa 2 de la Constitution, le projet de loi modifiant le Code électoral et le Code des Communes et relatif à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de FRANCE sur les listes électorales.

Ce projet de loi est contraire à la Constitution en tant qu'à l'article 4, il comporte une nouvelle rédaction de l'article L 262 du Code électoral, ainsi conçue :

" Article L.262.- Au premier tour de scrutin, il est attribué à la liste qui a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés un nombre de sièges égal à la moitié du nombre des sièges à pourvoir, arrondi, le cas échéant, à l'entier supérieur lorsqu'il y a plus de 4 sièges à pourvoir et à l'entier inférieur lorsqu'il y a moins de 4 sièges à pourvoir. Cette attribution opérée, les autres sièges sont repartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sous réserve de l'application des dispositions du troisième alinéa ci-après.

" Si aucune liste n'a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour, il est procédé à un deuxième tour. Il est attribué à la liste qui a obtenu le plus de voix un nombre de sièges égal à la moitié du nombre des sièges à pourvoir, arrondi, le cas échéant, à l'entier supérieur lorsqu'il y a plus de 4 sièges à pourvoir et à l'entier inférieur lorsqu'il y a moins de 4 sièges à pourvoir. En cas d'égalité de suffrages entre les listes arrivées en tête, ces sièges sont attribués à la liste dont les candidats ont la moyenne d'âge la plus élevée. Cette attribution opérée, les autres sièges sont repartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sous réserve de l'application des dispositions du troisième alinéa ci-après .

Les membres de phrase :

" arrondi, le cas échéant, à l'entier supérieur lorsqu'il y a plus de 4 sièges à pourvoir et à l'entier inférieur lorsqu'il y a moins de 4 sièges à pourvoir " et figurant au 1er et au 2ème alinéa de l'article L 262 nouveau du Code électoral, provoquent directement, entre les électeurs des communes ou des secteurs de vote pour lesquels il y a plus de 4 sièges à pourvoir et ceux des communes ou des secteurs de vote pour lesquels il y a moins de 4 sièges à pourvoir une inégalité devant le suffrage qui entache les dispositions précitées d'inconstitutionnalité.

Comme l'a rappelé le Conseil Constitutionnel dans sa décision n° 78-101 DC du 17 janvier 1979 ( Rec. 1979 Page 23 ), le principe d'égalité des citoyens devant le droit de suffrage, qui est l'un des " principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ", est d'application absolue :

" Si le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce qu'une loi établisse des règles non identiques à l'égard des catégories de personnes se trouvant dans des situations différentes, il n'en est ainsi que lorsque cette non-identité est justifiée par la différence des situations et n'est pas incompatible avec la finalité de cette loi ."

Or, en l'espèce on ne voit pas : au regard de quelle différence de situation justifier le sort différent fait à l'expression de la volonté populaire selon qu'elle s'applique dans un secteur de vote où il convient d'élire plus ou moins de 4 sièges à pourvoir.

Ce chiffre de quatre a été choisi de manière parfaitement arbitraire, et l'application de règles différentes pour la dévolution des sièges donne aux suffrages des électeurs une importance différente selon le nombre de conseillers à élire, ce qui ne saurait être admis au regard du principe de l'égalité devant le droit de suffrage.

C'est pourquoi les députés soussignés soutiennent que l'article L.262, en tant qu'il comporte les dispositions précitées introduisant une discrimination entre les communes et secteurs selon qu'on y élit plus ou moins de 4 conseillers, est contraire à la Constitution.

Ces dispositions incriminées paraissent d'ailleurs détachables du texte du projet de loi.

8- Saisine des députés RPR-UDF visée par la décision  
82-147 DC "Décentralisation des DOM".

RECOURS  
au  
CONSEIL CONSTITUTIONNEL

---

Plan du mémoire  
-----

- 1 - Une seule catégorie de départements est un principe constitutionnel que l'on nomme assimilation
- 2 - Les conséquences institutionnelles de l'assimilation
- 3 - La portée de cet autre principe constitutionnel qu'est l'adaptation.
- 4 - La faute constitutionnelle du texte : la création d'une nouvelle collectivité territoriale qui supprime le département.
- 5 - Conclusion

1 - Une seule catégorie de départements est un principe constitutionnel que l'on nomme "assimilation".

La transformation, en 1946, par l'Assemblée Constituante des vieilles colonies en départements a eu pour mobile et pour signification l'identité entre les départements de la métropole et les départements d'outre-mer. Le législateur a entendu établir la même structure, des préfets, des services, des Conseils Généraux identiques aux préfets, services et Conseils Généraux de l'ensemble de la France. Ce que le langage ordinaire a appelé et appelle toujours la départementalisation est dit en termes juridiques : assimilation. Les mots "outre-mer" ajoutés au mot "département" du point de vue institutionnel n'ont qu'une signification géographique.

Ce principe d'assimilation a été consacré par la Constitution du 27 octobre 1946, Article 73.

La Constitution du 4 octobre 1958 l'a réaffirmé et renforcé.

Nous disons bien : renforcé.

En effet, avant l'article relatif aux départements d'outre-mer, numéroté 73, comme dans la Constitution précédente, un article de principe, l'Article 72 alinéa 1er de la Constitution énumère les collectivités territoriales de la République. On y constate au § 1 et au § 3 l'existence d'une seule catégorie de départements.

Ni la doctrine, ni la jurisprudence ne s'y sont trompées.

Le Conseil d'Etat l'a reconnu dans plusieurs arrêts : arrêt Charneau 29 avril 1957, arrêt Epoux-Butel, 4 octobre 1967.

Dans ce dernier arrêt il est dit expressément : "Considérant que... l'exigence de décrets d'application a eu pour but de permettre une adaptation de la législation métropolitaine en faisant subir à celle-ci les modifications nécessaires par la situation spéciale et les conditions de vie desdits départements, sans que toutefois il puisse être fait échec au principe d'assimilation que le législateur a voulu faire prévaloir".

Dans son ouvrage sur le Droit d'outre-mer (2ème édition 1966, p. 274), M. le Professeur Luchaire s'exprime ainsi : "La Constitution de 1958 confirme le principe de l'assimilation précédemment réalisé en ne distinguant pas dans son Article 72 les départements d'outre-mer de ceux de la métropole".

Enfin, le Conseil Constitutionnel, dans ses décisions du 27 février 1969, et du 26 juin de la même année, a pris acte de l'assimilation en considérant que seule une loi - et non un décret - pouvait étendre et adapter aux départements d'outre-mer une loi métropolitaine.

## 2 - Les conséquences institutionnelles de l'assimilation.

Du principe d'assimilation découlent deux conséquences la première est l'unité du législateur, la seconde l'application du droit commun institutionnel, notamment, le respect de la définition du département.

L'unité du législateur ne paraît pas mise en cause par le texte évoqué, malgré l'ambiguïté de certains propos. Un législateur unique ne signifie d'ailleurs pas législation uniforme.

La seconde conséquence - l'identité institutionnelle - est tout aussi essentielle que la première. Le Département n'est pas un cadre à l'intérieur duquel le législateur peut mettre n'importe quelle organisation administrative et lui donner n'importe quelle compétence 1

Si cette seconde conséquence n'était pas affirmée, il n'y aurait en droit aucune différence entre départements et territoires d'outre-mer. En effet, l'unité du législateur vaut pour les deux. Tandis que les territoires peuvent connaître une organisation et une compétence qui soient propres à chacun d'eux ainsi qu'une évolution légale comme nous le disons ci-dessous, au contraire, les départements d'outre-mer, du fait du principe d'assimilation, ont un statut identique à celui des départements métropolitains : structures, compétences, évolution éventuelle. C'est clairement ce que signifie la départementalisation depuis 1946 et c'est clairement cette conséquence qu'a voulu la Constitution de 1958.

Le département se définit par des compétences et par des structures.

Les compétences résultent des lois qui, de 1871 à 1982 les ont précisées. Rappelons également les termes de la loi du 2 mars 1982 qui interdit aux autorités régionales d'altérer les compétences du département.

Les structures du département sont précises. Le département est géré par un Conseil Général dont les membres sont élus au scrutin uninominal par une circonscription très particulière qui se nomme le "canton". Ainsi est assurée une représentation, non seulement des citoyens, mais des communes.

La loi qui vient d'être votée, en installant à la place du Conseil Général et du Conseil Régional une Assemblée unique à la proportionnelle, viole le principe constitutionnel d'assimilation en l'une de ses conséquences essentielles.

3 - La portée de cet autre principe constitutionnel qu'est l'adaptation.

A quoi il est répliqué que l'Article 73 permet des mesures d'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative.

Remarquons d'abord la différence entre l'Article 73 relatif aux départements d'outre-mer et l'Article 74 relatif aux territoires d'outre-mer.

Les territoires d'outre-mer ont une organisation particulière "définie et modifiée par la loi après consultation de l'assemblée territoriale intéressée".

Au contraire, l'organisation administrative des départements ne peut que "faire l'objet de mesures d'adaptation nécessaires par leur situation particulière". La rédaction de ce texte confirme le principe d'assimilation en se bornant à autoriser des "adaptations" sous condition qu'elles soient "nécessaires".

Le mot adaptation a un sens précis.

Les mots "nécessaires par leur situation particulière" sont des mots précis et forts.

D'abord adaptation : Adaptation de quel texte ?

S'agissant de la région, les lois destinées à fixer les compétences et le mode d'élection de l'assemblée régionale n'ont pas encore été votées. La date même des élections, l'année où elles auront lieu, n'ont pas été fixées. Dans ces conditions, que peut-on adapter ?

S'agissant du département, voilà qui ne peut se soutenir car les modifications sont si importantes, que cette prétendue adaptation est une dénaturation et équivaut à une organisation administrative particulière relevant de l'Art. 74, qui n'est pas applicable aux départements d'outre-mer.

En fait, le texte en cause innove, aboutit incontestablement à une mutation. Voilà qui est contraire à la lettre et à l'esprit de la Constitution.

Ensuite "nécessités par leur situation particulière"

Le texte constitutionnel est abusivement employé. Il n'existe pas une situation commune à ces quatre départements qui justifierait, pour eux quatre et pour eux seuls une organisation administrative qui leur serait particulière. Un seul caractère leur est commun : l'éloignement. Mais justement la Constitution a voulu l'assimilation malgré l'éloignement, là est le point capital.

Y a-t-il nécessité nouvelle du fait de la coïncidence sur le même territoire d'une organisation départementale et d'une organisation régionale ?

Cet argument est un sophisme.

D'abord, il n'y a pas un seul type de région. Certaines régions comportent de nombreux départements, certaines deux seulement. La définition de la région est avapt tout une définition de compétences. Voilà qui était vrai avant la loi de 1982. Voilà qui est encore plus vrai depuis le vote de cette loi.

Ensuite, il était possible au gouvernement d'envisager une région des Caraïbes et d'appliquer à la Réunion le régime Corse - ou d'accepter exceptionnellement une région qui ne recouvre un département, ce qui n'est nullement interdit.

Faut-il rappeler l'application de la loi régionale de 1972 telle qu'elle est effective depuis plusieurs années ? Elle a établi une coexistence que l'élection au suffrage universel de l'Assemblée régionale n'interdit pas : un Conseil Général élu par canton, une Assemblée régionale élue à la proportionnelle.

Voilà qui est si clair que d'autres "nécessités" ont été recherchées.

Il a été affirmé à plusieurs reprises par le gouvernement que le maintien de deux organismes, l'un départemental, l'autre régional, n'était pas possible compte tenu de son coût. L'argument ne vaut pas. En fait, la superposition d'organismes est un des traits de la nouvelle législation. Un exemple, parmi d'autres, est celui de la Corse qui a pourtant deux fois moins d'habitants que la Réunion par exemple. Y aurait-il deux poids et deux mesures ? A supposer qu'il puisse en être ainsi dans l'esprit de certains, la Constitution ne le permet pas.

Quant aux "spécificités", qu'elles soient d'ordre économique, social, culturel, il est établi en droit et prouvé en fait, que l'assimilation les prend en compte chaque fois que, selon les termes de la Constitution, une situation particulière l'exige. Les exemples de mesures spécifiques sont, en effet, nombreux : régime spécial des prestations familiales, des aides à l'investissement, fonds routiers, l'octroi de mer, et récemment dispositions culturelles particulières (pour le maintien du créole - en tous domaines des mesures spécifiques (justifiées ou non) peuvent être décidées (d'une manière durable ou à titre provisoire) L'adaptation de l'organisation administrative se marque par certains pouvoirs particuliers reconnus aux Conseils Généraux.

Mais il est contraire à la Constitution de tirer du caractère spécifique, ou simplement de l'éloignement, des conséquences qui touchent la structure institutionnelle. Car le texte et l'esprit de la Constitution imposent une structure de droit commun, sinon la départementalisation ne serait plus qu'un mot vide de sens.

Fera-t-on observer qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon la transformation en département n'a pas été suivie d'une organisation administrative identique à celle de métropole ? Outre qu'il s'agit d'une situation très particulière que le législateur, à la demande du gouvernement, n'a pas voulu bouleverser, on ne saurait tirer argument de la loi du 19 juillet 1976 (76.664) car aucun recours n'a été présenté à ce sujet devant le Conseil Constitutionnel. La loi a donc échappé à son examen et le cas échéant, à sa censure.

Faisons d'ailleurs remarquer qu'on ne se préoccupe pas, pour ce département très particulier, de l'insérer dans une organisation régionale.

Pourquoi vouloir à tout prix, à cause de l'organisation régionale, modifier le statut du département ?

En toute hypothèse l'organisation régionale n'est pas un motif suffisant pour "adapter" un statut constitutionnel au point qu'il n'a plus rien de commun avec le statut des départements de la métropole. L'adaptation, ce n'est pas la mutation.

4 - La faute constitutionnelle du texte : la création d'une nouvelle collectivité territoriale qui supprime le département.

Une seule assemblée baptisée Conseil Général et Régional un seul président et un seul bureau détiennent et exercent cumulativement les compétences départementales et régionales : la loi crée quatre nouvelles collectivités territoriales "les départements régions".

Telle était d'ailleurs la formulation du texte dans sa première rédaction, qui fut soumise aux Conseils Généraux. Or, il est clair que si la loi peut créer "d'autres collectivités territoriales", cette disposition, aux termes mêmes de l'Article 72 de la Constitution, ne peut aboutir à supprimer le département qui est une collectivité territoriale dont l'existence est constitutionnelle.

Relisons bien le texte de la loi attaquée. La fiction du maintien du statut départemental ne résiste pas à l'examen.

La même assemblée dispose des pouvoirs du Conseil Général et ceux du Conseil Régional. Le président du Conseil Général et Régional cumulera les pouvoirs des deux exécutifs départementaux et régionaux. Si les mots ont un sens, cette

structure est celle d'un nouveau type de collectivité territoriale L'Assemblée unique, compte tenu de sa composition et de son mode d'élection, ne peut être considérée comme un Conseil Général dont les compétences seraient élargies. Il n'est pas élu sur la base territoriale des cantons. Seule la Constitution pouvait autoriser, par une modification de l'Article 72, cette suppression de collectivités départementales au profit d'un autre type de collectivités.

Dans le respect de la Constitution, il n'est possible que d'ajouter les structures et les compétences régionales aux structures et aux compétences départementales, c'est-à-dire à un Conseil Général constitué sur les bases de droit commun.

Il est dit que cette création du "département-région" a un précédent : en 1976 a été mise en place la catégorie de la "ville-département" à exemplaire unique : Paris. Le Conseil Constitutionnel, à propos du statut de la Corse, a déclaré qu'il s'agissait en droit d'une collectivité nouvelle créée par la loi à exemplaire unique.

La situation de Paris et celle des nouveaux "départements-régions" ne sont pas comparables.

D'abord, le régime juridique de la capitale ne peut être que spécifique. Il y a des comparaisons impossibles, en fait et en droit. Le Conseil Constitutionnel l'a d'ailleurs reconnu dans sa décision relative à la région Corse.

Ensuite, l'Assemblée dite "Conseil de Paris" exerce les attributions d'un Conseil Général, mais ce n'est pas un "Conseil Général". C'est ce qu'a jugé le Conseil d'Etat dans un arrêt du 14 mars 1980 (A.J.D.A. 1980, p. 531).

Enfin, s'agissant des départements d'outre-mer, la Constitution en parlant "d'adaptation" a exclu la création de collectivités nouvelles à organisation administrative particulière.

Ajoutons qu'à Paris la conjonction est réalisée entre deux collectivités territoriales de même statut constitutionnel, la commune et le département ; alors que département et région ont une dignité inégale, constitutionnelle pour la première, législative pour la seconde. La loi ne peut procéder à la détermination d'une nouvelle collectivité territoriale qui supprime le département, même au nom d'un régionalisme qui n'est au mieux qu'une obligation légale.

Au surplus, s'agissant de la région, le régime électoral, par l'énoncé d'une règle particulière, celle des 5 % de suffrages exprimés pour participer à la répartition des sièges, est différent du régime de la région Corse, dont il a été admis, par le Conseil Constitutionnel, qu'il devait être la règle générale ! Le caractère spécifique, donc anti-constitutionnel, de la nouvelle collectivité territoriale est encore, si besoin est, renforcé par cette disposition.

Comme le renforcent les dispositions qui créent à la Guadeloupe des modalités particulières d'élection sans respect pour l'égalité des citoyens devant la loi.

#### 5 - Conclusion

La Constitution interdit de confondre départements et territoires d'outre-mer. L'adaptation prévue pour le département, par l'article 73 est éclairée par le principe d'identité ou d'assimilation édicté par l'article 72, alors que les territoires d'outre-mer relèvent de l'article 74.

La sanction de cette confusion, c'est la déclaration d'inconstitutionnalité.

Nous avons l'honneur de demander au Conseil Constitutionnel de la prononcer.



9- Saisine des sénateurs RPR visée par la décision 82-147 DC "Décentralisation des DOM".

RECOURS AU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Les 109 sénateurs soussignés, dont les noms suivent, défèrent au Conseil Constitutionnel conformément à l'article 61 alinéa 2 de la Constitution, la loi portant adaptation de la loi n° 82 213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions, à la Guyane, la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion, et notamment ses articles 2, 3, 14, 14bis, 15 et 17 qu'ils estiment non conformes aux dispositions des articles 72, 73, 2 et 3 de la Constitution et aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

I - INCONSTITUTIONNALITE DE L'ENSEMBLE DE LA LOI POUR VIOLATION DE L'ARTICLE 73 DE LA CONSTITUTION EN CE QUE LA PROCEDURE D'ADAPTATION PREVUE A CET ARTICLE N'A PAS ETE RESPECTEE.

Le législateur a méconnu l'article 73 de la Constitution de diverses manières :

- tout d'abord, parce que, appliquant implicitement l'esprit, voire la lettre de l'article 74 (relatif aux territoires d'outre-mer) il n'a pas réalisé une adaptation mais créé une "organisation particulière" pour les D.O.M.

- ensuite, parce que, même si l'on se place dans le cadre de l'article 73, on doit constater que l'objet de l'adaptation n'existe pas :

- enfin, parce que les motifs de l'adaptation ne sont pas compatibles avec le texte constitutionnel.

A - La loi votée en dernière lecture par l'Assemblée Nationale ne réalise pas une adaptation au sens de l'article 73 de la Constitution mais dote les D.O.M. d'une "organisation particulière" au sens de l'article 74.

L'appartenance des départements d'Outre-Mer à la catégorie des départements est confirmée par la rédaction même des articles 73 et 74 de la Constitution qui procèdent à une distinction importante entre TOM et DOM.

Effectivement, si l'article 73 affirme que : "le régime législatif et l'organisation administrative des DOM peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière" l'article 74, quant à lui, proclame que : "les TOM de la République ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République" ;

Or, pour la présentation du présent projet de loi le Gouvernement s'est constamment référé au principe et à l'esprit de l'article 74 tout en se réclamant de la lettre de l'article 73, c'est ainsi que le Ministre a affirmé que le projet de loi représentait "la redéfinition du contrat passé en 1946 entre la métropole et celles qui furent quatre vieilles colonies" (J.O. Débats AN n. 5227) ; qu'il faut ainsi analyser l'affirmation de la spécificité "des départements d'outre-mer" (JO Débats AN p. 5229) ; qu'ainsi il convient de comprendre la déclaration du Ministre affirmant : "je rejette avec vigueur l'assimilation pure et simple de la décentralisation dans les départements d'outre-mer"...

.../...

"le texte qui vous est présenté a pour objet de mettre en place des institutions représentatives permettant d'accorder à nos compatriotes des départements d'Outre-Mer au sein de la République Française la possibilité de s'administrer librement en prenant directement en charge les affaires qui les concernent..." (JO Débats AN p.5229, 5282) qu'enfin le Ministre conclut :

"en revanche, me paraît tout-à-fait légitime le souci de ceux qui s'interrogent sincèrement sur la doctrine du Gouvernement quant à la nature des liens qui unissent ces départements à la République..." "Cette doctrine... est tout-à-fait simple et ne souffre aucune ambiguïté, c'est celle de notre Constitution qui repose elle-même sur la logique de l'autodétermination, seule compatible avec l'on y réfléchit bien avec la démocratie..." (JO Débat AN 30/09/82 p. 5232) ; qu'il est vrai que pour bon nombre de responsables politiques de l'actuelle majorité :

"le principe d'assimilation juridique n'est pas un absolu" (MM.A.CESAIRE, JO Débats AN 9/9/82 p.5239) et que "l'assimilationnisme est une vieille doctrine à ranger au magasin des accessoires" (même orateur JO Débats AN p.5238)

En outre, l'article 13bis du projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale, en prévoyant la possibilité de propositions législatives des futures collectivités d'outre-mer, apparaît directement inspiré des articles 74 et 76 de la Constitution qui "tenant compte des intérêts propres des territoires d'outre-mer dans l'ensemble des intérêts de la République" organise la consultation systématique des assemblées territoriales de ces territoires et la possibilité pour elles de proposer une modification de leur statut.

Les sénateurs soussignés demandent en conséquence au Conseil Constitutionnel de dire que le Gouvernement et le Parlement ont fait application de l'article 74 de la Constitution au lieu de l'article 73 en proposant et adoptant le présent projet de loi.

B - A supposer même que l'on puisse considérer que l'on se trouve dans le cadre de l'article 73, le premier élément nécessaire de la procédure d'adaptation c'est-à-dire l'objet, fait défaut.

Dans une thèse consacrée à ce problème de l'adaptation de la législation métropolitaine aux DOM un spécialiste écrit :

"La notion d'adaptation suppose l'existence de deux objets et l'idée d'ajustement entre eux au moyen de la modification de l'un d'eux en fonction des particularismes de l'autre. En matière juridique, il s'agit d'harmoniser une règle avec une autre, ou avec le milieu auquel elle est destinée. Concernant les départements d'outre-mer, il s'agit apparemment d'ajuster les règles métropolitaines aux particularités de ces collectivités".

(cf rapport Virapoulle Sénat)

.../...

Or, en l'espèce, manque le premier élément de la procédure d'adaptation, à savoir le texte à adapter. En effet, après s'être expressément placé dans le cadre du processus qui vient d'être décrit, le Gouvernement a vainement cherché le texte général susceptible de servir de base à l'adaptation.

Le Gouvernement a en effet clairement indiqué qu'il choisissait cette voie tant dans l'exposé des motifs de son projet (document A.N. n° 1084 par.7) que dans le premier article du texte qui est aujourd'hui déposé au Conseil Constitutionnel ("la présente loi a pour objet d'adapter aux DOM de la Guadeloupe... certaines dispositions de la loi n° 82 213 du 2 mars 1982... aux termes duquel, en ce qui concerne les DOM, la présente loi s'applique jusqu'à la promulgation de la loi adoptant certaines de ces dispositions à la spécificité de chacune des collectivités concernées". Le Gouvernement affirme donc son intention de faire réaliser l'adaptation conformément à l'article 73.

Mais cette conception de l'adaptation, tout-à-fait conforme à l'esprit et à la lettre de l'article 73 de la Constitution, n'a pas été respectée dans le projet de loi soumis au Parlement et adopté par lui. Ceci est patent à la lecture du tableau figurant en annexe du rapport SUCJOB (AN document n° 1088) : en effet le texte consigné dans la colonne "texte de référence" n'est pas celui de la loi n° 82 213 du 2 mars 1982 mais celui de la loi n° 82 214 du 2 mars 1982 relative à la Corse ; ainsi le texte adapté est non pas la loi générale mais la loi relative au statut particulier de la Corse.

Si le Gouvernement et le Parlement ont procédé ainsi c'est qu'ils ont constaté qu'ils ne pouvaient adapter un texte qui n'existait pas encore, bien que dans un premier temps l'avant-projet de loi soumis à l'avis des Conseils Généraux ait purement et simplement prévu des règles nouvelles pour les élections des membres de l'Assemblée unique car le régime électoral des régions n'a pas encore été voté et que la rédaction actuelle tente de contourner les objections soulevées notamment par le Conseil Général de la Réunion quant à la Constitutionnalité d'un tel procédé. Il a alors cherché un texte à adapter et n'a trouvé que celui de la Corse ; et ainsi la rédaction de l'article 14 du projet de loi : "jusqu'à la publication de la loi fixant les règles d'élection des membres des Conseils Régionaux, les membres des Conseils généraux et régionaux créés par la présente loi seront élus dans les conditions prévues par la présente loi par les articles 4, 5 à l'exception du troisième alinéa, 8, 12 à l'exception du dernier alinéa, 13 à 26 de la loi n° 82 214 du 2 mars 1982 et par le titre premier du livre premier du Code Electoral" est pour le moins laborieuse et complexe.

Cet embarras apparaît d'ailleurs de manière particulièrement significative si l'on se réfère au tableau comparatif (voir documents annexes) mettant en parallèle les textes de l'avant-projet soumis aux Conseils Généraux des D.O.M. et celui du projet soumis au Parlement. La confrontation des deux séries de dispositions relatives aux opérations électorales est à cet égard particulièrement éloquente : l'article 14 du projet de loi remplace à lui seul 14 articles de l'avant-projet (art.10 à 23) en rendant provisoirement applicable la loi sur la Corse !

.../...

Le Gouvernement s'étant aperçu, après les objections formulées par le Conseil général de la Réunion (voir annexes) qu'il "n'adoptait" pas mais créait purement et simplement une organisation électorale particulière, essaie de se rabattre sur le seul texte disponible pour lui qu'il ait sous la main : le régime particulier de la Corse.

D'ailleurs, il n'adopte pas ce régime Corse : il le transpose purement et simplement en rendant ipso facto applicable aux DOM des dispositions aussi aberrantes que celle-ci : "un mandataire de chaque liste doit verser entre les mains du T.P.G d'un des départements de Corse, agissant en tant que préposé de la Caisse des Dépôts et Consignations, un cautionnement de 30.000 F" (art.14 du statut de la Corse rendu applicable par l'article 14 de la loi sur les DOM) ; "les antennes du service public de télévision et de radiodiffusion en Corse sont mises à la disposition des listes ..." (art.18 du statut de la Corse).

En outre, le début de l'article 14 de la loi votée par l'Assemblée Nationale est particulièrement révélateur : car il signifie que l'on fait des adaptations avant que n'existe le texte que l'on doit adapter ! Le Secrétaire d'Etat le reconnaît d'ailleurs lui-même ouvertement en affirmant que "le projet de loi...anticipe donc sur l'entrée en vigueur de la loi du 2 mars 1982" (JO Débats Sénat, séance du 26 octobre 1982, p. 476).

Or, bien sûr ceci ne saurait être admis car c'est alors dénaturer totalement le principe d'adaptation. Le principe d'assimilation signifie que les lois de la République s'appliquent de plein droit aux DOM sous réserve d'adaptations nécessairement postérieures. On ne peut admettre une "adaptation par anticipation".

Il y a là une inconstitutionnalité manifeste qui doit être sanctionnée.

C- A Supposer, même que l'on admette l'existence de l'objet de l'adaptation -ce qui, nous l'avons vu est à exclure-encore faudrait-il que les motifs de l'adaptation fussent conformes à la Constitution.

En effet, il est exact qu'il appartient au législateur d'apprécier la "nécessité" de l'adaptation sous réserve d'erreur manifeste d'appréciation, et cela conformément à la jurisprudence du Conseil Constitutionnel. Mais, à partir du moment où sont donnés les motifs de l'adaptation, encore faut-il que les motifs invoqués aient une existence réelle et soient admissibles au regard de la Constitution.

Affirmer tout d'abord que l'adaptation s'impose parce que les régions d'outre-mer sont "mono départementales" relève d'un raisonnement tautologique car il suffit au Gouvernement de "bidépartementaliser", par un simple décret, (la Réunion par exemple) pour supprimer l'obstacle, comme cela a été fait en Corse.

Mais c'est à ce niveau du raisonnement juridique qu'apparaît le véritable motif, invoqué à diverses reprises par le Secrétaire d'Etat, (notamment devant l'Assemblée Nationale, séance du 29 septembre, et devant le Sénat, séance du 26 Octobre 1982) : cela coûterait trop cher d'installer des préfectures de Régions et des départements. Et des chiffres sont même avancés de manière précise : 500 millions par an. (JO débats SENAT 26/10/82 p. 4762).

En soi, l'argument financier est déjà sujet à caution. Mais il l'est surtout si l'on fait des rapprochements : la Corse peuplée de 250 000 habitants a été scindée en deux départements malgré le coût financier, pourquoi la Réunion peuplée de 450 000 habitants ne le serait-elle pas aussi ? Les Corses sont-ils plus Français que les Réunionnais ? Le motif (financier) ainsi avancé est contraire à l'article 2 de la Constitution et ne saurait servir de base à une adaptation au sens de l'article 73 de la Constitution.

EN CE QUE

- d'une part, ils créent des collectivités territoriales nouvelles - les départements-régions - et font disparaître corrélativement les D.O.M. - et d'autre part, ils établissent une différence institutionnelle entre les diverses catégories de départements.

A - La création d'une catégorie nouvelle de collectivités territoriales - les départements-régions - est contraire à l'article 73 de la Constitution.

Le projet de loi a pour effet - sinon apparent du moins réel - de créer une nouvelle catégorie de collectivités territoriales, les "départements-régions", dont la caractéristique est que les organes uniques - Conseil général et régional et Président - détiennent et exercent cumulativement les compétences départementales et régionales.

Les "départements-régions" remplacent les Départements d'Outre-Mer qui disparaissent de ce fait, en violation de l'article 73 de la Constitution.

Il est évident que dans le montage juridique auquel il a procédé, le Gouvernement s'est inspiré du précédent de Paris.

En 1976 a été, en effet, mise en place la catégorie de la "ville-département" à exemplaire unique : Paris.

Il convient toutefois de signaler que la situation de Paris et celle des nouveaux départements-régions ne sont pas exactement comparables : au moment où la ville-département a été créée, les exécutifs communal et départemental n'étaient pas confondus, la jonction est réalisée entre deux collectivités territoriales de même statut constitutionnel, la commune et le département. Alors que département et région ont une dignité égale, constitutionnelle pour la première, législative pour la seconde. La catégorie des communes-départements ne comporte qu'une seule unité, tandis que les départements-régions sont au nombre de quatre.

En toute hypothèse, le même raisonnement peut être appliqué en ce qui concerne la reconnaissance de leur originalité : de même que le Conseil Constitutionnel a reconnu dans sa décision du 25 février 1982, relative à la Corse, que Paris constituait une catégorie de collectivité territoriale, de même admettrait-il, s'il était saisi, que les

départements-régions constituent une nouvelle catégorie de collectivités.

Ainsi avons-nous désormais les catégories de collectivités territoriales suivantes : les communes, les départements, les territoires d'Outre-Mer (collectivités territoriales à statut constitutionnel), la commune-département de Paris, la collectivité territoriale (innommée) de Mayotte et les départements-régions d'Outre-Mer (collectivités à statut législatif).

2 - C'est incontestablement une nouvelle catégorie de collectivités territoriales qui voit ainsi le jour avec les "départements-régions".

En effet, la fiction ne résiste pas à un examen de la réalité : la même assemblée va, en fait, voir s'ajouter à son profit les pouvoirs du Conseil général et ceux du Conseil régional, sans compter ceux spécifiques que détenaient les anciens Conseils généraux ; de même le Président du Conseil général et régional cumulera les pouvoirs des deux exécutifs départementaux et régionaux. Comment ne pas considérer que les organes du département-région seront forcément différents de ceux des départements et des régions et qu'ils auront une nature particulière due à cette conjonction.

C'est donc véritablement une nouvelle espèce de collectivité territoriale que l'on veut ainsi créer en fondant en une seule deux autres types de collectivités.

Le Conseil constitutionnel a explicitement affirmé qu'il en était ainsi pour la ville de Paris, dans la mesure où il s'agit d'une "commune-département". Et le Gouvernement ayant pris incontestablement comme modèle le statut de Paris pour imaginer la structure des "départements-régions", on ne voit pas pourquoi il en irait différemment pour ceux-ci.

3 - On ne peut valablement soutenir que malgré la création d'une nouvelle collectivité territoriale, le département-région, subsistent sur le même territoire deux autres collectivités, un département et une région, de sorte qu'il y aurait trois collectivités territoriales en une seule !

En fait, le département-région se substitue au département, et à la région qui disparaissent en tant que tels. Le Conseil général n'existe plus. D'ailleurs disparaît, dans le projet de loi, l'assise cantonale qui est sa caractéristique essentielle, et disparaît aussi le découpage en circonscriptions cantonales du fait de l'élection de l'assemblée unique à la représentation proportionnelle

- A Paris, l'assemblée dite "Conseil de Paris" exerce les attributions d'un Conseil général, et est soumise au régime de dissolution de la loi de 1871, mais ce n'est pas un "Conseil général". C'est ce qu'a jugé le Conseil d'Etat dans un arrêt du 14 mars 1980 (A.J.D.A. 1980, p. 531), en des termes qu'il convient de citer in extenso :

"... ; que, selon les dispositions du titre II du livre Ier, du Code électoral, intitulé "dispositions spéciales à l'élection des Conseillers municipaux et des membres du Conseil de Paris", ces derniers sont désignés au cours d'une unique consultation électorale, dans une même circonscription, en vue d'appartenir à une seule et même assemblée délibérante d'une nature particulière, que, s'il est indiqué, d'une part, à l'article 5 de la même loi du 31 décembre 1975, que les dispositions des articles 35 et 36 de la loi modifiée, du 10 août 1871, relative aux Conseils généraux sont applicables à la dissolution du Conseil de Paris et, d'autre part, à l'article 15, que le Conseil de Paris exerce, pour le département de Paris, les attributions dévolues aux conseils généraux dans les conditions du droit commun", les précisions ainsi apportées par le législateur à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions du Conseil de Paris n'ont eu ni pour objet, ni pour effet d'investir les membres de cette assemblée d'une double qualité, celle de Conseiller municipal et celle de Conseiller Général".

Ainsi, l'analogie avec Paris souvent invoquée pour justifier l'architecture institutionnelle organisée par ce projet conduit nécessairement à considérer que le département-région s'est substitué au département, tout comme la commune-département a "gommé" le département en tant qu'institution originale.

Les départements d'outre-mer disparaissent du fait de la création de nouvelles collectivités; en conséquence l'article 73 de la Constitution est vidé de sa substance et la Constitution est méconnue.

B - Même si, par impossible, était admise la survivance des départements d'outre-mer malgré leur transformation en départements-régions, la différence institutionnelle entre les DOM et les autres départements serait contraire aux articles 2 et 72 de la Constitution.

L'article 72 de la Constitution n'a prévu qu'une catégorie de départements dans laquelle sont inclus les départements métropolitains et les départements d'outre-mer. C'est ce qu'affirme d'ailleurs dans un ouvrage classique un éminent spécialiste : "La Constitution de 1958 confirme le principe de l'assimilation précédemment réalisée en ne distinguant pas, dans son article 72, les départements d'outre-mer et ceux de la métropole" (F. LUCHAIRE, Droit d'outre-mer et de la Coopération, 2<sup>e</sup> édition, 1966, p. 214). Et le même auteur ajoute : "les DOM sont des collectivités

territoriales de la République (article 72 de la Constitution) au même titre que les autres départements"...

Pour appartenir à la même catégorie, ces collectivités doivent présenter des caractéristiques institutionnelles communes, c'est-à-dire des organes de même nature. Ceci est également commandé par le caractère indivisible de la République qui, hors le cas des TOM pour lesquels il est expressément prévu par la Constitution qu'ils peuvent avoir une "organisation particulière", exige l'unité de source normative et l'existence d'un droit commun institutionnel. Et il serait vain d'objecter que la Corse a pu bénéficier de dérogations avec l'approbation du Conseil constitutionnel, car justement dans sa décision du 25 février 1982, le Conseil a bien marqué à plusieurs reprises, que le statut de la Corse n'était approuvé que dans la mesure où il ne s'écartait pas du schéma institutionnel commun à intervenir : "Considérant que... la création de la région de Corse intervient dans le cadre de la législation relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions"... ; "Considérant qu'en l'état actuel de la définition des attributions respectives des autorités décentralisées et des organes de l'Etat, le texte de loi... ne comporte pas de disposition qui puisse en tant que telle, être regardée comme portant atteinte au caractère indivisible de la République...". "Considérant qu'en l'état actuel de la législation et jusqu'à l'inter-vention du texte destiné à fixer le régime général des élections aux Conseils régionaux, rien ne permet de soutenir que le régime applicable à la région de Corse sera dérogoratoire au droit commun applicable à l'ensemble des régions."

En clair, le Conseil Constitutionnel, constatant que, selon le législateur lui-même, la Corse est une région, veille à ce que lui soit appliqué le "droit commun applicable à l'ensemble des régions". Et le même raisonnement est valable pour les D.O.M.

Or, qu'y aura-t-il de commun entre les Conseil généraux de métropole et les assemblées des D.O.M? Les uns seront élus sur une base cantonale, et les autres sur une base départementale. Et quoi de commun également entre un Président de Conseil général métropolitain et le président du Conseil régional et départemental qui cumulera toute une série de pouvoirs en réunissant sur sa tête la double qualité de président régional et départemental !

On observera au surplus que la base cantonale du Conseil général a une signification particulière comme l'a fait remarquer M. Jean FOYER devant l'Assemblée Nationale (JO Débats AN séance du 29 septembre 1982, p. 5236) : "L'élection des conseillers généraux par canton est, en effet, la garantie indispensable de la solidarité départementale entre les petites communes et les grandes, entre les zones rurales et les villes,

elle est le moyen pour les zones rurales qui hélas ! aujourd'hui se dépeuplent, de faire entendre leur voix au sein de l'assemblée départementale. Elle est la condition indispensable d'un aménagement harmonieux et d'un développement équilibré du département".

En définitive, donc, même si était admise la fiction de la survivance de l'institution départementale, cela serait contraire aux articles 2 et 72 de la Constitution.

### III - INCONSTITUTIONNALITE DES ARTICLES 14, 14bis et 15 de LA LOI POUR VIOLATION DE L'ARTICLE 2 DE LA CONSTITUTION

EN CE QUE

ils établissent une discrimination :

- d'une part, entre les populations des départements d'outre-mer et celles des départements métropolitains ;

- et d'autre part, entre les populations de la Réunion, de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Guyane, et la population de St-Pierre et Miquelon."

### A - La loi ne donne pas les mêmes droits aux populations des départements d'outre-mer et des départements métropolitains.

1- L'article 2 de la Constitution "assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion". Ainsi qu'à pu le dire un commentateur de l'article 2 de la Constitution, " la discrimination implique une atteinte à la qualité même du citoyen... Les mesures (discriminatoires) font des administrés des "citoyens diminués" (commentaire de l'article 2 de la Constitution, par JC MAESTRE, in LUCHAIRE et CONAC, la Constitution de la République française, I, p.87).

Les habitants des DOM sont des "citoyens diminués" car on ne leur reconnaît pas le droit d'être représentés distinctement, comme les citoyens de métropole, par des conseillers généraux et par des conseillers régionaux. On ne leur reconnaît pas le droit, parce qu'ils sont citoyens dans les DOM, d'élire des représentants dans un cadre cantonal la spécificité du canton de Cilaos, à la Réunion, ne peut être reconnue comme l'est celle de tel ou tel canton de montagne en métropole.

Et cette discrimination, qui fait des DOMIENS des "citoyens diminués", déjà condamnable en elle-même, l'est encore davantage lorsque l'on sait qu'elle est motivée essentiellement par des soucis d'économie, comme l'a expressément reconnu le Secrétaire d'Etat devant les deux assemblées (cf JOSÉPHAT 4762). Ainsi les Corses qui sont dans une situation tout-à-fait comparable aux Réunionnais sont-ils mieux traités que ceux-ci.

2 - Sur un point plus précis doit être relevé la discrimination consistant à retenir un seuil de 5 % des suffrages exprimés en deça duquel les listes de candidats n'obtiendront pas de sièges. Comme on a pu le faire remarquer, pourquoi ce qui est bon en Corse serait-il mauvais dans les DOM ? Pourquoi favoriserait-on la représentation de groupuscules quand il s'agit de la Corse et pourquoi n'en voudrait-on pas lorsqu'il s'agit des DOM ?

B - La loi établit par ailleurs une discrimination injustifiée au sein des DOM, entre ceux qui voient leurs structures bouleversées et le cinquième DOM St Pierre et Miquelon, qui est totalement épargné.

Et comme cela a été fait remarquer au cours des débats parlementaires, serait-ce parce que dans ce cinquième DOM il n'est pas nécessaire de changer la majorité qui, socialiste, correspond aux vœux du Gouvernement et de sa majorité parlementaire ?

Comment expliquer, par ailleurs, que l'invitation au législateur contenue dans l'article ler de la loi du 2 mars 1982 (dernier alinéa) reste lettre morte pour St Pierre et Miquelon ? Cela signifie-t-il que la loi du 2 mars 1982 s'applique intégralement etsans adaptation au cinquième DOM ?

Dans ce casrien ne presse car il y a une bonne majorité et l'on peut attendre la mise en place générale des nouvelles collectivités régionales.

### IV - INCONSTITUTIONNALITE DE L'ARTICLE 17 DE LA LOI POUR VIOLATION DES ARTICLES 2 ET 72 DE LA CONSTITUTION, ET D'UN PRINCIPE FONDAMENTAL RECONNU PAR LES LOIS DE LA REPUBLIQUE

EN CE QUE

Cette disposition met fin de manière anticipée au mandat de certains Conseils généraux.

En mettant fin de manière anticipée au mandat de quatre conseils généraux, le législateur méconnaît plusieurs dispositions ou principes à valeur constitutionnelles.

A - Tout d'abord, en interrompant le mandat d'assemblées équivalentement élues au suffrage universel, le législateur porte atteinte à l'autorité du suffrage universel telle qu'elle est exprimée à l'article 3 de la Constitution.

C'est la première fois que serait autorisée la cessation anticipée des fonctions d'assemblées élues au suffrage universel alors qu'aucun motif sérieux ou grave n'impose cette solution. Il y a là un précédent qui, s'il était admis, permettrait ensuite à un gouvernement de faire prononcer par sa majorité à l'Assemblée Nationale, la dissolution générale ou partielle d'assemblées locales dont la composition politique ne lui conviendrait pas.

Le cas de l'Assemblée de Nouvelle-Calédonie, ne saurait être invoqué ici à l'encontre de la thèse défendue, car il s'agissait alors d'une décision particulière applicable à un seul cas, motivée par le blocage institutionnel constaté dans ce territoire; qui plus est, la situation des TOM est très différente de celle des départements dont on a pu dire qu'ils étaient "le coeur de la République". Enfin, qu'est-ce qui justifie la dissolution quasi-immédiate des anciennes assemblées, alors que rien ne s'opposerait à ce que soit attendu le premier renouvellement partiel pour appliquer la réforme ?

B - L'article 17 est également contraire à l'article 2 de la Constitution dans la mesure où il introduit une discrimination entre les Conseillers généraux de métropole - qui iront jusqu'au terme de leur mandat -, et les Conseillers généraux des quatre DOM.

Et il y a également discrimination au détriment des Conseillers généraux des quatre DOM, au regard de la situation des Conseillers généraux de Saint-Pierre et Miquelon.

C - L'article 17 est encore contraire à l'article 72 de la Constitution dans la mesure où il porte atteinte à la libre administration des collectivités territoriales.

Dans un Etat unitaire les organes centraux ont compétence pour fixer les règles relatives à l'organisation, au statut des collectivités territoriales et ainsi, en France, le législateur a-t-il reçu compétence en vertu de l'article 34 de la Constitution pour fixer ces règles.

.../...

Toutefois, le législateur ne peut mettre

en cause le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales dont le Conseil Constitutionnel a rappelé à deux reprises la force ou la prééminence (Décision du 23 mai 1979, territoire de Nouvelle-Calédonie et du 25 février 1982, droits et libertés des communes, départements, régions). Or, mettre fin avant le terme prévu au mandat d'assemblées locales élues au suffrage universel est incontestablement porter atteinte à ce principe constitutionnel. En effet, si on admettait que le législateur puisse, comme il veut le faire pour les quatre conseils généraux des DOM, interrompre le mandat de conseillers généraux élus il y a trois ans et demi pour certains et six mois pour d'autres, il suffirait alors à la majorité gouvernementale et parlementaire en présence d'une majorité hostile au sein des assemblées départementales, de prononcer la dissolution de ces assemblées par voie législative; et de recommander aussi souvent que cela serait nécessaire. C'est d'ailleurs la motivation qui existe actuellement pour les conseils généraux des DOM.

D - Enfin, l'article 17 est contraire au principe fondamental que l'on peut tirer de la loi TRÉVENEUC et selon lequel la permanence des Conseils Généraux doit être garantie afin de leur permettre d'assurer éventuellement la continuité de la République.

La loi du 15 février 1872, dite loi Tréveneuc, est toujours en vigueur(1). Son article 1er dispose :

" Si l'Assemblée nationale ou celles qui lui succéderont viennent à être illégalement dissoutes ou empêchées de se réunir, les conseils généraux s'assemblent immédiatement, de plein droit, et sans qu'il soit besoin de convocation spéciale, au chef-lieu de chaque département

Ils peuvent s'assembler partout ailleurs dans le département, si le lieu habituel de leurs séances ne leur paraît pas offrir de garanties suffisantes pour la liberté de leurs délibérations. Les conseils ne sont valablement constitués que par la présence de la majorité de leurs membres".

.../...

(1) Elle figure notamment dans le code administratif Dalloz. Elle est officiellement répertoriée au fichier législatif du Secrétariat Général du Gouvernement.

Cette loi a toujours été considérée comme présentant un caractère fondamental. Le doyen DUGUIT, dans son traité de droit constitutionnel (Tome IV, p.584) admet sa permanence. Le général de Gaulle y fait expressément référence dans son discours de Brazzaville du 16 Novembre 1940 : "...à défaut d'un Parlement libre et fonctionnant régulièrement, la France aurait pu faire connaître sa volonté par la grande voix de ses conseils généraux ; les conseils généraux auraient même pu en vertu de la loi du 15 février 1872..." pourvoir à l'administration générale du pays"...

Elle peut donc être considérée comme susceptible de porter reconnaissance d'un "principe fondamental". Ce principe fondamental est celui selon lequel les conseils généraux constituent en quelque sorte un dernier rempart au cas où les institutions politiques seraient mises hors d'état de fonctionner. La permanence des conseils généraux doit être assurée.

Or, si l'on admet aujourd'hui que certains conseils généraux peuvent être dissous, au prétexte d'appliquer immédiatement une réforme les concernant, rien n'empêche alors un gouvernement disposant d'une majorité sûre à l'Assemblée, de mettre fin demain au mandat d'une partie ou de l'ensemble des conseils généraux de manière immédiate et brutale. Il y a donc là un obstacle de principe à l'interruption immédiate des mandats des quatre conseils généraux des DOM.

La dissolution de ces conseils généraux prévue par l'article 17 de la loi est donc contraire à un principe fondamental reconnu par les lois de la République.

Par ces motifs et tous ceux précédemment exposés, les sénateurs soussignés demandent au Conseil Constitutionnel de prononcer l'inconstitutionnalité de la loi attaquée ou tout au moins des diverses dispositions susvisées.

Les sénateurs soussignés défèrent au Conseil Constitutionnel le projet de loi portant adaptation de la loi n° 82 213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, à la Guyane, la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion, définitivement adoptée par l'Assemblée Nationale le 23 Novembre 1982

Ils lui demandent notamment de bien vouloir déclarer :

- les articles 2 et 3 du présent projet de loi non conformes aux articles 72 et 73 de la Constitution.
- les articles 14, 14bis et 15 du présent projet de loi non conformes à l'article 2 de la Constitution.
- l'article 17 du présent projet de loi non conforme à l'article 2 et 72 de la Constitution, et à un principe fondamental reconnu par les lois de la République.

Plaise au Conseil Constitutionnel de bien vouloir déclarer non détachables de l'ensemble du projet de loi, les dispositions ci-dessus contestées.

Paris, le 23 novembre 1982



10- Saisine des sénateurs UCDP visée par la décision 82-148 DC "Composition des CA des organismes du régime général de la sécurité sociale".

RECOURS AU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

I / VIOLATION DU PRINCIPE D'EGALITE PAR L'ARTICLE 22  
DE LA PRESENTE LOI.

L'article 22 de la loi relative à la composition des conseils d'administration des organismes du régime général de sécurité sociale, stipule que seules les organisations syndicales nationales représentatives des salariés, au sens de l'article L.133-2 du Code du Travail, sont habilitées à présenter des candidats aux élections des représentants des assurés sociaux, dans les organismes institués par les articles 1er, 6, 7 et 8.

Associés à l'article 22, les articles 5 et 12 du projet de loi conduisent à prolonger les effets de ce monopole de représentation dans les caisses régionales et dans les organismes nationaux de la sécurité sociale, dont la composition est déterminée par les articles 2, 3, 4, 9, 10, 11, 13, 14 et 15 de la loi.

L'objectif poursuivi ainsi par la loi est de confier majoritairement aux assurés sociaux le soin d'assurer

la gestion des organismes de sécurité sociale. Ces

organismes sont chargés de recouvrer les cotisations

(URSSAF), de gérer la trésorerie de la Sécurité sociale

(ACOSS), de servir les prestations (trois caisses

nationales) et de conduire la politique du personnel

des caisses (UCANSS).

En outre, les caisses nationales, aux termes de la législation en vigueur, doivent prendre les mesures destinées à garantir leur équilibre financier.

Les moyens employés pour atteindre cet objectif mettent en cause l'égalité entre les assurés au regard du droit de gestion qui leur est reconnu par la loi.

En premier lieu, s'agissant des seuls salariés, le monopole syndical absolu quant à la présentation des candidatures, institué par l'article 22, ne comporte aucun précédent législatif, s'agissant d'élections sociales à caractère général.

L'ordonnance du 30 octobre 1946 qui instituait pour la première fois l'élection des représentants des assurés sociaux dans les organismes de sécurité sociale n'avait

pas prévu, pour sa part, un tel monopole de candidatures.

La loi relative à l'élection des conseillers prud'hommes, récemment modifiée, exclut également un tel monopole, considéré contraire à la Constitution par le Conseil d'Etat.

Quant aux ordonnances de 1967, qui ont réformé la composition des conseils d'administration des caisses de sécurité sociale si elles ont bien prévu ce monopole de présentation, s'inscrivent dans une procédure de désignation<sup>elles</sup> qui, à l'évidence, suppose que la représentativité des organisations habilitées à désigner soit clairement et préalablement établie.

Seules les élections au sein des entreprises ont donc, jusqu'à présent, retenu un monopole syndical de présentation de candidatures destiné, dans ce cadre précis, à protéger les droits syndicaux. Mais ce monopole n'est pas absolu puisque, dans l'hypothèse où l'élection n'aurait pas permis, au premier tour, d'établir la représentativité des organisations syndicales, un second tour est organisé, qui respecte la liberté de candidatures.

Par conséquent, la loi aujourd'hui incriminée porte atteinte à la liberté de choix des électeurs et à la liberté de candidatures des assurés, en imposant un monopole absolu

\* par les organisations syndicales (et donc pas d'une élection).

dans une élection à un seul tour, sans que, s'agissant de la gestion de la sécurité sociale, la protection des droits syndicaux ne se justifie à l'occasion d'une élection directe.

En second lieu, les assurés sociaux du régime général de la sécurité sociale ne sont pas tous des salariés. On peut citer les exemples des chômeurs, indemnisés ou non, et des retraités, mais aussi des étudiants, des invalides de guerre, des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés, des praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés et des artistes et auteurs qui, en aucun cas, ne sauraient être considérés comme des salariés, alors qu'ils sont rattachés au régime général en application du Livre IV du Code de la Sécurité Sociale.

Il s'agit enfin des fonctionnaires et des militaires. Les seconds ne bénéficient pas du droit syndical et les premiers disposent d'organisations représentatives qui, pour être reconnues comme telles dans la défense de leurs intérêts particuliers, ne sont pas autorisées à présenter des candidats (en particulier la Fédération de l'Éducation Nationale). Ainsi, le monopole syndical de candidatures institué par l'article 22, ne permet pas à tous les assurés sociaux ou du moins à leurs organisations représentatives lorsqu'elles existent, de présenter des candidats et, par

conséquent, de défendre leurs intérêts propres dans les Conseils d'Administration, notamment en ce qui concerne leur participation au financement des régimes.

En troisième lieu, certaines catégories d'assurés bénéficient d'une double voie de représentation. En effet, les retraités, qui sont appelés à participer aux élections, et, pour ceux d'entre eux qui appartiennent à une organisation syndicale, à présenter des candidats, disposent en outre, à travers leurs associations, du droit de proposer la désignation d'un ou de plusieurs administrateurs dans les caisses chargées de la gestion du risque vieillesse. Cette double voie de représentation apparaît contraire à l'égalité absolue qui doit être respectée entre chaque catégorie d'assurés sociaux.

En quatrième lieu, les articles incriminés autorisent le ministre chargé de la sécurité sociale à désigner, en qualité de personnalités qualifiées, des personnes choisies parmi les organisations de salariés ou d'employeurs, sans préciser que lesdites organisations doivent être représentatives.

Or, ainsi qu'il a été rappelé plus haut, une procédure de désignation suppose que la représentativité des organisations intéressées, soit clairement et préalablement établie.

Cette disposition laisse donc au gouvernement une liberté de choix, de nature à introduire une discrimination entre les organisations, qui met en cause la représentativité reconnue de certaines d'entre elles.

Les articles Ier à I5 et l'article 22 du projet de loi méconnaissent donc le principe de l'égalité devant la loi, posé par l'article 2 de la Constitution et par <sup>le</sup> Préambule de la Constitution, sans que les discriminations introduites par ledit texte ne soient justifiées par les objectifs qu'il poursuit.

## II/ VIOLATION DU DROIT AU RESPECT DE LA VIE PRIVEE PAR LES ARTICLES I8 et I9 DE LA PRESENTE LOI.

L'article I8 du projet de loi confie aux maires le soin d'établir les listes électorales avec l'assistance des employeurs, de tous les organismes publics et des caisses de sécurité sociale.

L'article I9 autorise, pour l'établissement de ces listes, la levée du secret professionnel et permet en outre que des sociétés privées de services participent aux travaux d'établissement des listes.

La Commission nationale de l'informatique et des libertés a considéré qu'un tel dispositif est contraire au respect de la vie privée des individus. Les Sénateurs soussignés affirment que la présente loi n'organise pas la protection de la vie privée des futurs électeurs à ces élections.

Or, le respect de la vie privée constitue l'un des éléments essentiels de la protection des libertés individuelles des citoyens, proclamée par le Préambule de la Constitution et consacrée par le Conseil Constitutionnel ainsi que par la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales qui stipule en son article 8 que "toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance".

°  
° °  
°

Les Sénateurs soussignés demandent au Conseil Constitutionnel de déclarer non conformes à la Constitution et aux principes fondamentaux ayant valeur constitutionnelle, les dispositions des articles I8, I9 et 22 de la loi susvisée, ainsi que ses articles Ier à I5, qui ne sont pas séparables de l'article 22

11- Saisine des députés RPR-UDF visée par la décision  
82-149 DC "Organisation administrative de Paris, Lyon et  
Marseille". (Saisine identique des sénateurs RPR et divers.)



Saisine du Conseil Constitutionnel

Les parlementaires soussignés ont l'honneur de déférer au Conseil Constitutionnel le projet de loi relatif à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale.

Les dispositions constitutionnelles visées à l'appui du recours sont :

- L'article 72 : Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi.

Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions déterminées par la loi.

- L'article 34 : La loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources.

- Le préambule de la Constitution de 1946 en tant qu'il invite le législateur à respecter les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

.../...

Les parlementaires soussignés se proposent de démontrer que les communes de Paris, Lyon et Marseille sont des communes au sens de l'article 72 de la Constitution et non d'autres collectivités locales créées par la loi.

Que par voie de conséquence les dérogations au régime de droit commun des communes ne peuvent reconnaître ou dénaturer ni l'article 72 de la Constitution, ni les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République en matière de collectivités communales.

Que les dérogations prévues par le projet de loi portent atteinte à la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire.

I - Paris, Lyon et Marseille sont bien des communes au sens de l'article 72 de la Constitution.

Selon l'article 1er, les communes de Paris, Marseille et Lyon sont soumises aux règles applicables aux communes, sous réserve des dispositions de la présente loi et des autres dispositions législatives qui sont propres à ces trois communes.

Les affaires des communes de Paris, Marseille et Lyon sont régies par un conseil municipal.

.../...

Les délibérations des conseils municipaux sont préparées et exécutées par le maire de la commune.

La déclaration de M. Pierre MAUROU à propos de la Ville de Paris, le 8 juillet 1982, éclaire les intentions du gouvernement qui ont été explicitées sur ce point par l'exposé des motifs et l'ensemble des travaux préparatoires : "Paris est une commune, restera une commune, restera un ensemble. Il n'est pas question de mettre en place vingt communes qui se tournent le dos".

Paris, Lyon et Marseille restent donc bien des communes au sens de l'article 72 de la Constitution et ne constituent pas une catégorie "au-généralis de collectivités locales dont le régime déterminé par la loi pourrait être, en tout ou partie, original comme c'est le cas pour la collectivité territoriale de Mayotte ou pour les régions.

II - Les dérogations prévues par le projet de loi violent l'article 72 de la Constitution et le préambule de la Constitution de 1946 en ce qu'elles sont contraires aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

#### A - L'intention du législateur.

Le gouvernement s'est donné pour objectif ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs et du texte du projet de loi "d'appliquer aux trois grandes communes, métropoles où l'importance et la diversité de la population, le nombre d'équipements conduisent inévitablement à une certaine centralisation

.../...

de l'administration de la commune, les principes de décentralisation contenus dans la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, de nouvelles instances de représentation d'information et de décision". (extrait du rapport de M. Jean POPEREN à l'Assemblée Nationale).

C'est dans cet esprit que le projet de loi déféré au Conseil Constitutionnel a créé au sein des communes de Paris, Lyon et Marseille, à l'exclusion de toute autre, fut-elle proche de l'une des trois premières par l'étendue et la population, des conseils d'arrondissements élus au suffrage universel direct qui élisent eux-mêmes en leur sein un maire et des adjoints. Ces nouvelles autorités administratives disposent d'attributions consultatives et d'attributions délibératives ou exécutives qui peuvent être soit déléguées par le conseil municipal ou le maire de la commune, soit exercées en vertu d'un pouvoir propre.

Toutes ces attributions sont dérogoatoires au droit commun municipal tel qu'il est posé par le code des communes modifié et complété par la loi du 2 mars 1982.

#### B - Le fondement constitutionnel des dérogations.

Les collectivités territoriales s'administrent librement par leurs conseils élus. Ce principe, appliqué aux communes depuis 1884, n'a connu que deux exceptions territoriales : la Ville de Paris a été dotée d'un régime dérogoatoire depuis l'arrêté des consuls de Frimaire an VI, et

la ville de Marseille dotée d'un préfet administrateur de 1936 à 1945 ; et une exception concernant l'ordre public, qualifiée improprement d'attribution de la police, mais qui s'analyse en un transfert de certaines attributions de police municipale au représentant de l'Etat au lieu et place du maire.

Toutes ces dérogations ont eu au contraire en commun une seule préoccupation, l'ordre public et la sécurité, renforcée, en ce qui concerne Paris, par la traditionnelle méfiance du pouvoir central, depuis Etienne MARCEL, la Révolution de 1789 et la commune, à l'égard d'une municipalité parisienne. L'époque contemporaine au contraire peut être caractérisée par une marche régulière vers le droit commun. Marseille a perdu son statut d'infamie après la libération, Paris s'est rapproché du droit commun en retrouvant son maire, exécutif communal unique en 1975.

L'unification du régime communal de la France est donc dans la logique des principes généraux des lois de la République, et si l'organisation interne des grandes villes a pu connaître des adaptations, division en secteurs électoraux à Paris, Lyon, Marseille mais aussi Toulouse et Nice, structures de déconcentration et de concentration à Paris, Lyon Marseille, jamais il n'a été porté atteinte dans un sens régressif, depuis 1946, à deux des principes fondamentaux explicités dans la loi de 1884 mais qui ont valeur constitutionnelle en vertu de l'article 72.

- celui de l'unité communale,
- celui de la libre administration.

.../...

C - Les atteintes à la constitution.

La proposition de loi viole et dénature les principes ci-dessus rappelés et l'article 72 de la Constitution.

Le principe de l'unité communale est violé en tant que le Conseil d'arrondissement et le Maire d'arrondissement disposent de pouvoirs propres échappant à l'autorité hiérarchique du Conseil municipal ou du Maire. S'il est en effet de pure opportunité de décider s'il y a lieu d'instituer, dans chaque arrondissement ou groupe d'arrondissement, un conseil élu doté d'attributions consultatives ou déléguées par le conseil municipal, s'il n'est pas contraire à la constitution de conférer au Maire d'arrondissement des attributions d'état-civil qu'il exerce au nom de l'Etat ou de permettre au Maire de la commune de déléguer ses pouvoirs aux maires d'arrondissement, il est évidemment contraire au préambule de la constitution et à l'article 72 de conférer aux Conseils d'arrondissement et aux Maires d'arrondissement, des pouvoirs propres à l'égard desquels le Maire ne dispose que de prérogatives de contrôle administratif analogues à celles du commissaire de la République. L'arrondissement, qui n'est pas une commune et n'a pas de personnalité morale, jouit cependant à l'égard de la commune dont il fait partie d'une autonomie de même nature que celle de la commune à l'égard de l'Etat. C'est d'ailleurs le représentant de l'Etat qui informe le Maire de la Commune de la démission du Maire d'arrondissement ou de ses adjoints.

De même, les Conseillers d'arrondissement sont traités comme des Conseillers municipaux en dehors de tout contrôle du Maire ou du Conseil municipal.

A ce titre les articles 1er, alinéa 2, 5, 12, 15, 16, 19 alinéa 2, 20, 23 alinéa 1er, 27 à 34 et 42 doivent être déclarés non conformes à la Constitution.

Le principe de l'autonomie (Libre administration) est violé par les mêmes articles et en outre par les articles 6, 14 en ce qu'il place sur pied d'égalité le Conseil municipal et le Conseil d'arrondissement en prévoyant des délibérations concordantes et "l'arbitrage" éventuel d'un arrêté du représentant de l'Etat dans le département, pris après avis du Président du Tribunal administratif, 17 alinéa 2, 1ère phrase qui prévoit une commission mixte entre la commune et ses arrondissements dotée d'un pouvoir de décision (définit), 35 qui limite les pouvoirs du conseil municipal lors de l'examen du budget supplémentaire.

III - Subsidiairement les modalités en vertu desquelles sont établies les dérogations violent l'article 34 de la Constitution.

A - Imprecision de la délimitation des compétences. Dès lors que le Conseil d'arrondissement reçoit des compétences d'attribution celles-ci ne peuvent, puisqu'elles réduisent les compétences de droit commun du Conseil municipal, être déterminées qu'en vertu de la loi. Le Conseil constitutionnel exige, à juste titre, que les délimitations de compétences ne prêtent pas à confusion. Une telle exigence n'est malheureusement pas satisfaite par l'article 12 qui prévoit que le Conseil municipal demeure également compétent en ce qui concerne certains équipements qui relèvent de l'une des catégories mentionnées au premier alinéa "en raison de leur nature ou de leurs modalités de gestion".



Aucune indication n'est donnée sur cette nature et ces modalités.

C'est un arrêté du représentant de l'Etat dans le département, pris après avis du Tribunal administratif, qui décidera.

Plus grave est la violation contenue à l'article 29 concernant le calcul de la dotation globale d'arrondissement et singulièrement l'alinéa 4 en vertu duquel "les sommes affectées par le Conseil municipal au titre de la seconde part sont réparties entre les arrondissements en tenant compte des caractéristiques propres des arrondissements et notamment de la composition socio-professionnelle de leur population". Le caractère vague de ce critère de répartition ne permet ni d'en connaître la portée ni d'évaluer même approximativement la charge qui ne résultera pas de la commune.

#### B - Inconstitutionnalité de la délégation au pouvoir réglementaire.

Il résulte de ce qui précède que la délégation au pouvoir réglementaire dans un domaine qui échappe au pouvoir réglementaire par nature est inconstitutionnelle. En effet, il n'appartient pas au pouvoir exécutif de déterminer par décision du Commissaire de la République la liste des équipements qui en raison de leur nature ou de leurs modalités de gestion resteront, bien que situés dans un arrondissement, gérés, directement par la Commune.

De même il n'appartient pas au Premier Ministre, güt-ce par décret en Conseil d'Etat, de fixer sans critère précis déterminé par la loi, les modalités d'application de l'article 29 et notamment la proportion minimale qui revient à chaque arrondissement au titre de sommes affectées par le Conseil municipal pour l'ensemble des arrondissements à la seconde part (de la dotation globale de fonctionnement).

Il appartient encore moins aux représentants de l'Etat de pouvoir par arrêté, güt-ce après avis du Président du Tribunal Administratif, à l'inscription à l'inventaire d'un équipement relevant de l'une des catégories mentionnées à l'article 12, en cas de désaccord entre le Conseil municipal et un Conseil d'arrondissement.

A ce titre le troisième alinéa de l'article 12 et le dernier alinéa de l'article 14 sont inconstitutionnels.

#### Conclusions.

Par les motifs ci-dessus développés, les Parlementaires soussignés concluent à ce qu'il plaise au Conseil Constitutionnel déclarer non conformes à la Constitution les dispositions ci-après du projet de loi :

- Article 1er, 2e alinéa "et, pour certaines attributions limitativement définies par la présente loi, par des conseils d'arrondissement".

- Article 5

Article 6 "en l'absence de réponse écrite ....

Articles 12, 14, 15, 16, 17 alinéa 2, 19 alinéa 2,

Article 20, article 23 alinéa 1er.

Articles 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, article 42 alinéa 2.

Constater que lesdites dispositions ne peuvent être séparées de l'ensemble de la loi qui ne peut dès lors être promulguée.

12- Saisine des députés RPR-UDF visée par la décision  
82-150 DC "Loi d'orientation des transports intérieurs".

ASSEMBLÉE NATIONALE



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

PARIS, le 18 Décembre 1982

Les députés soussignés,

conformément à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, défèrent au Conseil Constitutionnel la loi d'orientation des transports intérieurs, adoptée définitivement par l'Assemblée Nationale le 18 décembre 1982, et spécialement son article 30, alinéas 2 et 3.

\*  
\* \*

I - Le texte de l'article 30 est ainsi rédigé :

Art. 30

"Dans un délai de quatre ans à compter de l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 29, tous les transports publics réguliers non urbains de personnes qui ne sont pas exploités directement par l'autorité compétente doivent faire l'objet d'une convention.

Si l'autorité organisatrice décide soit de supprimer ou de modifier de manière substantielle la consistance du service en exploitation, soit de le confier à un autre exploitant, et si elle n'offre pas à l'entreprise des services sensiblement équivalents, elle doit lui verser une indemnité en compensation du dommage éventuellement subi de ce fait.

Si, à l'expiration du délai de quatre ans, la convention n'est pas intervenue du fait de l'autorité organisatrice, l'autorisation antérieurement accordée au transporteur public vaut convention pour une durée maximale de dix ans.

Des contrats de développement peuvent être passés entre l'Etat et les départements pour faciliter la modernisation des réseaux de transports publics non urbains de personnes".

\*  
\* \*

Le nouveau régime du transport routier de voyageurs doit être analysé à partir des deux articles qui composent le chapitre III, les articles 29 et 30. Selon ces textes, les services réguliers et les services à la demande font l'objet d'un plan départemental ou régional. Ces plans sont établis, selon le cas, par le Conseil général ou le Conseil régional. Auparavant ils étaient préparés par le Comité technique départemental des transports, soumis au Conseil Général puis approuvés par arrêtés du Ministre des Transports après consultation du Conseil Supérieur des Transports. Les plans seront donc établis par les assemblées dans des conditions qui ne sont d'ailleurs pas précisées par la loi. On remarquera qu'en ce qui concerne les liaisons d'intérêt national, il n'y a pas de plan mais seulement des conventions passées avec l'Etat (normalement le Ministère des Transports).

./.

II - Selon l'alinéa 2 de l'article 30, si "l'autorité organisatrice" décide de supprimer ou de modifier de façon substantielle la consistance du service ou de le confier à un autre exploitant et si elle n'offre pas à l'entrepreneur des services sensiblement équivalents, "elle doit lui verser une indemnité en compensation du dommage éventuellement subi de ce fait".

Ce texte, particulièrement ambigu et lacunaire mérite une analyse précise.

1° - L' "autorité organisatrice" est le Conseil général ou le Conseil régional. Cette autorité peut ne pas inscrire une entreprise au plan de transport ou modifier profondément sa situation. Mais l' "autorité organisatrice" pourrait être également l'Etat qui refuse de signer une convention.

2° - Le projet gouvernemental prévoyait que les modalités de l'indemnisation seraient fixées par un décret en Conseil d'Etat. Or un amendement de M. CHENARD, rapporteur, accepté par le gouvernement, a fait disparaître ce renvoi à un décret en Conseil d'Etat (J.O., Débats, A.N., 2ème séance du 15 octobre 1982, p. 5867). La raison donnée était qu'il fallait laisser au juge le soin d'apprécier le préjudice et qu'un décret "risquerait de trop figer les choses dans une matière aussi complexe". Cette explication rejoint une intervention précédente de M. FLEURIAN, Ministre des Transports qui, à propos des difficultés de conclure une convention, venait de déclarer : "En cas de difficultés - et il n'y a pas de raison qu'elles soient nombreuses - la justice tranchera".

On arrive ici à un premier aspect crucial de la nouvelle législation. Personne, au cours des débats, n'a considéré que ce qui était en cause était le droit de propriété et la liberté d'entreprendre, droits reconnus par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 et auxquels la décision précitée du Conseil constitutionnel du 16 janvier 1982 (Loi de nationalisation, J.O. 17 janvier, p. 299 et s.) a reconnu un caractère constitutionnel :

"Considérant que, si postérieurement à 1789 et jusqu'à nos jours, les finalités et les conditions d'exercice du droit de propriété ont subi une évolution caractérisée à la fois par une notable extension de son champ d'application à des domaines individuels nouveaux et par des limitations exigées par l'intérêt général, les principes mêmes énoncés par la Déclaration des droits de l'homme ont pleine valeur constitutionnelle tant en ce qui concerne le caractère fondamental du droit de propriété dont la conservation constitue l'un des buts de la société politique et qui est mis au même rang que la liberté, la sûreté et la résistance à l'oppression, qu'en ce qui concerne les garanties données aux titulaires de ce droit et les prérogatives de la puissance publique ; que la liberté qui, aux termes de l'article 4 de la Déclaration, consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui, ne saurait elle-même être préservée si des restrictions arbitraires ou abusives étaient apportées à la liberté d'entreprendre".

Le droit à indemnité est ainsi reconnu, à propos de ce qu'on doit considérer comme une véritable expropriation, mais il faut alors considérer que l'indemnisation doit obéir aux conditions fixées par l'article 17 de la Déclaration des droits de 1789 :

"La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité".

Or, l'indemnisation prévue par l'article 30, alinéa 2, n'est ni préalable, ni juste.

#### 1° - L'indemnisation n'est pas préalable

La jurisprudence considère aujourd'hui qu'il n'est pas nécessaire, pour que l'expropriation soit régulière, que le versement de l'indemnité soit préalable à la perte, par l'exproprié, de la possession du bien exproprié.

En revanche, elle exige, pour que le caractère préalable existe, que les "modalités de règlement" de l'indemnité soient prévues par le texte même qui prévoit la perte de la propriété. C'est la formule qui figure dans la décision précitée du Conseil constitutionnel du 16 janvier 1982 :

"Considérant au contraire que, sous réserve de ce qui vient d'être dit concernant l'exigence, à laquelle il n'est pas satisfait, du caractère juste de l'indemnisation, les modalités de règlement prévues pour celle-ci doivent être regardées comme en assurant suffisamment le caractère préalable".

En l'espèce, l'article 30, alinéa 2 et aucune autre disposition de la loi ne prévoient ces modalités de règlement. Si, selon la formule du Ministre "la justice tranchera", nul ne peut savoir sur quelles bases elle devra trancher. Par conséquent, l'indemnité n'est pas préalable au sens où l'entend la jurisprudence et, à ce titre, l'article 30, alinéa 2, est non conforme à la constitution.

#### 2° - L'indemnisation n'est pas juste

C'est un euphémisme que de dire que l'indemnité n'est pas juste puisqu'on ne peut invoquer que la formule : "... si elle n'offre pas à l'entrepreneur des services sensiblement équivalents, elle doit lui verser une indemnité en compensation du dommage éventuellement subi de ce fait".

La réparation du dommage éventuel est certes reconnue mais on ne peut absolument pas savoir sur quelles bases cette indemnisation aura lieu pour être juste.

Quand on lit la décision précitée du 16 janvier 1982 et celle du 11 février 1982 qui lui fait suite (J.O., 12 février 1982, p. 560 et s.) et quand on voit l'analyse extrêmement détaillée à laquelle s'est livré le Conseil constitutionnel pour apprécier le caractère "juste" des indemnités versées au cas de nationalisation, on constate que la seule affirmation du principe de l'indemnisation ne peut suffire. Le législateur doit donc prévoir de façon précise et minutieuse l'indemnisation afin que l'article 17 soit respecté.

Il s'agit bien là d'une règle de nature constitutionnelle que le législateur n'a pas respectée car on ne sait ni quels sont les éléments qui seraient pris en considération, ni ceux qui seraient exclus ; on ne sait pas plus quels seraient les critères d'évaluation, la date de cette évaluation et l'ordre de juridiction qui doit arbitrer. Il n'est pas possible de considérer qu'il y a un droit commun de l'expropriation et que l'article 30 renvoie, même de façon implicite, au code de l'expropriation

En conséquence, et à cet autre titre, l'article 30, alinéa 2 n'est pas conforme à l'article 17 de la Déclaration des droits.

III - Le 3ème alinéa de l'article 30 décide que, si, à l'expiration du délai de 4 ans, la convention n'est pas intervenue "du fait de l'autorité organisatrice", l'autorisation antérieurement accordée "vaut convention pour une durée maximale de 10 ans".

Ainsi, à l'expiration du délai de 14 ans (4 + 10), le transporteur est définitivement évincé et sans indemnité. Sur ce point, la disposition est nettement inconstitutionnelle car elle porte atteinte catégoriquement aux articles 2, 4 et 17 de la Déclaration de 1789 et constitue une spoliation.

On peut raisonner par référence au système prévu par la loi de nationalisation selon lequel les dividendes concernant l'exercice 1981 ne seraient pas décomptés parmi les indemnités dues aux actionnaires. Dans sa décision précitée du 16 janvier 1982, le Conseil constitutionnel déclare :

"qu'enfin le refus de reconnaître aux anciens actionnaires le bénéfice des dividendes attachés à l'exercice 1981 ou de leur accorder, sous une forme appropriée, un avantage équivalent, ampute sans justification les indemnités auxquelles ont droit les anciens actionnaires".

Autrement dit, au cas de non inscription sans contrepartie au plan de transport, il y a lieu à indemnisation, indemnisation dont on a vu pourtant les insuffisances. Mais au cas de maintien de la situation actuelle, au terme du délai de 14 ans, le transporteur perd tout droit à indemnisation. Le caractère inconstitutionnel de l'alinéa 3 de l'article 30 est donc incontestable car il s'agit, dans ce cas, d'une expropriation sans indemnisation, c'est à dire d'une véritable spoliation.

En conséquence, l'article 30, alinéa 3, n'est pas conforme aux articles 2, 4 et 17 de la Déclaration des droits de 1789.

Par ces motifs, et tous autres à relever même d'office, les soussignés demandent au Conseil constitutionnel de déclarer les alinéas 2 et 3 de l'article 30 non conformes à la Constitution, ainsi que toutes autres parties de la loi jugées inséparables de ces dispositions.

au Recours déféré au Conseil Constitutionnel le 10 Décembre 1982 sur la loi d'orientation des transports intérieurs adoptée définitivement par l'Assemblée Nationale le 18 Décembre 1982, et spécialement son article 30 alinéas 2 et 3, par les députés soussignés.

On a prétendu, lors des débats parlementaires sur l'article 30 de la loi d'orientation sur les Transports Intérieurs, qu'une autorisation administrative ne constituait pas un élément du droit de propriété. Il s'agit donc excessif d'invoquer à propos de ce texte la violation de l'article 17 de la déclaration des droits en 1789, d'autant plus que la loi prévoit au cas de suppression du service l'obligation pour l'Etat de verser une indemnité "en compensation du préjudice éventuellement subi".

Cette affirmation soulève les trois objections suivantes :

1°/ Les inscriptions actuelles au plan de transport départemental auxquelles il peut être mis fin dans un délai de 4 ans selon l'article 30 sont considérées par la jurisprudence comme correspondant à un droit de propriété incorporel faisant partie du fonds de commerce (cass. Com. 23.5.1949, JCP 1949.II.4958, 30 octobre 1957, Bulletin, I page 327). La doctrine suit cette jurisprudence (MARTY et RAYNAUD - Traité de Droit Civil, SIREY II 2° volume 1965 n° 433).

De plus, selon l'article 10 du décret du 14 Novembre 1949, texte de base de la réglementation en vigueur, en cas de suppression d'un service inscrit au plan de transport, dans le calcul de l'indemnité d'éviction, " la valeur de la partie du fonds de commerce correspondant au service supprimé " doit être prise en compte.

Il s'agit donc bien d'un élément du droit de propriété auquel il ne peut être porté atteinte, pour un motif d'utilité publique, que moyennant une juste et préalable indemnité selon l'article 17 de la déclaration de 1789.

2°/ Au cas de suppression ou de modification substantielle du service en exploitation, que va devenir l'entreprise qui le gère, entreprise individuelle ou société ? C'est normalement l'intégralité de son patrimoine qui se trouve affectée et pas seulement l'autorisation qui n'en est qu'un élément : matériel roulant, installation fixes, fonds de commerce.

Dans ce cas encore, le droit de propriété se trouve directement atteint. C'est pourquoi l'article 10 précité du décret de 1949 a fixé des règles et procédures d'indemnisation assurant la réparation intégrale de tous les préjudices subis.

3°/ La législation nouvelle porte enfin atteinte à la liberté d'entreprendre. Il n'est pas question de nier ce droit au législateur s'il agit pour des motifs d'intérêt public. Mais il s'agit d'une restriction "abusive" au sens de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel si cette restriction s'accompagne d'une atteinte au droit de propriété ne comportant pas une juste et préalable indemnité.

On a invoqué à l'encontre de cette exigence un arrêt du Conseil d'Etat du 26 Janvier 1972 confirmant la légalité d'une décision d'éviction prise avant paiement de l'indemnité.

En effet, ce que précise la procédure de l'article 10 précité c'est que le versement de l'indemnité doit avoir eu lieu avant l'arrêt effectif d'un service supprimé.

13- Saisine des députés RPR-UDF visée par la décision 82-151 DC "Elections des conseillers municipaux de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française".

Les députés soussignés défèrent au Conseil Constitutionnel, conformément à l'article 61, alinéa 2 de la Constitution, la loi modifiant diverses dispositions relatives à l'élection des conseils municipaux dans les Territoires de la Nouvelle Calédonie et dépendances et de la Polynésie française.

Par le présent recours, les soussignés défèrent l'ensemble des dispositions du texte dont il s'agit et en particulier l'article II qui concerne le régime électoral des communes du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.

L'article 1er de ce texte pose le principe de l'application aux territoires de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie françaises des dispositions de la loi du 19 novembre 1962, modifiant le Code électoral et le Code des communes et relatives à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales.

L'article 3 se propose d'étendre à l'ensemble des 48 communes de Polynésie française le scrutin de liste majoritaire à deux tours qui est applicable en métropole aux communes de moins de 3.500 habitants.

En revanche, l'article 2 du texte met en oeuvre pour toutes les communes de la Nouvelle-Calédonie le scrutin de liste avec représentation proportionnelle, sans panachage ni vote préférentiel.

En effet, la loi n° 77-744 du 8 juillet 1977 avait étendu aux communes de Nouvelle-Calédonie les dispositions du Code des communes sous réserve de certaines mesures d'adaptation.

En particulier, pour les élections des conseils municipaux, le Code des communes était applicable, à l'exception des dispositions relatives au mode de scrutin pour les communes de moins de 30.000 habitants pour lesquelles la loi avait prévu le scrutin de liste avec représentation proportionnelle.

En étendant à l'ensemble des communes de Nouvelle-Calédonie la représentation proportionnelle, le texte généralise pour un territoire d'outre-mer une disposition qui était une exception prévue en faveur des communes de l'intérieur et des îles, compte tenu de leur peuplement.

Cette mesure fait de la Nouvelle-Calédonie un cas particulier dans le droit électoral français pour les élections des conseils municipaux, alors que les communes de ce territoire ont été érigées en communes de plein exercice et sont soumises au droit commun sous réserve de certaines mesures spécifiques.

Il s'agit donc d'une disposition exceptionnelle qui va au-delà de l'organisation particulière des territoires d'outre-mer et qui porte atteinte au principe d'égalité.

En effet, à partir du moment où le législateur a voulu étendre le régime communal au territoire de la Nouvelle-Calédonie, en vue de réaliser l'uniformité du droit dans un objectif libéral, le principe d'égalité reprend toute sa force.

S'agissant de communes dont les dimensions et le peuplement sont comparables, on ne voit pas pourquoi le scrutin proportionnel est applicable en Nouvelle-Calédonie, alors que le scrutin de liste majoritaire est étendu à la Polynésie française et que, dans le même temps, les communes métropolitaines sont soumises à un régime qui prend en compte l'importance de la population et allie le scrutin proportionnel et le scrutin majoritaire.

Si l'article 74 de la Constitution prévoit une organisation particulière pour les territoires d'outre-mer, il ne permet pas de mettre en place des dispositions arbitraires dont la seule finalité paraît être l'intérêt électoral de certains partis politiques.

Un tel relativisme ne peut s'expliquer que par le souci de favoriser telle ou telle formation par le choix du mode de scrutin.

Pour ces motifs, les députés soussignés demandent au Conseil Constitutionnel de prononcer l'inconstitutionnalité de l'article 2 de la loi modifiant diverses dispositions relatives à l'élection des conseils municipaux dans les territoires de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et de la Polynésie française.

14- Saisine des députés RPR-UDF visée par la décision  
82-152 DC "Diverses dispositions relatives à la sécurité  
sociale".



Les députés soussignés à :

Monsieur le Président  
et Messieurs les Membres  
du Conseil Constitutionnel  
1, rue Montpensier  
75001 PARIS

Monsieur le Président,  
Messieurs les Conseillers,

Nous avons l'honneur, en application des dispositions de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution de déférer au Conseil Constitutionnel le projet de loi portant diverses mesures relatives à la Sécurité Sociale définitivement adopté par l'Assemblée Nationale le 18 décembre 1982, et plus particulièrement les dispositions de l'article 5 instituant une contribution assise sur frais de prospection et d'information des praticiens afférents à l'exploitation en France des spécialités pharmaceutiques remboursables.

Ce projet de loi qui est déféré à la censure du Conseil Constitutionnel est contraire aux principes constitutionnels du Droit Français.

I - L'AFFECTATION DE CET IMPOT NOUVEAU AU PROFIT DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE MALADIE DES TRAVAILLEURS SALARIES EST RADICALEMENT CONTRAIRE AUX PRINCIPES DE LA NON AFFECTATION DES RECETTES FISCALES.

L'article 18 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, portant loi organique relative aux lois de finances, prévoit expressément :

"Il est fait recette du montant intégral des produits sans contradiction entre les recettes et les dépenses. L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses sont imputées à un compte unique, intitulé : "Budget général".

Le principe de la non imputation des impôts se déduit de cette formulation. Celle-ci est d'ailleurs clairement renouvelée dans le dernier alinéa du même article, après qu'aient été mentionnées les seules exceptions prévues par la loi :

"Aucune affectation n'est possible si les dépenses résultent d'un droit permanent reconnu par la loi".

La référence de cette ordonnance portant loi organique relève de la compétence du Conseil Constitutionnel. Certes, le domaine de la loi est défini essentiellement dans l'article 34 de la Constitution, mais le Conseil Constitutionnel précise que cette définition résulte également d'autres articles de la Constitution, ainsi que son préambule de dispositions des lois organiques, ou de la mise en cause des principes généraux du droit.

C'est ainsi que par :

- Décision n° 61-12L du 17 février 1961 (Recueil 1961 P. 34
- Décision n° 61-16L du 18 octobre 1961 (Recueil 1961 P. 4)

./...

## REFUTATION

1- On ne peut avancer qu'il s'agit d'une taxe parafiscale, qui perçue dans un intérêt économique ou social, est explicitement prévue par l'article 4 de la même Ordonnance du 2 Janvier 1959.

Le Conseil Constitutionnel a eu à plusieurs occasions la possibilité de se prononcer sur des taxes parafiscales dont l'établissement, la répartition et l'affectation relèvent de la compétence réglementaire, notamment par :

- La décision n° 61-16L du 18 Octobre 1961 concernant la perception d'une somme à l'occasion de la délivrance du permis de chasse dont une part est destinée au Conseil Supérieur de la Chasse ;

- Et par la décision n° 79-111L du 21 Novembre 1979 concernant l'établissement d'une taxe parafiscale relative à la Radio-diffusion Télévision Française.

Les taxes parafiscales obéissent à trois caractères :

1°) Elles sont perçues "dans un intérêt économique ou social au profit d'une personne morale de droit public ou privé outre que l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs établissements publics administratifs". Or, la Caisse nationale de l'assurance maladie est un "établissement public national à caractère administratif" (Ord. 21 Aout 1967, article 3).

2°) Elles sont établies par décret en Conseil d'Etat.

3°) Leur perception au-delà du 31 décembre de l'année de leur établissement doit être autorisée chaque année par une loi de finances.

Aucune de ces conditions n'étant remplie, la "contribution" n'est donc pas une taxe parafiscale. On remarquera que le Gouvernement ne l'a d'ailleurs jamais prétendu. Il présente la cotisation comme faisant partie des "ressources nouvelles" (p. 3 de l'exposé des motifs) et l'affecte "au profit" de la Caisse Nationale d'assurance maladie. Comme il n'est évidemment pas possible de considérer que la "contribution" est la rémunération d'un service rendu, on est donc déjà conduit à conclure que la "contribution" est un impôt.

Le point de vue est d'ailleurs confirmé par la jurisprudence a contrario du Conseil Constitutionnel.

- Décision n° 62-19L du 3 Avril 1962 (Recueil 1962, p. 33) ;

- Et selon une jurisprudence constamment maintenue ultérieurement le domaine de la loi, en matière budgétaire, est défini non seulement par l'article 34 de la Constitution, mais également par l'Ordonnance du 2 Janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, à laquelle renvoie expressément l'article 34, 18ème alinéa.

C'est d'ailleurs ce que le Conseil Constitutionnel a également jugé dans l'importante décision du 28 Décembre 1976 (RDP 1977 p. 962 Note Philip).

La violation de l'article 18, alinéa 2, de l'Ordonnance est évidente et grave. L'impôt nouveau est institué "au profit" d'un établissement public national à caractère administratif, la Caisse nationale d'assurance maladie. Or, l'article 18, alinéa 2, n'admet à titre exceptionnel ("exceptionnels"), l'affectation directe de certaines recettes à certaines dépenses que dans trois cas :

- Au profit d'un budget annexe ;

- Au profit d'un compte spécial du Trésor ;

- Par procédure particulière au sein du budget général ou d'un budget annexe.

Cette dernière procédure ne concerne (article 19) que les fonds de concours et la procédure de rétablissement de crédit. Au surplus, l'article 18 "in fine" décide :

"Aucune affectation n'est possible si les dépenses résultent d'un droit permanent reconnu par la loi".

Les dépenses, en matière de Sécurité Sociale, résultent bien d'un droit permanent reconnu par la loi, de sorte que même la situation très exceptionnelle visée par l'article 18 ne se rencontre pas ici.

La Constitution et la loi organique ont entendu interdire, à partir de 1958, des pratiques malheureusement fréquentes sous la III<sup>e</sup> et la IV<sup>e</sup> République et qui faisaient l'objet de critiques unanimes. L'article 5 tente de revenir à ces pratiques interdites. Il est donc contraire à la Constitution pour les motifs indiqués ci-dessus car il n'est plus possible, depuis l'entrée en vigueur de la Constitution, d'affecter un impôt à un établissement public administratif et, qui plus est, avec contraction entre les recettes et les dépenses.



La première décision concernait la taxe radiophonique perçue au profit de la R.T.F., établissement public industriel et commercial (Cons. Consti. 11 Août 1960, D. 1961, 471, Note Hamon, RDP 1960, p. 1020, Note Waline. Voir également L. Trotabas La Taxe Radiophonique : taxe, redevance ou parafiscalité ? RSF 1961, p. 5 et ss.-). Le Conseil décide :

*"Que cette redevance qui, en raison tant de l'affectation qui lui est donnée que du statut même de l'établissement en cause, ne saurait être assimilée à un impôt et qui, eu égard aux conditions selon lesquelles elle est établie et aux modalités prévues pour son contrôle et son recouvrement, ne peut davantage être définie comme une rémunération pour services rendus, a le caractère d'une taxe parafiscale de la nature de celles visées à l'article 4 de l'Ordonnance organique précitée du 2 Janvier 1959".*

Le Conseil en déduit cette conséquence que la taxe a été établie dans des conditions contraires aux dispositions de l'article 4 et déclare inconstitutionnels les articles qui l'avaient instituée.

La décision du 23 Février 1970 (Conserve de poisson, A.J. 1970 356, D. 1970, 388, Note Lavigne) a une signification positive. Elle confirme la solution précédente mais lui donne plus de force. Après avoir rappelé le texte de l'article 4, alinéa 2, de l'Ordonnance organique, le Conseil décide :

*"Qu'il résulte de ces dispositions que, si les taxes parafiscales sont établies par voie réglementaire dans les limites et les conditions prévues par ce texte, il ne saurait en être ainsi des taxes perçues au profit de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics de caractère administratif dépendant soit de l'Etat, soit d'une collectivité territoriale".*

Il s'agissait d'une taxe établie au profit de l'Institut Scientifique et Technique des Pêches Maritimes, établissement public national de caractère administratif. Le Conseil décide donc qu'aucune taxe parafiscale ne peut être instituée au profit d'un établissement public administratif et que la taxe ne peut alors être qu'un impôt.

Pour des prélèvements de cette nature, le choix, comme le montre M. Trotabas dans l'article précité, n'est qu'entre impôt, taxe parafiscale et rémunération de service rendu. A propos de la "contribution" de l'article 5, cette troisième interprétation est à exclure. Le choix resterait donc entre impôt et taxe parafiscale. Mais les développements qui précèdent montrent donc qu'il ne peut s'agir que d'un impôt.

Le terme de "contribution" ne peut tromper car il ne s'agit évidemment pas d'une cotisation au sens de l'article L 120 du Code de la Sécurité Sociale ou de l'article 13 de l'Ordonnance n° 67-706 du 21 Août 1967 sur l'organisation administrative et financière de la Sécurité Sociale ; les cotisations sont assises sur les rémunérations des assujettis et sont, par là même, en relation directe avec l'objet des caisses qui les perçoivent.

Enfin la contribution est assise et perçue dans les mêmes conditions que, la T.V.A., ce qui confirme encore, son caractère fiscal.

Il ne pouvait d'ailleurs s'agir dans la circonstance d'une taxe parafiscale, mais seulement d'un impôt qui relève de la compétence exclusive du législateur, sous le contrôle du Conseil Constitutionnel. Selon l'article 34 de la Constitution, est en effet réservée à la loi la fixation des règles "concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques". Le Gouvernement ne s'y est d'ailleurs pas trompé en soumettant cette disposition aux législateurs et non à l'autorité réglementaire, conformément notamment à la décision du Conseil Constitutionnel du 23 Juillet 1975.

Ce qui suffit d'ailleurs à montrer que l'imposition nouvelle vise des actes d'information et non la seule publicité commerciale. Le pouvoir réglementaire a compétence pour réglementer la publicité commerciale, mais il doit céder le pas devant le pouvoir législatif lorsqu'il s'agit de fixer les conditions d'exercice de la liberté d'information en matière scientifique et médicale comme en l'espèce.

2- On ne peut opposer la décision rendue par le Conseil Constitutionnel le 16 Janvier 1982 (Loi de nationalisation, J.O. 17 Janvier, p. 299). Il était fait grief, dans le recours, à la loi de nationalisation d'avoir institué des redevances à la charge des sociétés nationalisées au profit des deux établissements publics chargés d'assurer le service des obligations versées à titre d'indemnisation aux actionnaires, la Caisse Nationale de l'Industrie et la Caisse Nationale des Banques. Le Conseil Constitutionnel décide que les redevances, bien qu'elles soient fixées par la loi de finances, n'ont pas à figurer au budget de l'Etat.

La situation était donc tout à fait différente. En effet, les redevances sont versées par les entreprises nationalisées "compte tenu de leurs résultats" et elles sont destinées "à concourir au financement des intéressés servis aux particuliers d'obligations". Il n'a donc pu, à aucun moment, être considéré qu'il s'agissait d'impôts s'appliquant, comme tous les impôts indirects, à tous les consommateurs de certains produits. Les redevances sont les ressources directes des Caisses parce qu'elles s'intègrent au mécanisme financier de l'indemnisation des actionnaires.

"A contrario", il ressort donc bien de la décision du 16 Janvier 1982 que des recettes ayant le caractère d'un impôt relèvent de l'article 18 de l'Ordonnance organique.

II. - ENFIN L'ARTICLE 5 ALINEA 4 EST CONTRAIRE AUX PRINCIPES DE L'EGALITE DES FRANCAIS  
DEVANT LA LOI.

Il est en effet prévu que sont exonérées de cette contribution les entreprises dont le chiffre d'affaires hors taxes est inférieur à 50.000.000 de francs, sauf lorsqu'elles sont filiales à 50% au moins d'une entreprise ou d'un groupe dont le chiffre d'affaires consolidé, réalisé en France, dépasse cette limite.

Cette disposition constitue une violation du principe d'égalité devant les charges publiques, et par conséquent une violation des articles 1 et 6<sup>ème</sup> de la Déclaration des Droits de 1789 et de l'article 2 de la Constitution de 1958.

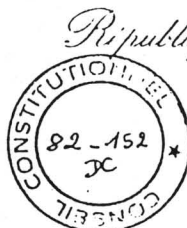
Seront notamment favorisés les très nombreux laboratoires filiales de groupes étrangers dont le chiffre d'affaires consolidé et réalisé dans le pays d'origine ne sera pas pris en considération. Ce sont donc les laboratoires pharmaceutiques, encore français, c'est à dire moins du tiers de l'industrie pharmaceutique et les plus dynamiques, qui seront ainsi pénalisés dans leurs efforts de prospection et d'information en faveur du médicament français.

Pour l'ensemble des motifs ci-dessus invoqués, les Députés soussignés demandent au Conseil Constitutionnel de déclarer non conforme à la Constitution l'article 5 du projet de loi portant diverses mesures relatives à la Sécurité Sociale, définitivement adopté par l'Assemblée Nationale le Novembre 1982.

15- Saisine des sénateurs RPR visée par la décision  
82-152 DC "Diverses dispositions relatives à la sécurité  
sociale".

SÉNAT

CONSEIL	
101547	18DEC82
CONSTITUTIONNEL	



18.12.82

RECOURS AU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

I / VIOLATION DES DISPOSITIONS DE L'ORDONNANCE N° 59-2 du 2 janvier 1959 PORTANT LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES.

a) la "cotisation perçue sur le tabac et les boissons alcooliques est un impôt

Cette "cotisation" est instituée "au profit de la Caisse Nationale d'Assurance maladie" (art. 27-I). Elle est créée "en raison des risques que comportent ces produits pour la santé", ces produits étant le tabac et les boissons alcooliques (art. 27-I). Elle est "assise, contrôlée et recouvrée par l'Agence Centrale des organismes de Sécurité Sociale, assistée, en tant que de besoin, par les services de l'Etat désignés par arrêté, dans les mêmes conditions et sous les mêmes garanties et sanctions qu'en matière de contributions indirectes" (art. 27-V). Les frais de recouvrement et de gestion "sont fixés par arrêté et s'imputent sur celle-ci (la cotisation)" (art. 27-V).

Au premier abord, on pourrait supposer que la "cotisation" est une taxe parafiscale. Mais l'analyse détaillée montre qu'il s'agit d'un impôt.

A/ Il apparaît en premier lieu que le gouvernement n'a pas entendu suivre les règles relatives à l'institution d'une taxe parafiscale, telles qu'elles résultent de l'article 4, alinéa 2, de l'ordonnance organique précitée du 2 janvier 1959.

Selon ce texte, les taxes parafiscales obéissent à trois caractères :

- 1°/ Elles sont perçues "dans un intérêt économique ou social au profit d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs". Or, la Caisse Nationale de l'assurance maladie est un "établissement public national à caractère administratif" (ch. 21 août 1967, art. 3).
- 2°/ Elles sont établies par décret en Conseil d'Etat.

./.

3/ Leur perception au delà du 31 décembre de l'année de leur établissement doit être autorisée, chaque année par une loi de finances.

Aucune de ces conditions n'étant remplie, la "cotisation" n'est donc pas une taxe parafiscale. Le gouvernement ne le prétend d'ailleurs pas. Il présente la cotisation comme faisant partie des "ressources nouvelles" (p. 3 de l'exposé des motifs) et l'affecte "au profit" de la Caisse Nationale d'assurance maladie. Comme il n'est évidemment pas possible de considérer que la "cotisation" est la rémunération d'un service rendu, on est donc déjà conduit à conclure que la "cotisation" est un impôt.

B/ Ce point de vue est d'ailleurs confirmé par la jurisprudence du Conseil Constitutionnel rendue dans des situations comparables.

Dans sa décision concernant la taxe radiophonique perçue au profit de la R.T.F., établissement public industriel et commercial (Cons. Const. 11 août 1960).\*(1) Le Conseil affirme

"que cette redevance qui, en raison tant de l'affectation qui lui est donnée que du statut même de l'établissement en cause, ne saurait être assimilée à un impôt et qui, eu égard aux conditions selon lesquelles elle est établie et aux modalités prévues pour son contrôle et son recouvrement, ne peut davantage être définie comme une rémunération pour services rendus, a le caractère d'une taxe parafiscale de la nature de celles visées à l'article 4 de l'ordonnance organique précitée du 2 janvier 1959".

La décision du 23 février 1970 (Conserve de poisson)\*(2) confirme la solution précédente en la renforçant :

" qu'il résulte de ces dispositions que, si les taxes parafiscales sont établies par voie réglementaire dans les limites et les conditions prévues par ce texte, il ne saurait en être ainsi des taxes perçues au profit de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics de caractère administratif dépendant soit de l'Etat, soit d'une collectivité territoriale".

Il s'agissait d'une taxe établie au profit de l'Institut Scientifique et technique des pêches maritimes, établissement public national de caractère administratif. Le Conseil décide donc qu'aucune taxe parafiscale ne peut être instituée au profit d'un établissement public administratif et que la taxe ne peut être qu'un impôt.

\*(1) cf. notes HAMON - RDP 1960 p. 1020, WALINE et également L. TROTABAS, la taxe radiophonique : taxe, redevance ou parafiscalité? RSF 1961 p. 5 et

\*(2) A.J. 1970-356. D. 1970-388. note LAVIGNE.

C/

Pour des prélèvements de cette nature, le choix, comme le montre M. TROTABAS dans l'article précité, n'est qu'entre l'impôt, taxe parafiscale et rémunération de service rendu.

A propos de la "cotisation" de l'article 27, cette troisième interprétation est, comme on l'a dit, à exclure. Le choix resterait donc entre impôt et taxe parafiscale. Mais, les développements qui précèdent montrent donc qu'il ne peut s'agir que d'un impôt. Le gouvernement n'a d'ailleurs jamais prétendu qu'il s'agissait d'une taxe parafiscale. En outre, le terme de "cotisation" ne peut tromper car il ne s'agit évidemment pas d'une cotisation au sens de l'article L 120 du code de la Sécurité Sociale ou de l'article 13 de l'ordonnance n° 67.706 du 21 Août 1967 sur l'organisation administrative et financière de la Sécurité Sociale car les cotisations sont assises sur les rémunérations des assujettis et sont, par là même, en relation directe avec l'objet des caisses qui les perçoivent.

Enfin, la cotisation est assise et perçue dans les mêmes conditions que les contributions indirectes, ce qui confirme encore, s'il en était besoin, son caractère fiscal.

Il convient de noter que le gouvernement et le parlement, en adoptant l'article 27 de la présente loi, ont entendu se placer dans le cadre de l'article 34 de la constitution qui stipule que : "la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures..."

La détermination, par l'article 27 de l'assiette, du taux et des modalités de recouvrement de la "cotisation" nouvelle, prouve en effet que le gouvernement a entendu se placer dans le cadre de la création d'un impôt nouveau.

Les sénateurs soussignés affirment que les modalités d'établissement et d'affectation de cet impôt ne sont pas conformes aux principes énoncés par la Constitution et par l'ordonnance organique sur les lois de finances.

b) L'article 27 du présent projet de loi méconnaît les dispositions de l'article 18 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Les lois de finances doivent respecter les lois organiques prévues à l'article 46 de la Constitution.

Or, l'article 18 de l'ordonnance organique formule un certain nombre de règles qui n'ont pas été respectées en l'espèce. Ses deux premiers alinéas disposent que :

" Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses. L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées à un compte unique, intitulé budget général.

Toutefois, certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations spéciales prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux du Trésor ou de procédures comptables particulières au sein du budget général ou d'un budget annexe "

1°/ Le premier alinéa concerne la règle dite de l'universalité budgétaire et de non affectation des recettes aux dépenses. Elle a été directement violée en l'espèce puisque l'article 27 - V décide que les frais relatifs au recouvrement et à la gestion de la "cotisation" "s'imputent sur celle-ci". Il y a donc là "contraction entre les recettes et les dépenses" au sens de l'article 18, alinéa 1er, de l'ordonnance organique.

2°/ La violation de l'article 18, alinéa 2, de l'ordonnance est plus grave. L'impôt nouveau est institué "au profit" d'un établissement public national à caractère administratif, la Caisse Nationale d'assurance maladie. Or, l'article 18, alinéa 2, n'admet à titre exceptionnel ("toutefois"), l'affectation directe de certaines recettes à certaines dépenses que lorsque l'affectation est opérée :

- au profit d'un budget annexe,
- au profit d'un compte spécial du Trésor,
- par procédure particulière au sein du budget général ou d'un budget annexe.

Cette dernière procédure ne concerne (art. 19) que les fonds de concours et la procédure de rétablissement de crédit. Au surplus, l'article 18 "in fine" décide : "Aucune affectation n'est possible si les dépenses résultent d'un droit permanent reconnu par la loi". Les dépenses, en matière de Sécurité Sociale, résultent bien d'un droit permanent reconnu par la loi, de sorte que même la situation très exceptionnelle visée par l'article 18 ne se rencontre pas ici.

La constitution et la loi organique ont entendu interdire, à partir de 1958, des pratiques malheureusement fréquentes sous la IIIème et la IVème République, et qui faisaient l'objet de critiques unanimes. L'article 27 tente de revenir à ces pratiques interdites. Il est donc contraire à la Constitution pour les motifs indiqués ci-dessus car il n'est plus possible, depuis l'entrée en vigueur de la Constitution, d'affecter un impôt à un établissement public administratif et, qui plus est, avec contraction entre les recettes et les dépenses.

Le Conseil Constitutionnel a déjà vérifié la conformité des lois à l'article 18 et la décision qu'il a rendue le 16 Janvier 1982 (loi de nationalisation, J.O. 17 janvier, p. 299) le montre "a contrario". Il était fait grief

à la loi de nationalisation d'avoir institué des redevances à la charge des sociétés nationalisées au profit des deux établissements publics chargés d'assurer le service des obligations versées à titre d'indemnisation aux actionnaires : la Caisse Nationale de l'Industrie et la Caisse Nationale des banques. Le Conseil Constitutionnel décide que ces redevances, bien qu'elles soient fixées par la loi de finances, compte tenu des résultats des entreprises, ne sont pas des "ressources de l'Etat" et n'ont pas à figurer au budget de l'Etat.

La situation était donc tout à fait différente.

En effet, les redevances sont versées par les entreprises nationalisées "compte tenu de leurs résultats" et elles sont destinées "à concourir au financement des intérêts servis aux porteurs d'obligations". Il n'a donc pu, à aucun moment, être considéré qu'il s'agissait d'impôts s'appliquant, comme tous les impôts indirects, à tous les consommateurs de certains produits. Les redevances sont les ressources directes des Caisses parce qu'elles s'intègrent au mécanisme financier de l'indemnisation des actionnaires.

Il ressort donc bien de la décision du 16 janvier 1982 que des recettes ayant le caractère d'un impôt relèvent de l'article 18 de l'ordonnance organique.

On pourrait objecter que le Conseil a eu déjà à se prononcer le 28 juin 1982 (décision n° 82-140 DC) sur l'affectation du produit d'une contribution à une caisse centrale de réassurance.

Il convient de noter que celle-ci avait le caractère d'établissement public industriel et commercial, alors que les caisses de sécurité sociale sont des établissements publics à caractère administratif.

Les sénateurs soussignés affirment que la présente loi partit au mouvement d'accroissement de la débudgétisation, dont ne perçoit pas limites, et auquel ils assistent depuis quelques mois, ce qui tend à priver le Parlement de son pouvoir constitutionnel de décider souverainement et globalement de la politique fiscale et financière de la France.

L'affectation irrégulière d'un impôt à un établissement public administratif est contraire aux dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1954.

Les sénateurs soussignés affirment que l'article 27 de la loi portant diverses mesures relatives à la Sécurité sociale méconnaît les dispositions de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, en affectant des ressources attendues d'un impôt créé à l'effet de couvrir des dépenses précises d'un établissement public administratif.

### II / Violateur du principe constitutionnel d'égalité.

Il s'agit à la fois du principe d'égalité devant la loi tel qu'il est affirmé par l'article 2 de la Constitution et l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, et du principe d'égalité devant les charges publiques tel qu'il ressort de l'article 13 de la Déclaration de 1789.

L'article 27 porte atteinte à ce principe de deux manières :

- 1°/ En instituant une discrimination entre les citoyens pour la détermination de l'assiette de la "cotisation".
- 2°/ En décidant l'affectation de la "cotisation" à la seule Caisse Nationale d'assurance maladie.

### A/ Discrimination entre les citoyens.

La "cotisation" perçue sur le tabac et les boissons alcooliques est instituée "en raison des risques que comportent ces produits pour la santé" (art. 27-I). L'exposé des motifs déclare également (p. 3) que "l'institution d'une cotisation spécifique sur les tabacs et alcools vise à faire participer ceux qui les consomment aux dépenses supplémentaires qui en résultent pour l'assurance maladie". Il précise encore (p. 5) qu'elle "correspond au soin de mettre en oeuvre une politique active de prévention contre les grands fléaux sociaux tel que l'usage excessif de ces produits

Or, en ce qui concerne les boissons alcooliques, la cotisation est due à l'occasion de l'achat par les consommateurs, "de boissons d'une teneur en alcool supérieure à 25 % vol." (art. 27-II)

Avant même d'en venir à l'analyse juridique, on peut raisonner en simple logique. Si la consommation des boissons alcooliques comporte des "risques", si "ceux qui les consomment" doivent participer aux dépenses supplémentaires de l'assurance maladie, et si la cotisation est destinée à prévenir "les grands fléaux sociaux" toutes les boissons alcooliques doivent être imposées et non pas seulement celles qui ont une teneur en alcool supérieure à 25 % vol. La loi comporte donc une discrimination entre les citoyens et porte ainsi atteinte au principe d'égalité sous toutes ses formes.

Certes, le principe d'égalité ne s'applique qu'à des "situations semblables", selon le motif de principe qui apparaît fréquemment dans les décisions du Conseil Constitutionnel depuis 1979 : "Considérant que le principe d'égalité impose seulement qu'à des situations semblables soient appliquées les mêmes règles et qu'il n'interdit pas qu'à des situations non semblables soient appliquées des règles différentes" (C. Const. 12 Juillet 1979, J.O. P. 1824).

Il convient de noter que :

- 1°/ la discrimination devient constitutionnelle si elle est justifiée par des considérations d'intérêt général "en rapport avec" l'objectif voulu par la loi (C; Const. 12 juillet 1979, précité, pages de l'Ille d'Oléron : 19-20 janvier 1981, Loi "Sécurité et Liberté").
- 2°/ les "situations semblables" ne sont prises en considération qu' "au regard des finalités de la loi" (C. Const. 30 octobre 1981, J.O. p. 2998).

En l'espèce, l'article 27-II institue une discrimination entre les contribuables selon qu'ils consomment des boissons alcooliques ayant une teneur en alcool inférieure ou supérieure à 25 % vol. Les premiers ne paieront pas la "cotisation", alors que les seconds devront la payer. Il importe donc de rechercher, au regard des principes jurisprudentiels ci-dessus, si cette discrimination est constitutionnelle.

Motif d'intérêt général en rapport avec l'objectif de la loi.

Dans l'affaire des Régies de l'île d'Oléron, l'intérêt général était déterminé "en rapport avec les conditions d'exploitation de l'ouvrage d'art". Dans l'affaire "Sécurité et liberté", le Conseil a recherché si les discriminations avaient un "objet conforme à la bonne marche de la justice".

En l'espèce, l'objet de la loi est exposé notamment dans l'article 27-I qui considère que toutes les boissons alcooliques comportent des "risques" "pour la santé". Une discrimination fondée sur la plus ou moins grande teneur en alcool pur de la boisson considérée n'est donc pas conforme à l'intérêt général tel qu'il apparaît à la lecture de l'article 27-I qui définit l'objet de la loi. Celui qui consomme beaucoup de vin ou de liqueurs à faible teneur en alcool court plus de "risques" pour sa "santé" que celui qui consomme peu de boissons d'une teneur supérieure à 25 % vol.

Une discrimination aurait pu être admise selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel : c'est celle relative à la quantité. Au regard de l'objectif voulu par la loi, une telle discrimination eut été constitutionnelle. On voit que celle fondée sur le degré d'alcool pur n'est pas justifiée et implique donc une atteinte au principe d'égalité.

2°/ Situations différentes au regard des finalités de la loi.

Ces finalités sont définies à l'article 27-I et dans l'exposé des motifs, comme on l'a déjà indiqué. Au regard de ces finalités, les utilisateurs de boissons titrant plus ou moins de 25 % vol. sont-ils dans une situation différente ? Il a été répondu à cette question à propos de la justification par l'intérêt général. Au regard des finalités de la loi, c'est la quantité consommée qui comporte des risques et non la teneur en alcool pur.

Sur ce point d'ailleurs, la décision déjà citée au Conseil constitutionnel en date du 27 décembre 1973 (Taxation d'office R.D.P. 1974, p. 531 et s., note L. PHILIP) apporte une réponse. La loi en cause concernait les conditions selon lesquelles les contribuables peuvent contester les mesures de taxation d'office. Elle prévoyait les conditions relatives à la preuve de la réalité des revenus mais ajoutait que les contribuables ne pouvaient apporter la preuve contraire que "si les bases d'imposition n'excèdent pas 50 % de la limite de la dernière tranche du barème de l'imposition sur le revenu".

Ainsi, pour le renversement de la présomption en matière de taxation d'office, la loi distinguait entre les "gros" contribuables et les autres, seuls les seconds étant admis à contester la taxation.

## SÉNAT

### Republique Française

"Le Conseil constitutionnel a déclaré cette discrimination inconstitutionnelle. Il a décidé que la loi "..... tend à instituer une discrimination entre les citoyens au regard de la possibilité d'apporter une preuve contraire à une décision de taxation d'office de l'administration les concernant ; qu'ainsi ladite disposition porte atteinte au principe d'égalité devant la loi....."

La situation est ici tout à fait comparable. Il apparaît donc qu'au regard des finalités de la loi, la discrimination ne se justifie ni par des motifs d'intérêt général, ni par des situations différentes des contribuables. Elle porte donc atteinte au principe d'égalité.

3°/ Situations différentes des producteurs d'alcool quant aux conséquences de la loi.

La loi sus-visée et notamment son article 27, doivent être appréciés dans toutes leurs conséquences.

L'un des principaux effets des dispositions de l'article 27, c'est de créer entre les producteurs de boissons alcoolisées une discrimination d'ordre fiscal mal fondée, puisque s'appuyant sur la nocivité du produit consommé qui est différente selon que celui-ci titre plus ou moins de 25% / volume.

Eu égard au fait que la nocivité de la consommation de boissons alcoolisées peut être considérée aussi bien au regard de la quantité consommée qu'au regard de la nature de la boisson consommée, ces deux éléments semblent devoir être également pris en compte par toute disposition visant à lutter contre la consommation d'alcool.

Considérant que ces deux éléments doivent être considérés comme d'importance égale pour la détermination de mesures visant à limiter l'alcoolisme, la présente loi ne saurait, sans violer le principe d'égalité entre producteurs de boissons alcoolisées, soumettre à la même concurrence, notamment à l'exportation, se fonder uniquement sur la teneur en alcool des boissons pour décider de l'instauration d'un impôt nouveau et spécial.

Les sénateurs soussignés affirment que la présente loi viole le principe d'égalité en se fondant sur des motifs erronés pour justifier une discrimination fiscale basée sur la teneur en alcool.

En aucun cas, un décret, ainsi que le prévoit l'article 27 alinéa VII, ne peut adapter des dispositions législatives dans les départements d'outre-mer.

Tout au plus, le décret pourrait-il prévoir des mesures d'adaptation particulières des dispositions prévues par les décrets d'application de la présente loi, pris pour sa mise en oeuvre en métropole. Il ne saurait, ainsi que l'organise l'article 27 alinéa VII, empiéter sur le domaine législatif.

Les sénateurs soussignés affirment que l'article 27-VII, en proposant l'adaptation par décret en Conseil d'Etat, des dispositions législatives de la présente loi aux DOM, méconnaît l'article 73 de la Constitution et les règles constitutionnelles qui en découlent, notamment le principe d'assimilation juridique des DOM à la métropole.

Ils affirment que s'il appartient bien au pouvoir réglementaire d'adapter aux DOM les conditions d'application de la présente loi, déjà déterminées par celui-ci, il n'appartient qu'au législateur de prévoir et d'organiser l'adaptation des dispositions de la présente loi aux DOM.

B/

Affectation de la "cotisation" à la seule Caisse Nationale d'Assurance Maladie.

L'objectif de la loi, tel qu'il est indiqué par l'article 27-1 et l'exposé des motifs, est de faire participer ceux qui consomment des boissons alcooliques "aux dépenses supplémentaires qui en résultent pour l'assurance maladie" (exposé des motifs, p. 3).

Or, il convient de rappeler que la Caisse Nationale d'assurance maladie ne gère pas seule le risque maladie. Celui-ci est également géré, pour les agriculteurs, par le Budget annexe des prestations sociales agricoles (art. 1001 et suivants du code rural) et, pour les militaires, par la Caisse autonome de Sécurité Sociale militaire (art. L 603 C Sec. Soc.). A partir du moment où la "cotisation" a l'objectif que lui donne la loi, ces deux autres organismes financiers auraient dû figurer parmi les affectataires, selon un pourcentage déterminé par le nombre des cotisants.

Le principe d'égalité entre personnes publiques consacré par le Conseil Constitutionnel dans sa décision du Conseil (taxe professionnelle EDF) est donc méconnu par l'article 27.

III/

VIOLATION DE L'ARTICLE 73 DE LA CONSTITUTION PAR L'ARTICLE 27 ALINEA 7 DE LA PRESENTE LOI.

L'alinéa contesté prévoit l'adaptation de ses dispositions aux départements d'outre-mer par décret en Conseil d'Etat

L'article 73 de la Constitution prévoit que : "le régime législatif et l'organisation administrative peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leurs situations particulières.

Il ressort de l'énoncé de cet article et de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel que seule la loi peut procéder à de telles adaptations dans les DOM.

La décision n° 69-55 du 28 juin 1969 du Conseil Constitutionnel est à cet égard explicite.

Elle expose clairement que l'extension aux DOM des dispositions à caractère législatif relève de la compétence législative et que l'extension des dispositions réglementaires aux mêmes départements peut être réalisée par le pouvoir réglementaire.

Il en est de même de "l'adaptation" prévue à l'article 73 de la constitution.



16- Saisine des sénateurs RPR visée par la décision  
82-153 DC "Troisième voie d'accès à l'ENA".

RECOURS AU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Les Sénateurs soussignés défèrent au Conseil  
Constitutionnel la loi modifiant l'ordonnance du 4 février  
1959 relative au statut général des fonctionnaires, défini-  
tivement adoptée par l'Assemblée Nationale le 20 décembre  
1982, en ce qu'elle méconnaît :

- le principe de l'égalité d'accès de tous les  
citoyens aux emplois publics, consacré par l'article VI  
de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen,

- le principe de l'égalité de traitement des  
fonctionnaires dans le déroulement de leur carrière tel  
qu'il résulte du principe d'égalité de tous les citoyens,  
consacré par l'article VI de la Déclaration et rappelé à  
l'article 2 de la Constitution.

°  
°°

I - L'article 2 de la loi déférée méconnaît le  
principe de l'égalité d'accès des citoyens aux emplois  
publics, tel qu'il est consacré par l'article VI de la  
Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen consacre dans son article VI le principe de l'égalité de tous les citoyens devant la loi. Cet article dispose également que tous les citoyens "sont également admissibles à toute dignité, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents".

L'égalité d'accès de tous aux emplois publics est donc la première des applications du principe de l'égalité devant la loi et par cette disposition, qui a valeur constitutionnelle, le constituant a entendu prohiber toute distinction autre que celle fondée sur les vertus et les talents des citoyens.

Dans la mesure où elle tend à créer une catégorie particulière de concours réservée à certaines personnes, la loi déferée introduit une nouvelle distinction fondée sur l'exercice de certaines fonctions au sein de certains organismes ou collectivités qui sont énumérés dans son article 2. Seules les personnes y ayant assumé l'une ou plusieurs de ces fonctions seraient admises à participer à ce nouveau concours.

Les Sénateurs soussignés estiment que cette nouvelle distinction est contraire à l'article VI de la Déclaration qui, en raison même de la généralité des termes employés, a une portée absolue, et ne permet donc pas au

82 - 153 Dc

législateur de retenir une distinction "autre que celle de leurs talents et de leurs vertus" et interdit à la loi d'instituer, comme le fait la loi déferée, un véritable privilège au profit de certains citoyens.

Sans admettre pour autant que ce principe puisse avoir une valeur relative et tolérer des exceptions, il faut noter qu'en tout état de cause de telles exceptions devraient alors être dûment justifiées par le Gouvernement.

Or, dans l'exposé des motifs du projet de loi et lors des débats devant le Parlement, le Gouvernement a allégué que "des couches sociales de la Nation sont presque systématiquement écartées des emplois de haute responsabilité et c'est, considérant que "l'Administration doit être un meilleur" reflet de la réalité sociale de la Nation", que le Gouvernement a estimé nécessaire de "rétablir l'égalité des chances au profit de ceux que le système social tend à marginaliser

Outre que cette justification est dénuée de tout fondement car les garanties offertes par des concours ouverts à tous ont au contraire permis à l'ensemble des citoyens qui le méritaient, d'accéder sans distinction d'aucune sorte aux emplois de la fonction publique sans qu'il ait été pour cela nécessaire d'organiser des concours particuliers, réservés à certains citoyens, la loi déferée,

82 - 153 DC

sous le prétexte de rétablir l'égalité des chances, accorde un privilège aux personnes mentionnées à l'article 2 : certains élus locaux, les dirigeants ou administrateurs élus des organisations les plus représentatives de salariés ou de non salariés ainsi que les administrateurs d'associations reconnues d'utilité publique, d'organismes mutualistes ou d'organismes chargés de gérer un régime de prestations sociales. Aucun critère général ne peut justifier cette énumération limitative des personnes qui seront admises à ce concours particulier.

Dans l'exposé des motifs de son projet de loi, le Gouvernement a d'ailleurs précisé que le nouveau concours profiterait à l'ensemble des personnes qui ont fait preuve de leurs "compétences" et de "leur dévouement au service de l'intérêt général". Or, si le dévouement au service de l'intérêt général est bien l'un des éléments essentiels du mandat d'élu local, les dirigeants des syndicats professionnels n'ont pas pour mission de défendre l'intérêt général mais seulement les intérêts de la profession qu'ils sont chargés de représenter. Au demeurant, la loi déferée exclut du bénéfice de ses dispositions tous les autres citoyens qui, pourtant, ont, eux aussi, fait preuve de leurs compétences ou de leur dévouement au service de l'intérêt général tels par exemple les adjoints au maire des communes de moins de 10.000 habitants qui paraissent tout aussi dignes de concourir que les représentants locaux de syndicats. Il s'agit bien là d'une discrimination arbitraire qui n'est pas fondée sur une différence de talent, de vertu ou de capacité".

La loi déferée est donc fondée sur une sélection arbitraire des catégories de personnes autorisées à se présenter au troisième concours de l'E.N.A. puisqu'elle prend en compte la nature des fonctions exercées et non la manière dont les personnes les ont exercées.

Le procédé de l'énumération limitative des personnes admises à ce concours particulier va d'ailleurs à l'encontre de l'objectif que le Gouvernement prétend rechercher puisque les promotions issues de ce concours ne seront jamais que le reflet des seules catégories de personnes visées à l'article 2 de la loi déferée et non de la Nation tout entière. C'est ainsi que seraient par exemple exclus du droit à concourir :

- les dirigeants nationaux ou locaux des organisations syndicales de non-salariés puisqu'il n'existe dans la loi aucun critère de représentativité pour ces organisations ;

- les dirigeants des associations constituées selon le droit local d'Alsace et de Moselle puisque la procédure de reconnaissance d'utilité publique n'existe pas dans les trois départements d'Alsace et de Moselle ;

....

- les cadres du secteur public, semi-public ou privé, alors qu'ils participent, eux aussi, au développement économique et social du pays.

Contrairement aux déclarations du Gouvernement, la loi déferée n'a donc pas pour effet de rétablir l'égalité des chances. Elle tend en fait à établir une discrimination injustifiée au profit de certaines personnes et au détriment des autres citoyens.

Le principe constitutionnel de l'égal accès aux emplois publics est remis en cause par l'institution d'un concours réservé à certaines personnes.

Par ailleurs, dans la mesure où la loi déferée n'est pas rendue applicable dans les territoires d'Outre-Mer et dans la Collectivité territoriale de Mayotte, les élus de ces collectivités territoriales seraient exclus sans justification du droit à concourir, alors qu'ils se trouvent dans la même situation juridique que les maires de la Métropole au regard du statut général de la fonction publique.

Pour toutes ces raisons, les sénateurs soussignés demandent au Conseil Constitutionnel de bien vouloir déclarer que l'article 2 de la loi déferée n'est pas conforme au principe de l'égal accès aux emplois publics, tel qu'il est fixé par l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

II) L'article 2 de la loi/viole le principe constitutionnel de l'égalité de traitement durant le déroulement de la carrière des fonctionnaires.

Le Conseil Constitutionnel, dans sa décision n° 76-67 du 15 juillet 1976, a consacré l'égalité de traitement dans le déroulement de la carrière comme principe constitutionnel s'appliquant à tous les agents appartenant à un même corps.

or, la loi déferée, non seulement ouvre un accès privilégié à l'ENA à certaines personnes mais encore permet l'affectation de ces personnes dans les corps recrutés par la procédure normale du concours / le classement, la notation et les rangs de sortie sont établis sur des critères objectifs qui ne seront donc pas respectés pour la classement des candidats issus de la troisième voie d'accès à l'ENA. En effet, le classement des fonctionnaires issus de cette troisième voie a lieu à un grade et à un échelon déterminés en fonction de l'avancement moyen dans le corps considéré, en prenant en compte une fraction de la durée de leurs anciennes fonctions (avant dernier alinéa de l'article 2 de la loi déferée).

Les candidats entrés à l'ENA bénéficiant tous, de leur entrée, du même statut de fonctionnaire doivent, tous bénéficier du même régime à la sortie. or il n'en est ri

82 - 153 DC

8

puisque les élèves entrés à l'ENA par la troisième voie vont bénéficier d'une sorte de "reconstitution de carrière" alors que ceux issus du deuxième concours, comme leurs camarades du concours externe, commencent leur nouvelle carrière au grade de départ (voir article 2 in fine et rapport HOFFEL).

Il y a là, entre des fonctionnaires placés dans la même situation, une discrimination quant au déroulement de leur carrière qui n'est pas conforme au principe d'égalité consacré par l'article 2 de la Constitution et contraire au principe constitutionnel résultant de la décision n° 76-67 susmentionnée du Conseil Constitutionnel.

Pour tous ces motifs et pour tous autres qu'il plaira au Conseil Constitutionnel d'invoquer, les Sénateurs soussignés lui demandent de bien vouloir décider que la présente loi n'est conforme ni aux dispositions de l'article VI de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, ni à celles de l'article 2 de la Constitution, ni au principe constitutionnel d'égalité de traitement durant le déroulement de la carrière des fonctionnaires.

17- Saisine des députés RPR-UDF visée par la décision  
82-154 DC "Loi de finances pour 1983".

ASSEMBLÉE NATIONALE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

PARIS, le 18 décembre 1982.

82-154 DC

A Messieurs les Présidents et  
Conseillers composant le Conseil  
Constitutionnel

Les soussignés, députés à l'Assemblée Nationale défèrent à la censure du Conseil Constitutionnel, la loi de Finances pour 1983 que l'Assemblée Nationale a adoptée définitivement au cours de sa séance du 18 décembre 1982.

Ils concluent que cette loi ou, à défaut, certaines de ses dispositions, soit déclarée non conforme à la Constitution, par les moyens ci-après développés, qui ont été présentés, dans le cadre d'une exception d'irrecevabilité déposée en deuxième lecture à l'Assemblée Nationale, par M. Edmond ALPHANDERY, Député.

I - NON CONFORMITE A L'ORDONNANCE DU 2 JANVIER 1959 DES ARTICLES 28 (BUDGET GENERAL - SERVICES VOTES), 29 (MESURES NOUVELLES - DEPENSES ORDINAIRES DES SERVICES CIVILS) ET 30 (MESURES NOUVELLES - DEPENSES EN CAPITAL DES SERVICES CIVILS) EN CE QU'ILS COMPORTENT DES CREDITS AFFERENTS AU MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES (I CHARGES COMMUNES), ET, PAR VOIE DE CONSEQUENCE, NON CONFORMITE DE L'ARTICLE 27 (EQUILIBRE GENERAL DU BUDGET) ET DE L'ENSEMBLE DE LA LOI DE FINANCES POUR 1983, AUX DISPOSITIONS DE L'ORDONNANCE PRECITEE.

En ce qu'ils comportent, au titre des crédits figurant dans le fascicule budgétaire des charges communes :

- pour l'article 28, 227.932.413.777 F de services votés,
- pour l'article 29, 20.923.415.739 F, de mesures nouvelles afférentes aux dépenses ordinaires,
- pour l'article 30, 15.181.550.000 F, d'autorisations de programme et 13.622.250.000 F de crédits de paiement, au titre des mesures nouvelles,

82 - 154 DC

- 2 -

ces trois articles ont été présentés et adoptés dans des conditions qui ne paraissent pas conformes aux articles 38 et 32 de l'ordonnance N° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

En effet, l'article 38 de ce texte dispose que : "le projet de loi de finances de l'année y compris le rapport et les annexes explicatives prévus à l'article 32 est déposé et distribué au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède l'année d'exécution du budget".

Parmi les annexes prévues à l'article 32 et donc soumises aux dispositions de l'article 38 figurent notamment celles faisant connaître :

"1°/ Par chapitre, le coût des services votés... et les mesures nouvelles qui justifient les modifications proposées au montant antérieur des services votés, et notamment les crédits afférents aux créations, suppressions et transformations d'emplois",

"2°/ L'échelonnement sur les années futures des paiements résultant des autorisations de programme",

c'est-à-dire les fascicules bleus par Ministère.

Il résulte des dispositions combinées des articles 32 et 38 de l'ordonnance, que l'ensemble des fascicules par ministère, devaient, pour le projet de loi de finances pour 1983, être distribués au plus tard le mardi 5 octobre 1982.

Or, ainsi que l'indiquent le feuillet N° 199 de l'Assemblée Nationale, en date du 12 octobre 1982 et le Journal Officiel Lois et décrets du 13 octobre 1982 (page 3065), l'annexe "services votés - mesures nouvelles" du budget des charges communes prévue par l'article 32 de l'ordonnance n'a été distribuée que le 9 octobre 1982, soit quatre jours après l'expiration du délai impératif fixé par l'article 38 de la loi organique.

Dans ces conditions, il apparaît que, conformément à la jurisprudence du Conseil Constitutionnel (décision N° 74-53 D.C. du 30 décembre 1974), les dispositions de la loi de finances pour 1983 relatives aux crédits du Ministère de l'Economie et des Finances (1 - Charges communes) ne sont pas conformes à la loi organique et, par suite à la Constitution, bien que le Parlement ait eu à se prononcer, dans la mesure où les règles de présentation du projet de loi de finances n'ont pas été respectées.

82 - 154 DC

- 3 -

Compte tenu de la part du budget des charges communes dans les dépenses du budget général (soit plus du tiers des dépenses brutes), l'annulation des crédits correspondants conformément à la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, serait de nature à modifier substantiellement l'équilibre général du budget tel qu'il résulte de l'article 27 de la loi de finances pour 1983.

En raison de l'annulation de plus de 262 millions de francs de dépenses, cet article ne remplirait manifestement plus sa fonction, définie par l'article 31 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, qui est d'"arrêter les données générales de l'équilibre financier".

Par voie de conséquence, l'ensemble de la loi de finances ne remplirait manifestement plus son objet tel qu'il résulte de l'article premier de l'ordonnance précitée, au terme duquel : "les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent".

En application de la jurisprudence définie par le Conseil Constitutionnel dans sa décision N° 79-110 D.C. du 24 décembre 1979, une irrégularité de cette importance affectant l'article d'équilibre ne pourrait qu'entraîner la non-conformité à l'ordonnance organique, donc à la Constitution, de l'ensemble de la loi de finances pour 1983.

On ne saurait soutenir, pour sauver les dispositions en cause, que le délai fixé par l'article 38 n'a pas de caractère impératif, mais seulement indicatif. Ce serait méconnaître la portée de l'utilisation de l'indicatif présent dans les textes juridiques : c'est ainsi que le Conseil Constitutionnel dans plusieurs décisions a considéré comme constitutives d'une obligation des dispositions constitutionnelles ou organiques ainsi rédigées (Cf. décision N° 71-43 D.C. du 17 juin 1971, à propos de l'obligation de soumettre en premier lieu les projets de lois de finances à l'Assemblée Nationale).

S'il n'est pas douteux que l'article 38 de l'ordonnance organique énonce une obligation, peut-on tirer argument de ce que ce texte n'est assorti, en lui-même, d'aucune sanction pour refuser de sanctionner sa violation ?

Il ne paraît pas possible de l'admettre, car l'absence de toute sanction autonome est la caractéristique de nombre de dispositions constitutionnelles et organiques, ce qui n'a pas empêché le Conseil Constitutionnel de sanctionner à plusieurs reprises la violation de telles dispositions.



82 - 154 DC

- 5 -

On ne saurait non plus tirer argument, pour sauver les dispositions contestées, de l'article 47 de la Constitution, car cet article ne prend en considération, pour le calcul des délais d'examen des projets, que la date de dépôt du projet. En effet, le présent recours ne porte pas sur un problème concernant le délai d'examen du projet de loi, mais sur le point de savoir si les règles concernant la présentation au Parlement des projets de lois de finances prévues aux articles 32 et 38 de l'ordonnance organique ont été ou non respectées.

On ne saurait, en outre, se prévaloir de l'existence de dispositions constitutionnelles (article 47, alinéa 3) et organiques (article 44 de l'ordonnance du 2 janvier 1959) prévoyant l'hypothèse d'un dépôt tardif du projet de loi de finances, pour écarter le moyen pris de la violation de l'article 38 de l'ordonnance organique.

En effet, l'examen du projet de loi de finances pour 1983 ne s'est pas situé dans le cadre de ces procédures exceptionnelles. Dans ces conditions, à partir du moment où l'on se situait dans le cadre de la procédure de droit commun, l'article 38 restait applicable dans son intégralité. Or, compte tenu de sa rédaction, qui aborde le double aspect du dépôt et de la distribution des projets de lois de finances, cet article a une double mission. D'abord, il fixe une limite pour le dépôt du projet de loi de finances de l'année, afin d'éviter, sauf circonstances exceptionnelles, qu'il faille recourir aux procédures d'urgence prévues par la Constitution et l'ordonnance organique. Ensuite, il fixe une règle concernant la distribution des documents nécessaires à l'information du Parlement. Dans la mesure où le projet de loi de finances pour 1983 a été déposé dans des délais tels que le recours à la procédure exceptionnelle prévue à l'article 47 de la Constitution est évité, les règles prévues pour assurer l'information du Parlement devaient être strictement appliquées.

Enfin, on ne saurait prétendre que les dispositions organiques en cause et le vice de forme constaté sont de portée mineure.

L'ordonnance du 2 janvier 1959 ne se divise pas et les dispositions, présentement invoquées de ses articles 38 et 32 sont tout aussi impératives et importantes que les autres dispositions de ladite ordonnance, à laquelle l'article 34 de la Constitution renvoie expressément.

Dans ces conditions, écarter le moyen ci-dessus exposé pourrait constituer une atteinte grave au principe même qui fonde les Etats de droit, selon lequel toutes les dispositions de valeur constitutionnelle s'imposent aux pouvoirs publics, sans qu'il soit possible de porter sur telle ou telle d'entre elles un jugement de valeur, jugement, qui, en raison de son caractère nécessairement subjectif, remettrait en cause l'ensemble de l'édifice constitutionnel.

Admettre aujourd'hui qu'un fascicule puisse être diffusé aux parlementaires le 9 octobre au lieu du 5 octobre, c'est peut être s'engager dans une voie où, demain, l'on admettrait qu'un fascicule puisse être déposé le 15 octobre ou le 5 novembre, voire même après la discussion des crédits en séance publique.

Accepter ainsi la violation des dispositions organiques en cause serait permettre dans l'avenir des violations encore plus graves de ces dispositions, dont la justification est liée à la nature même de notre système institutionnel. En effet, les annexes explicatives concernées ont pour objet de permettre aux parlementaires de connaître de façon détaillée les mesures proposées par le Gouvernement et leur justification. Une atteinte grave serait ainsi portée au droit reconnu, dans l'article XIV de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, à tous les citoyens de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement et d'en suivre l'emploi.

Dans ces conditions, la violation des dispositions de l'article 38 de l'ordonnance organique doit conduire à considérer la loi de finances pour 1983 comme contraire aux articles 34 (antépénultième alinéa) et 47 (premier alinéa) de la Constitution.

\* \* \*

Enfin, les arguments invoqués à propos du fascicule des charges communes valent également pour le fascicule des voies et moyens, diffusé le 6 octobre 1982, et le vingt-huitième rapport du Conseil de direction du F.D.E.S., diffusé le 11 octobre 1982 (Cf. Feuilleton de l'Assemblée Nationale N° 199).



82 - 154 DC.7-

Compte tenu de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel dans sa décision N° 74-53 D.C. du 30 décembre 1974, ce crédit ne paraît pas conforme à l'ordonnance organique ni, par conséquent, à la Constitution, au motif que les règles de présentation du projet de loi de finances n'ont pas été respectées, même si le Parlement a eu la possibilité de se prononcer.

Dans le cas où le moyen ci-dessus présenté ne serait pas retenu, il y aurait lieu de s'interroger :

- sur le caractère régulier, au regard de l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959, de la présence en loi de finances d'une disposition dont la portée financière devrait alors être considérée comme inexistante et qui ne prévoit pas de création ni de transformation d'emplois (1).
- sur le caractère régulier, au regard de l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, de l'insertion d'une telle disposition par voie d'amendement, dans le projet de loi de finances.

2°/ En ce qu'il comporte un crédit de 43.800.000 F, individualisé dans l'annexe explicative "Recherche et Industrie II Industrie" (page 35) sous le chapitre 45-91, au titre de l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie.

Les "services votés" en cause représentent les dotations votées dans le cadre de la loi de finances pour 1982 au titre de l'Agence pour les économies d'énergie.

(1) Les annexes prévues à l'article 32 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ne font pas apparaître, au titre de l'opération prévue, de modifications concernant les emplois. Admettre, en outre, que les conditions fixées par décret, de la suppression du service en cause pourraient comporter des transformations d'emplois, serait contraire à l'article premier de ladite ordonnance qui exige, pour de telles opérations, des décrets en Conseil d'Etat.

82 - 154 DC - 6 -

Si ces deux documents ne sont pas explicitement mentionnés à l'article 32 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, ils font incontestablement partie des annexes générales destinées à l'information et au contrôle du Parlement prévues par cet article.

En raison de l'importance de ces documents, leur distribution tardive constitue une irrégularité tout aussi grave que celle invoquée ci-dessus et donc de nature à justifier l'annulation de l'ensemble de la loi de finances pour 1983.

## II - NON CONFORMITE A L'ARTICLE 33 DE L'ORDONNANCE ORGANIQUE DE L'ARTICLE 28 (SERVICES VOTES) DE LA LOI DE FINANCES POUR 1983.

L'article 28 n'est pas conforme à l'article 33 de l'ordonnance organique, dans la mesure où il comporte, au titre des services votés, des crédits afférents à des organismes ou services publics qui ne fonctionneront pas, en 1983, dans les conditions qui ont été approuvées l'année dernière par le Parlement :

1°/ En ce qu'il comporte un crédit de 180.683.000 F, individualisé dans l'annexe explicative "Transports" (page 68) sous le chapitre 36-42, au titre du Service National des examens du permis de conduire.

En effet, l'article 67 bis du projet prévoit la suppression dudit service à une date et dans des conditions qui seront fixées par décret, ainsi que le transfert, jusqu'à sa suppression effective de ses attributions et de ses agents à l'Etat.

Dans ces conditions, on ne saurait soutenir - compte tenu en outre des grandes lignes de la réforme telles qu'elles ont été annoncées par M. le Ministre des Transports (J.O. Débats A.N. 3ème séance du 16 novembre 1982, page 7260) - ni que ce service public sera exécuté dans les conditions qui ont été approuvées l'année dernière par le Parlement, ni qu'il s'agit d'une simple transformation de l'ancien organisme.

En conséquence, le crédit prévu pour le Service national des examens du permis de conduire ne peut figurer dans les services votés puisque, aux termes de l'article 33 de l'ordonnance précitée la procédure des services votés s'applique "pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement".

82 - 154 DC - 8 -

Or, il apparaît que l'institution par le décret N° 82-404 du 13 mai 1982 de l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie constitue non une simple extension ou transformation de l'ancien organisme, mais la création d'un organisme nouveau, tant en raison de l'étendue et de la nature des missions et attributions confiées au nouvel organisme que des conditions de nomination de la personnalité placée à sa tête.

(En effet, l'Agence pour les économies d'énergie (décret N° 78-417 du 23 mars 1978) :

- était présidée par un haut fonctionnaire, le délégué général à l'énergie, président es qualité,
- avait une mission de portée limitée (information, conseil et recommandations, études ou actions en matière d'économies et d'utilisation rationnelle de l'énergie et autres missions à elle confiées dans ce cadre par les ministres intéressés).

L'Agence française pour la maîtrise de l'énergie constitue pour sa part, un organisme de type nouveau, regroupant l'ensemble des responsabilités de l'Etat en la matière.

Ainsi se substitue-t-elle non seulement à l'Agence pour les économies d'énergie, mais également à trois organismes de statuts divers (commissariat à l'énergie solaire, comité géothermie, mission nationale pour la valorisation de la chaleur) et a-t-elle reçu la mission très large de "mettre en oeuvre la politique nationale de l'énergie", c'est-à-dire l'ensemble des actions de recherche, de développement de démonstration et de diffusion en ce domaine.

Cette mission nouvelle se traduit par des possibilités d'interventions d'une autre nature que celle de l'Agence pour les économies d'énergie et notamment :

- la maîtrise d'ouvrage de réalisations expérimentales ou de prototypes.
- la réalisation d'expertises pour le compte de l'Etat.
- la participation où l'association à l'élaboration d'accords de coopération internationale, voire d'accords intergouvernementaux.
- la gestion de crédits de coopération internationale.
- la signature de conventions avec les collectivités locales et les régions.

82 - 154 DC - 9 -

De même, la présidence du Conseil d'administration n'est pas liée à l'exercice d'une fonction administrative, mais le président est une personnalité nommée par décret en Conseil des ministres ; en outre, les représentants de l'Etat sont minoritaires au sein du conseil d'administration, alors qu'ils étaient majoritaires au sein du conseil de l'ancienne agence.

Tous ces éléments conduisent à considérer que l'Agence française pour la Maîtrise de l'Energie constitue un organisme nouveau dont les crédits ne peuvent figurer, dans le cadre de la loi de finances pour 1983, parmi les services votés, en application de l'article 33 de l'ordonnance N° 59-2 du 2 janvier 1959.

3°/ En ce qu'il comporte un crédit de 2 998 157 542 F, individualisé dans l'annexe explicative "Agriculture" (page 41) sous le chapitre 44-54 (articles 10 à 60) au titre de divers organismes d'intervention agricole.

Il résulte du texte même de la loi n° 82-847 du 6 octobre 1982 relative à la création d'offices d'intervention dans le secteur agricole et à l'organisation des marchés, que les crédits en cause ne répondent pas à la définition organique des services votés.

En effet, la création d'organismes entièrement nouveaux en application de cette loi ne permet pas de soutenir que l'exécution de ce service public sera assurée dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement. Or, MME le Ministre de l'Agriculture a explicitement annoncé la modification de ces conditions d'utilisation des crédits :

"L'année 1982 a été celle du vote de la loi sur les offices par produits ; 1983 sera l'année de la mise en place des offices. J'ai tenu à ce que les crédits budgétaires qui leur seront affectés aillent pour l'essentiel à leurs moyens d'intervention. La dotation inscrite à l'article 10, F.O.R.M.A. et nouveaux offices du chapitre 44-54, augmente de 13,1 P. 100. C'est à partir de cette ligne budgétaire que seront dotés, dès que les décrets de création auront été pris, les nouveaux offices des fruits et légumes, du lait, de la lavande et des plantes à parfum." (J.O. Débats Assemblée Nationale 2ème séance du 9 novembre 1982 page 6968).

En outre, selon la "note de synthèse" sur le Budget de l'Agriculture diffusée auprès des parlementaires, "l'office des viandes et l'office des vins, créés à partir de l'O.N.I.B.E.V. et de l'O.N.I.V.I.T., bénéficieront de l'intégralité des crédits affectés à ces établissements".

82 - 154 DC

- 10 -

On ne peut donc nier le caractère nouveau des organismes qui seront appelés à bénéficier des crédits en cause, abusivement présentés comme des services votés.

\*

\* \*

En conséquence, les crédits en cause et l'article 28 de la loi ne sont pas conformes à l'article 33 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Il apparaît en outre que si la non conformité de ces crédits figurant à l'article 28 de la loi était reconnue, une telle décision aurait nécessairement une incidence sur l'article 27 (Equilibre général du budget) de la loi.

Il appartiendrait dans ce cas au Conseil Constitutionnel de se prononcer sur les conséquences à tirer de la modification qui résulte de cette incidence sur une disposition dont il a considéré, dans sa décision N° 79-110 D.C. du 24 décembre 1979, qu'elle est au nombre de celles qui constituent la raison d'être de la première partie de la loi de finances et sont indispensables pour qu'elle puisse remplir son objet.

\*

\* \*

III - NON CONFORMITE A L'ARTICLE 40 DE L'ORDONNANCE DU 2 JANVIER 1959 PORTANT LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES DE LA PROCEDURE SUIVIE TANT A L'ASSEMBLEE NATIONALE QU'AU SENAT, POUR L'ADOPTION, EN PREMIERE LECTURE, DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1983.

Aux termes de l'article 40 de l'ordonnance, "la seconde partie de la loi de finances de l'année ne peut être mise en discussion avant le vote de la première partie".

82 - 154 DC

- 11 -

Dans sa décision N° 79-110 D.C. du 24 décembre 1979, le Conseil Constitutionnel a considéré, notamment, que cette disposition devait être interprétée comme exigeant que les dispositions de la première partie soient adoptées de façon distincte et successive, ou du moins fassent l'objet de votes distincts et successifs.

Cette exigence doit être appréciée, en ce qui concerne la définition des dispositions de la "première partie" et de celles de la "seconde partie", non pas en prenant en considération les dispositions du projet de loi de finances selon le critère formel de "dispositions figurant" dans telle ou telle partie mais au regard de l'article 31 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui définit, en distinguant selon leur objet, les dispositions de la première et de la seconde partie.

Or, il apparaît que, au cours de l'examen en première lecture par l'Assemblée Nationale, lors de sa troisième séance du 19 novembre 1982, de la seconde partie du projet de loi de finances pour 1983, l'Assemblée Nationale a adopté deux articles ne répondant pas à la définition organique des dispositions de la seconde partie mais à la définition organique des dispositions de la première partie.

Il s'agit des articles portant, dans la "petite loi" N° 260 de l'Assemblée Nationale, portant les numéros 75 (nouveau) et 58.

1°/ L'article 75 nouveau porte sur une recette de l'Etat, à savoir la fraction du versement pour dépassement du plafond légal de densité qui constitue une recette de l'Etat en application de l'article 54 de la loi de finances pour 1977.

Il répond donc incontestablement à la définition des dispositions de première partie telle qu'elle résulte de l'article 31 de l'ordonnance, s'agissant d'une disposition relative aux "voies et moyens qui assurent l'équilibre financier".

Ce caractère de disposition de première partie a d'ailleurs été reconnu à deux reprises lors des débats parlementaires :

- en première lecture à l'Assemblée Nationale puisque l'Assemblée a été amenée à examiner et à adopter, en seconde délibération, après observations de M. Edmond ALPHANDERY, un amendement N° 40 du Gouvernement supprimant à l'état A, parmi les recettes non fiscales du budget général, la ligne 336 et la recette correspondante de 100 millions de francs ;

82 - 154 DC

- 13 -

En l'absence de ces deux amendements, l'adoption en première lecture de la loi de finances par l'Assemblée Nationale a été irrégulière et l'article 27 est contraire aux dispositions des articles 1er, 5 et 31 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Il ne peut en effet être contesté que l'article 58 tel qu'il a été adopté en première lecture avait un effet sur les recettes non fiscales de l'Etat et donc sur l'équilibre défini à l'article 27.

L'analyse suivante permet de le démontrer :

a) Dans le texte initial déposé devant l'Assemblée Nationale, l'article 58 du projet prévoyait que la redevance instituée par les articles 11 et 26 de la loi N° 82-155 du 11 février 1982 serait fixée en fonction de la valeur des obligations émises à titre d'indemnisation des actionnaires des sociétés nationalisées et non encore amorties au 31 décembre 1982. Le Conseil Constitutionnel a déjà jugé (décision N° 81-132 D.C. du 16 janvier 1982) que cette redevance versée par les sociétés nationalisées est une ressource des deux établissements publics que sont la Caisse nationale de l'Industrie et la Caisse nationale des Banques. En conséquence, il ne s'agit pas d'une recette de l'Etat mais d'une imposition de toute nature perçue au profit de deux établissements publics. Le montant de la redevance n'avait pas à figurer dans l'état A qui retrace et évalue l'ensemble des recettes de l'Etat. En outre, et l'exposé des motifs présenté par le Gouvernement à l'appui du texte initial le précisait en indiquant que la redevance était pour chaque société nationalisée une charge de l'exercice et que cette imposition de toute nature n'était pas une imposition à la charge de l'Etat mais à celle des sociétés nationalisées. En conséquence, et toujours dans le texte initial du Gouvernement, la fixation du montant de la redevance, qui n'avait pour effet que de diminuer le bénéfice imposable et le bénéfice distribuable des sociétés concernées au titre de l'exercice clos au 31 décembre 1983, n'avait aucune incidence sur le montant des ressources du Budget, qu'il s'agisse de l'impôt sur les sociétés ou des produits des participations de l'Etat perçus en 1983. C'était donc à juste titre que le Gouvernement avait placé en deuxième partie du projet de loi de finances l'article 58. On fera cependant observer que, cet article ne disposant que pour l'année 1983 et la loi du 11 février 1982 prévoyant que le montant de la redevance est déterminée "chaque année" dans la loi de finances, la place de l'article 58 aurait dû être en réalité en deuxième partie - titre I "Dispositions applicables à l'année 1983" et non en deuxième partie - titre II "Dispositions permanentes".

82 - 154 DC

- 12 -

- en deuxième lecture à l'Assemblée Nationale, lors de la troisième séance du 15 décembre 1982, puisque l'Assemblée a introduit, sous réserve de quelques modifications, les dispositions de l'article 75 adopté en première lecture, dans la première partie du projet de loi de finances, par l'adoption de l'amendement 43 du Gouvernement portant article additionnel après l'article 20 et figurant sous l'article 20 bis dans la loi de finances pour 1983 adoptée par l'Assemblée Nationale.

L'exposé des motifs de cet amendement indiquant à cet égard :

"Cet amendement traduit l'inscription en première partie de la loi de finances de l'article 75 voté par l'Assemblée et amendé par le Gouvernement devant le Sénat."

2°/ L'article 58, dans la rédaction adoptée par l'Assemblée Nationale en première lecture par suite de l'adoption de l'amendement N° 203 du Gouvernement, affectait l'équilibre général du projet de loi de finances et constituait, de ce fait, une disposition répondant à la définition des articles de première partie et non à la définition des articles de seconde partie.

En effet, en adoptant à l'article 58 l'amendement N° 203 du Gouvernement, l'Assemblée a introduit dans la deuxième partie de la loi de finances une disposition qui avait pour effet de réduire d'un milliard de francs le montant des recettes non fiscales de l'Etat inscrites à l'état A (lignes 110 et 116) et donc d'augmenter du même montant l'excédent des charges fixé par l'article 27 du projet relatif à l'équilibre général du budget.

En conséquence - et à supposer que telle puisse être la portée de la seconde délibération admise dans ce cas (1) - le Gouvernement aurait dû, au cours de la seconde délibération et en application des dispositions de l'article 118 - 4ème alinéa du Règlement de l'Assemblée Nationale, déposer deux amendements comme il l'a fait pour le texte visé au 1°/ ci-dessus : le premier ayant pour objet d'introduire l'article 58 (nouvelle rédaction) en première partie de la loi de finances, le second modifiant l'état A et l'article 27 afin que l'article d'équilibre traduise bien exactement l'ensemble des dispositions de la loi de finances qui ont une incidence sur les recettes ou les charges du budget de l'Etat en 1983.

(1) Il semble plutôt que la seconde délibération sur la première partie ne puisse avoir pour seul objet que de tirer les conséquences des modifications de crédits intervenues dans la phase antérieure du débat.

82 - 154 DC

- 15 -

On ne saurait, dans ces conditions, prétendre valablement que la redevance constitue toujours une imposition de toute nature à la charge des sociétés nationalisées. L'objectif même de l'amendement N° 203 du Gouvernement, adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture, était d'ailleurs bien éviter que la redevance ne constitue une charge venant grever le bénéfice des sociétés nationalisées et créant ainsi "une distorsion de concurrence entre les conditions d'exploitation" de ces sociétés et de celles du secteur privé, françaises et étrangères (Cf. exposé sommaire de l'amendement N° 203, alinéa 3).

Il résultait donc de l'article 58 adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture qu'après détermination du bénéfice distribuable et après fixation du montant du bénéfice distribué par chacune des sociétés nationalisées, un prélèvement sur les dividendes dûs à l'Etat était effectué, prélèvement dont le montant global était préalablement fixé et dont la répartition entre les sociétés se faisait "au prorata des dividendes versés par celles-ci" (1).

L'application de l'article 58 (première lecture) aurait donc bien conduit à une diminution des dividendes versés dont le montant aurait été inférieur à celui des dividendes dûs. Or, c'est ce dernier montant qui, nécessairement, était inscrit aux lignes 110 et 116 de l'état A où les recettes de l'état font l'objet d'une évaluation brute. En conséquence, cette évaluation aurait dû être globalement diminuée d'un milliard de francs c'est-à-dire du montant de la redevance, cette diminution s'imputant au prorata sur les lignes 110 et 116 de l'état A. Ainsi, l'article 58 dans sa nouvelle rédaction, ayant désormais un effet sur les ressources de l'Etat en 1983, il constituait nécessairement une disposition répondant à la définition organique des dispositions de première partie de loi de finances.

(1) La plupart des sociétés nationalisées n'ont pas l'Etat pour actionnaire unique. En effet, les articles 2, 13 et 30 de la loi du 11 février 1982 ont prévu que les personnes publiques (ou devenues publiques du fait même de cette loi) peuvent demeurer actionnaires des sociétés nationalisées. Cette possibilité a effectivement été utilisée par de nombreuses personnes publiques. On voit mal comment se serait pratiquement effectuée la répartition du prélèvement en application de l'article 58 (première lecture). Il n'aurait pas été possible, en effet, de calculer le montant total des dividendes versés qui devait servir de base à cette répartition qu'après avoir calculé le montant des dividendes versés à l'Etat. Or, ce montant n'aurait pu lui-même être calculé qu'après avoir eu connaissance du montant du prélèvement effectué sur les dividendes dûs à l'Etat.

82 - 154 DC

- 14 -

Mais, cette analyse conduit inévitablement à considérer que dans le projet de loi de finances déposé devant l'Assemblée Nationale, le montant des recettes non fiscales inscrit aux lignes 110 (produit des participations de l'Etat dans les entreprises financières) et 116 (produit des participations de l'Etat dans les entreprises non financières et bénéfice des établissements publics non financiers) a été évalué sincèrement sans tenir compte de l'existence d'une redevance qui constituait, pour chacune des sociétés intéressées, une charge de l'exercice 1983 qui n'avait aucune incidence sur le bénéfice distribué par lesdites sociétés au titre de l'exercice 1982.

b) En déposant, lors de la première lecture devant l'Assemblée Nationale, un amendement N° 203 tendant à proposer une nouvelle rédaction de l'article 58, le Gouvernement a modifié totalement la nature de la redevance mais n'en a pas tiré les conséquences qui s'imposaient à l'article 27 et à l'état A qui lui est annexé. En effet, l'article 58 (nouvelle rédaction) modifie la nature de la redevance. Celle-ci devient "un prélèvement effectué sur les dividendes dûs à l'Etat". Cette formulation n'a pas pour objet de prévoir simplement un mode de calcul différent de la redevance puisqu'elle dispose bien que le prélèvement est "effectué" au titre de celle-ci et, dès lors, elle ne peut s'analyser que comme un prélèvement sur les recettes non fiscales de l'Etat. On ne peut soutenir sérieusement que la loi de finances ne peut avoir pour effet de modifier la nature de la redevance car celle-ci, avant l'adoption de l'article 58, ne résulte que d'une disposition d'une loi simple, la loi du 11 février 1982. La redevance perd ainsi le caractère d'imposition de toute nature (caractère qui justifiait l'insertion de l'article 58 dans la loi de finances, les articles 11 et 26 de la loi du 11 février 1982 ne pouvant pas à eux seuls justifier cette insertion).

Ce changement de nature apparaît très clairement non seulement lorsqu'on analyse le texte même de l'amendement N° 203 du Gouvernement mais également lorsque l'on examine l'exposé sommaire qui l'accompagne, exposé qui, en application de l'article 42, 2ème alinéa de la loi organique, doit motiver l'amendement et l'accompagner du développement des moyens qui le justifient.

Or, l'exposé indique que la redevance prend "la forme d'un prélèvement opéré sur les dividendes" et précise que ce prélèvement est "opéré sur les dividendes qui seront versés à l'Etat". Le texte même de l'amendement précisant que le prélèvement affecte bien les dividendes dûs à l'Etat, il en résulte, à l'évidence, une réduction des dividendes versés à l'Etat.

82 - 154 DC

IV - NON CONFORMITE DE L'ARTICLE 27 (EQUILIBRE GENERAL DU BUDGET) ET DE L'ETAT A L'ARTICLE 18 DE L'ORDONNANCE N° 59-2 DU 2 JANVIER 1959 PORTANT LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES.

Les recettes du budget général, telles qu'elles sont présentées sous la rubrique "Total A à C" de l'état A annexé à la loi de finances adopté par l'Assemblée Nationale (soit 936.818,2 millions de francs) sont imputées à concurrence de 88.984 millions de francs, figurant sous les rubriques "Prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales" -soit 71.234 millions de francs-et "Prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes" -soit 17.750 millions de francs (1)-.

De ce fait, les "ressources brutes" du budget général présentées à l'article 27 du projet de loi de finances ne s'élèvent plus qu'à 838.274 millions de francs et ne représentent donc pas le montant intégral des ressources du budget général, contrairement au principe de l'universalité budgétaire posé par le premier alinéa de l'article 18 de l'ordonnance qui dispose :

"Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses. L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées à un compte unique, intitulé budget général".

Pratique relativement ancienne, la technique des prélèvements sur les recettes de l'Etat, reçoit, dans le projet de loi de finances pour 1983 deux nouvelles applications, se montant à plus de 12 milliards de francs, au titre du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et du Fonds de compensation de la T.V.A., en substitution, dans ce dernier cas, d'une dotation inscrite en 1982 parmi les dépenses du budget général.

(1) Conformément aux décisions du Conseil Constitutionnel N° 77-89 D.C. et N° 77-90 D.C. du 30 décembre 1977, le présent recours ne saurait porter sur les 9.560 millions de francs représentant de véritables ressources propres de la Communauté, c'est-à-dire des impositions résultant directement de textes communautaires, applicables sans intervention des autorités nationales et échappant de ce fait aux règles applicables en matière d'impositions nationales, et qui ne sont présentées que "dans le souci d'informer le Parlement" aux lignes 61, 62 et 97 de l'état A.

82 - 154 DC

Par ailleurs, dans ces conditions, force est de reconnaître que l'article 27, adopté en première lecture par l'Assemblée Nationale, ne définissait pas sincèrement les voies et moyens de l'équilibre financier, n'évaluait pas sincèrement le produit des participations financières de l'Etat et ne définissait pas sincèrement l'équilibre économique et financier qui résultait de l'ensemble des dispositions du projet de loi de finances. Pour ces raisons, l'article 27 tel qu'il a été adopté et selon la procédure suivie en première lecture n'était pas conforme à la loi organique du 2 janvier 1959. Or, dans sa décision N° 79-110 D.C. du 24 décembre 1979, le Conseil Constitutionnel a estimé que l'article 40 de la loi organique exigeait que toutes les dispositions de la première partie (c'est-à-dire notamment toutes les dispositions qui doivent nécessairement figurer en première partie dès lors qu'elles affectent les ressources de l'Etat) devaient être discutées préalablement à l'ouverture de la discussion sur les articles de la deuxième partie. Cette disposition n'a, à l'évidence, pas été respectée en première lecture à l'Assemblée Nationale ni d'ailleurs au Sénat. De plus, la seconde lecture ne peut avoir effacé le vice de procédure qui a entaché la première.

\* \* \*

Ainsi, dans la mesure où il a fait place à l'examen et à l'adoption, en première lecture, par l'Assemblée Nationale (1), dans le cadre de la seconde partie, de deux dispositions, qui par leur essence même, constituaient des dispositions relevant de la première partie, l'examen du projet de loi de finances ne s'est donc pas déroulé dans des conditions conformes à l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Cette irrégularité est de nature à affecter la conformité à la constitution de l'ensemble de la loi de finances, puisque, en application de la décision N° 79-110 D.C., les régularisations intervenues en deuxième lecture grâce à l'adoption de nouvelles dispositions, ne peuvent effacer le vice de procédure constaté à l'Assemblée Nationale comme au Sénat.

(1) Le même moyen vaut pour les conditions d'examen du projet de loi en première lecture par le Sénat, avant le rejet de ce texte par la Haute Assemblée.

Cette technique a été vivement critiquée, tant par des parlementaires, qui l'estimaient de nature à affecter la "sincérité et la régularité de la présentation de la loi de finances" (Cf. proposition de loi organique N° 1718, annexée au procès-verbal de la séance du 14 mai 1980, présentée par M. Laurent FABRUS, député et plusieurs de ses collègues) que par la Cour des Comptes qui, dans son rapport sur le projet de loi de règlement du budget de 1976 a noté qu'elle "apparaît difficilement compatible avec le principe de non contraction entre les recettes et les dépenses formulé par l'article 18 de la loi organique" (Cf. également le rapport de la Cour des Comptes sur le projet de loi de règlement du budget de 1979, pages 245 à 252).

Dans ces conditions, il apparaît nécessaire que le Conseil Constitutionnel puisse se prononcer sur la régularité de la pratique des prélèvements sur les recettes de l'Etat, au regard, notamment, de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Les requérants concluent à cet égard, pour les motifs exposés ci-dessous, que, cette pratique n'étant pas conforme à l'article 18 de l'ordonnance, l'article 27 de la loi de finances pour 1983, dans la mesure où il ne comprend pas, parmi les "ressources brutes" du budget général le montant de ces prélèvements, ni, parmi les "dépenses brutes" du budget général, les dépenses correspondantes à effectuer par l'Etat au bénéfice des collectivités locales et de la C.E.D., viole les principes d'universalité budgétaire et de non affectation tels qu'ils sont définis au premier alinéa de l'article 18 de l'ordonnance précitée.

1°/ Les recettes qui font l'objet des prélèvements visés par le présent moyen constituent des recettes de l'Etat, qui, comme telles, sont soumises aux dispositions de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

La terminologie même utilisée pour la présentation de ces prélèvements dans l'état A, à savoir "prélèvements sur les recettes de l'Etat", ainsi que l'imputation des recettes ainsi prélevées parmi les recettes fiscales et non fiscales figurant à la rubrique "I Budget général" de l'état A, constituent autant d'éléments qui indiquent que l'on se trouve bien en présence de recettes qui devraient figurer parmi les "ressources brutes" figurant à l'article 27 du projet.

Il est cependant possible de préciser l'analyse en distinguant par catégories de prélèvement.

a) Certains prélèvements sont opérés de façon indifférenciée sur l'ensemble des recettes, fiscales ou non, de l'Etat.

- C'est le cas, tout d'abord, pour le prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au profit du Fonds de compensation pour la T.V.A. Aucun élément du projet loi de finances ni de ses annexes ne permet de dire sur quelle recette précise est effectué ce prélèvement. Bien au contraire, le fascicule des voies et moyens se borne à indiquer (page 77) que "les versements au fonds de compensation pour la T.V.A. qui figureraient jusqu'alors au chapitre 67-53 du budget du Ministère de l'intérieur et de la décentralisation sont la contrepartie de la T.V.A. supportée par les collectivités locales sur leurs dépenses d'investissement". Le prélèvement opéré au titre de ce fonds correspond en fait à une véritable subvention budgétaire, prélevée sur la masse des recettes du budget général sans qu'il y ait "affectation" (1) aux collectivités locales de telle ou telle recette fiscale ou non fiscale. Le texte même qui institue ce fonds (article 54 de la loi de finances pour 1977) indique même très clairement qu'il est alimenté par des "dotations budgétaires" ouvertes chaque année par la loi de finances.

- C'est le cas, ensuite, pour les recettes prélevées au profit du fonds de péréquation de la taxe professionnelle. En effet, les dispositions de la première loi de finances rectificative pour 1982 du 22 juin 1982 prévoient que ce fonds est alimenté d'une part par une cotisation de péréquation et le produit des amendes fiscales afférentes à la taxe professionnelle d'une part et par une dotation annuelle versée par l'Etat. Le produit de la cotisation de péréquation pour 1983 ne figurant pas dans le fascicule des voies et moyens ni dans l'état A (2), le prélèvement présenté dans ledit état ne représente donc que la dotation annuelle de l'Etat.

(1) Ce mot pris ici dans son acception courante, et non dans le sens que lui donne le chapitre II du titre premier de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

(2) Ce défaut d'évaluation constitue une infraction aux dispositions organiques sur laquelle les requérants demandent au Conseil de se prononcer.

Il est donc clair que les ressources prélevées au titre de ce fonds représentent une subvention versée par l'Etat aux collectivités locales et il est significatif de constater que la loi du 22 juin 1982 utilise le terme de "dotation versée par l'Etat" et non celui de "prélèvement sur les recettes de l'Etat". Ainsi, la fraction des ressources du Fonds provenant de la dotation de l'Etat ne s'impute sur aucune ressource individualisée.

- C'est enfin le cas pour les recettes prélevées au profit des Communautés européennes au titre de la taxe sur la valeur ajoutée. A la différence des autres "ressources propres" des Communautés, pour lesquelles les prélèvements s'imputent sur des impositions nettement individualisées dans le fascicule des voies et moyens (Cf. pages 40 et 46 de ce document) et mises à la disposition de la C.E.E. au fur et à mesure de la constatation des droits, ce prélèvement s'opère de façon indifférenciée sur l'ensemble des recettes de l'Etat. Ceci tient à la nature même de cette ressource propre qui ne peut être considérée comme une imposition communautaire. Le fascicule des voies et moyens est particulièrement clair sur ce point puisqu'il précise (page 79) que le prélèvement "correspond à la contribution de la France au financement de la part des dépenses communautaires, arrêtées dans le cadre de la procédure budgétaire, qui n'est pas couverte par les ressources provenant des prélèvements, des cotisations agricoles et des droits de douane. Elle est déterminée par l'application d'un taux communautaire à une assiette définie de manière uniforme pour tous les Etats membres correspondant aux principes posés par la sixième directive T.V.A.". Ainsi, malgré le qualificatif de "ressource propre" attribué à cette recette par l'article 4, paragraphe 1er, de la décision du 21 avril 1970 du Conseil des Communautés, elle a le simple caractère de subvention budgétaire, analogue aux contributions diverses versées par la France à diverses organisations internationales et inscrites en dépenses dans les fascicules des Ministères intéressés. La référence à la T.V.A. est un simple mode de calcul utilisé pour la répartition entre les Etats membres d'une contribution complétant les ressources propres stricto sensu des Communautés.

Si l'on compare d'ailleurs pour 1979 et 1980, derniers exercices ayant fait l'objet d'une loi de règlement, l'évolution des recettes de la T.V.A. et du prélèvement sur recettes au profit de la C.E.E., on constate que le prélèvement est totalement déconnecté des recettes de la T.V.A. :

- Pour 1979, les recettes de T.V.A. dépassent de 2,8 % seulement les prévisions initiales, tandis que le prélèvement effectivement opéré dépasse de 18,5 % les prévisions de la loi de finances initiale.
- Pour 1980, le produit de la T.V.A. est supérieur de 3,45 % aux prévisions initiales, tandis que le prélèvement C.E.E. est inférieur de 3,5 % à ces prévisions.

Cette discordance prouve que le prélèvement communautaire n'est en aucun cas assimilable à un impôt. Si tel était le cas, son produit devrait évoluer dans la même proportion que son assiette, le chiffre d'affaires, comme la T.V.A. nationale elle-même. En réalité, c'est une simple subvention d'équilibre dont le montant est fixé par les instances communautaires.

Enfin, si cette ressource de la C.E.E. était véritablement un impôt communautaire applicable en France de plein droit sans intervention du législateur, à défaut de connaître son taux lors du vote du projet de loi de finances, le Parlement ne serait pas en mesure de délibérer valablement sur la T.V.A. proprement nationale et d'autoriser sa perception annuelle, conformément à l'article 4 de l'ordonnance organique : le taux de la "T.V.A. nationale" -élément essentiel de l'impôt, qui ne peut être fixé que par la loi- resterait, en effet, inconnu, puisqu'il résulterait de la différence entre le taux, non précisé, de l'impôt communautaire" et les taux nationaux.

Ainsi, la T.V.A., impôt reconduit par l'article premier du projet de loi de finances "conformément aux lois et règlements et aux dispositions de la présente loi de finances" reste un impôt d'Etat, inscrit en tant que tel au Livre premier - Première partie : "Impôts d'Etat" du Code général des impôts et soumis aux dites dispositions. Il convient de noter à cet égard que, contrairement à la présentation retenue dans le fascicule des voies et moyens pour les ressources propres stricto sensu, aucune indication n'est fournie, dans ce document, sur la part du produit de cette taxe "affecté" aux Communautés européennes. Aussi bien, le prélèvement correspondant est-il opéré sur le total des recettes de l'Etat, tel qu'il résulte de l'addition des recettes fiscales et non fiscales et ce, de façon indifférenciée.

D'ailleurs, le fascicule des voies et moyens précise que cette "ressource propre" n'est qu'"assise" sur la T.V.A. : elle n'est donc pas prélevée sur elle.



82 - 154 DC

- 22 -

Pour les trois prélèvements analysés au a) ci-dessus, on ne saurait donc prétendre, à défaut d'individualisation de la recette fiscale précise sur laquelle le prélèvement est opéré, qu'il y a affectation d'impôt à un organisme autre que l'Etat.

Ainsi, on ne peut considérer que l'on se trouve dans l'hypothèse visée par le Conseil Constitutionnel dans sa décision N° 82-140 D.C. du 28 juin 1982, au terme de laquelle l'évaluation des impôts en lois de finances n'est prescrite que "pour les seuls impôts affectés à l'Etat" par l'article 4, premier alinéa de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

D'ailleurs, le fonds de péréquation de la taxe professionnelle et le fonds de compensation de la T.V.A. sont de simples procédés d'individualisation comptable au sein du budget et n'ont pas la personnalité juridique. Dans ces conditions, ils ne peuvent pas être juridiquement affectataires de telle ou telle recette, pas plus que ne peut être juridiquement affectataire l'ensemble que l'on pourrait nommer "les collectivités locales", qui ne constitue pas une véritable entité juridique. Au surplus, si l'on retenait la thèse d'une affectation de recettes fiscales à ces deux fonds, on ne pourrait que conclure que les supposées recettes fiscales ainsi affectées cesseraient d'être perçues à compter du 1er janvier 1983, l'article premier de la loi de finances pour 1983 n'autorisant la perception des impôts "affectés à l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics et aux organismes habilités à les percevoir". Or, dépourvus de toute personnalité juridique, ces deux fonds ne peuvent entrer dans aucune des catégories visées par l'article premier précité, et, en outre, les textes qui les créent ne les autorisent à percevoir aucun impôt, mais prévoient seulement qu'ils sont alimentés par des dotations budgétaires ou des dotations annuelles versées par l'Etat.

Enfin, il y a lieu de rappeler que les trois prélèvements mentionnés au a) ci-dessus sont effectués de façon indifférencié sur le total des recettes fiscales et non fiscales de l'Etat. Or, la notion d'affectation à une collectivité ou organisme autre que l'Etat n'est prévue que pour les impôts. En matière de recettes non fiscales, l'article 5 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ne prévoit pas d'exception à l'évaluation en loi de finances des ressources autres que les impôts rangées par l'article 3 de la même ordonnance au sein des "ressources permanentes de l'Etat".

82 - 154 DC

- 23 -

Dans ces conditions, on ne peut soutenir que les recettes correspondant aux prélèvements effectués au titre du fonds de compensation pour la T.V.A., du fonds de péréquation et de la taxe professionnelle et des C.E.E. échapperaient aux règles prévues par l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 pour les recettes de l'Etat.

b) D'autres prélèvements portent sur des recettes individualisées, qui restent cependant juridiquement des "recettes de l'Etat".

Pour deux prélèvements, la situation est très claire. Il n'existe pas d'affectation de recettes à des collectivités autres que l'Etat au sens de l'article 4 de l'ordonnance organique :

- Pour le versement pour dépassement du plafond légal de densité, la loi de finances pour 1977 dispose en son article 54, que "les sommes visées à l'article L.333-6 du code de l'urbanisme... constituent des recettes de l'Etat.

- Pour le produit des amendes forfaitaires de police de la circulation, il résulte des dispositions de l'article 3 de l'ordonnance organique qui range le produit des amendes parmi les "ressources permanentes de l'Etat", qu'il s'agit bien de recettes de l'Etat.

S'agissant incontestablement de recettes de l'Etat, les produits faisant l'objet de ces deux prélèvements ne sauraient échapper à l'application de l'article 18 de l'ordonnance organique.

c) La dotation globale de fonctionnement

Pour cette dotation, qui représente le plus important des prélèvements sur recettes figurant à l'état A, la Cour des Comptes a noté, dans son rapport sur le projet de règlement du budget de 1979 qu'"il n'existe pas, juridiquement tout au moins, d'affectation de recettes à des collectivités autres que l'Etat au sens de l'article 4 de la loi organique".

Elle est en effet calculée d'après le montant "prévisionnel" de la T.V.A. et le rajustement en fonction du produit réel de la taxe est assorti de "clauses de sauvegarde" telles que l'on ne saurait la qualifier d'impôt perçu au profit des collectivités locales.

82 - 154 X

- 24 -

C'est donc un simple prélèvement sur les recettes de l'Etat, dont d'ailleurs ni l'état A, ni la rédaction de l'article 24 de la loi de finances pour 1983 qui fixent son taux, ne permettent d'affirmer qu'elle s'impute sur le produit de la T.V.A. Comme les autres prélèvements, elle vient simplement en déduction de l'ensemble des recettes fiscales et non fiscales de l'Etat, la T.V.A. restant, pour l'intégralité de son produit, un impôt d'Etat conformément au code général des impôts.

En tout état de cause, si le montant correspondant à la dotation globale de fonctionnement était considérée non pas comme une dotation budgétaire, ni comme une ressource de l'Etat soumise aux dispositions de l'article 18 de l'ordonnance organique, mais comme une imposition affectée à des collectivités autres que l'Etat, les requérants estiment qu'il y aurait lieu de tirer les conséquences logiques d'une telle décision et, dans cette hypothèse, demandent au Conseil de se prononcer sur la conformité à l'article premier de l'ordonnance du 2 janvier 1959 des dispositions des articles 62 bis, 62 ter, 62 quater, 62 quinquies, 62 sexes et 62 septies de la loi de finances pour 1983.

Dans une telle hypothèse, étant relatives aux modalités de répartition entre les collectivités de la dotation en cause et n'affectant pas le montant de celle-ci, ces dispositions n'auraient en effet pas leur place en loi de finances, en application de l'article premier de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Concernant des ressources propres des collectivités locales, elles n'auraient pas non plus pour objet de déterminer la nature, le montant et l'affectation de ressources ou de charges de l'Etat, sans pouvoir, en raison de leur objet même, être considérées comme des dispositions relatives à l'assiette au taux et aux modalités de recouvrement d'un impôt de toute nature.

\*

\*

\*

82 - 154 DC

- 25 -

Ainsi, les prélèvements sur recettes visés au présent moyen ne peuvent être considérés comme correspondant à des recettes qui n'auraient pas le caractère de recettes de l'Etat.

Les montants en cause relèvent donc bien des dispositions de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

2°/ Les prélèvements visés par le présent moyen ne sont pas conformes aux dispositions de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959

La technique des prélèvements sur recettes se caractérise par l'absence de prise en compte des ressources (et des dépenses correspondantes) dans l'article 27 de la loi, ce qui rend cet article et l'état A contraires à l'article 18 (premier alinéa) de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui pose la règle dite "du produit brut" et prohibe les affectations de recettes, puisque l'on ne se trouve dans aucun des cas strictement définis d'affectations autorisées en application des deuxième et troisième alinéa dudit article 18 (1).

Tout d'abord, l'affectation, au sens de l'article 18 de l'ordonnance, suppose une individualisation des recettes : le deuxième alinéa de cet article utilisant l'expression "certaines recettes", il ne peut y avoir d'affectation que lorsqu'est assigné à une recette déterminée l'emploi exclusif à une dépense déterminée. Tel n'est pas le cas, ainsi qu'il a été indiqué au 1°/ ci-dessus, pour les prélèvements en cause.

Dans les cas où l'on admettrait cependant que les prélèvements en cause réalisent juridiquement des affectations (au sens de l'article 18 de l'ordonnance), celles-ci, en tout état de cause, ne seraient pas conformes à l'article 18 susvisé.

(1) Au surplus, les dispositions en cause sont également contraires à l'article 2, quatrième alinéa, de l'ordonnance, qui dispose que "la loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat".

Il paraît donc clair qu'aucune affectation ne peut être réalisée en dehors des budgets annexes, des comptes spéciaux du Trésor ou des procédures comptables particulières que constituent les fonds de concours et les rétablissements de crédits. Ainsi, dans la phrase "dans tous les autres cas, l'affectation est exceptionnelle et ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances, d'initiative gouvernementale", les mots, "dans tous les autres cas" ne peuvent viser que les affectations, réalisées dans les formes prévues au deuxième alinéa et non expressément visées dans les deux phrases précédentes du troisième alinéa.

Ces "autres cas" seraient donc exclusivement ::

- les affectations réalisées dans le cadre de comptes spéciaux du Trésor autres que ceux relatifs à des opérations de prêts et d'avances,
- les affectations réalisées sous la forme de budgets annexes,

qui ne peuvent être qu'exceptionnelles et résulter d'une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale, dans la mesure où l'on ne se trouve pas dans l'une ou l'autre des circonstances mentionnées aux deux premières phrases du troisième alinéa de l'article 18.

Cette interprétation de l'article 18 de l'ordonnance est d'ailleurs celle retenue par la Cour des Comptes dans son rapport précité sur le règlement du budget de 1979. Notant que les affectations admises "à titre dérogatoire"..., doivent nécessairement prendre la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux du Trésor ou de procédures comptables particulières (fonds de concours, rétablissements de crédits)", la Cour conclut que "dès lors que les prélèvements opérés au profit des collectivités locales ne répondent pas au critère d'"affectation" défini par l'article 4 de la loi organique, ils constituent nécessairement une catégorie spécifique d'affectation de recettes à des dépenses que n'a pas prévue l'article 18".

Cet article repose en effet sur la démarche suivante :

a) Interdiction de principe des affectations :

"Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses. L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées à un compte unique, intitulé budget général". (1er alinéa de l'article 18).

b) Énumération limitative des trois formes juridiques que peuvent prendre les exceptions à ce principe de non-affectation :

"Toutefois, certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations spéciales prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux du trésor ou de procédures comptables particulières au sein du budget général ou d'un budget annexe". (2ème alinéa de l'article 18).

c) Précision des conditions dans lesquelles peuvent être réalisées les affectations autorisées, dans le cadre exclusif des trois formules juridiques prévues au deuxième alinéa dudit article :

"L'affectation à un compte spécial est de droit pour les opérations de prêts et d'avances. L'affectation par procédure particulière au sein du budget général ou d'un budget annexe est décidée par voie réglementaire dans les conditions prévues à l'article 19. Dans tous les autres cas, l'affectation 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". (3ème alinéa de l'article 18).

\*  
\*  
\*

Si, par ailleurs, on admettait, contrairement au texte même de l'article 18 de l'ordonnance, que les prélèvements sur recettes - formules d'affectation non prévues par l'ordonnance de 1959 - puissent être réalisés au titre des "affectations exceptionnelles" pouvant résulter de dispositions de loi de finances d'initiative gouvernementale, force serait de reconnaître que seul le prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la dotation globale de fonctionnement répondrait à cette définition, puisque c'est le seul des prélèvements en cause pour lequel une disposition explicite figure dans la loi de finances pour 1983 sous la rubrique "III Ressources affectées", à l'article 24 (1).

Pour les autres prélèvements, on ne pourrait que constater l'absence de dispositions de loi de finances prévoyant une prétendue "affectation exceptionnelle".

En effet, la mention de tel ou tel produit dans un tableau annexé à la loi de finances - fût-il soumis au vote du Parlement - ne saurait être considérée comme une "disposition" de loi de finances de la nature de celle exigée par l'article 18 pour fonder une affectation exceptionnelle.

Parmi les dispositions figurant à la rubrique "ressources affectées" de la loi de finances pour 1983, aucune ne concerne les prélèvements sur recettes autres que la dotation globale de fonctionnement. Quant à l'article 21 de la loi, qui a une portée générale, il ne confirme, pour 1983, les affectations antérieures que dans la mesure où elles résultent de budgets annexes et de comptes spéciaux.

Si l'on admettait que déventuelles dispositions de loi de finances antérieures prévoyant des prélèvements sur recettes puissent valoir en 1983 sans être confirmées par la loi de finances de l'année, force serait de constater que, dans cette hypothèse, les dépenses en cause résulteraient d'un droit permanent reconnu par la loi, auquel cas l'affectation serait interdite en application de l'article 18, dernière phrase, de l'ordonnance organique.

(1) Dans l'hypothèse où la notion d'affectation exceptionnelle serait retenue pour justifier ce prélèvement, les articles 62 bis, 62 ter, 62 quater, 62 quinquies, 62 sexes et 62 septies de la loi ne seraient pas conformes à l'article premier de l'ordonnance du 2 janvier 1959, pour les motifs déjà invoqués au 1°/ ci-dessus.

Compte tenu des sommes en cause, et dans la mesure où il ne comporte ni en recettes ni en dépenses des montants correspondant à des recettes et des dépenses de mode d'affectation qui ne rentre pas dans le cadre des affectations autorisées par les dispositions organiques, l'article 27 de la loi de finances pour 1983 n'est pas conforme à l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Compte tenu de la fonction propre de cet article dans la loi de finances, cette irrégularité est de nature à entraîner la non-conformité de l'ensemble de la loi de finances pour 1983.

#### V - NON CONFORMITE DE L'ENSEMBLE DU PROJET DE LOI DE FINANCES AUX ARTICLES 4 ET 5 DE L'ORDONNANCE DU 2 JANVIER 1959, PORTANT LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

A titre de moyen subsidiaire, dans le cas où le moyen tiré de la violation de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ne serait pas retenu, il apparaît que le recours, dans le projet de loi de finances pour 1983, à la pratique des prélèvements sur recettes paraît entacher ce projet d'une irrégularité grave au regard des articles 4 (deuxième alinéa) et 5 (deuxième alinéa), en ce que certains de ces prélèvements ne portent pas, comme on l'a montré au I ci-dessus, sur des recettes déterminées.

Ainsi qu'il résulte de la rédaction même de l'état A, c'est le cas pour les prélèvements sur les recettes de l'Etat :

- "au titre de la dotation globale de fonctionnement",
- "au profit du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle"
- "au profit du fonds de compensation de la T.V.A."
- "au profit du budget de la C.F.E." pour leur fraction correspondant à la "ressource propre assise sur la T.V.A."

A défaut de précisions, ni dans l'état A, ni dans l'article 27, ni dans aucune autre disposition du projet de loi de finances, sur les recettes sur lesquelles s'imputent ces prélèvements, le projet de loi de finances pour 1983 n'est pas conforme à l'ordonnance du 2 janvier 1959.

En effet, si l'article 2 de cette ordonnance précise que la loi de finances de l'année "prévoit et autorise... l'ensemble des ressources... de l'Etat", ses articles 4 et 5 comportent également des dispositions impératives quant au contenu des lois de finances.

L'article 4 (deuxième alinéa) dispose que : "Le rendement des impôts dont le produit est affecté à l'Etat est évalué par les lois de finances".

Quant à l'article 5, son deuxième alinéa dispose que :

"Le produit des amendes, des rémunérations pour services rendus, les revenus des domaines et des participations financières, les bénéfices des entreprises nationales, les remboursements des prêts ou avances et le montant des produits divers sont prévus et évalués par les lois de finances."

Même en retenant l'interprétation la plus restrictive à l'égard du droit à l'information du Parlement qui découle, en matière financière, de l'article XIV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, les dispositions de ces deux articles exigent que la loi de finances évalue d'une part les recettes fiscales et d'autre part les recettes non fiscales.

Or, on ne peut prétendre que cette double évaluation, qui n'est qu'un minimum, est réalisée de façon sincère et sérieuse dans le présent projet de loi de finances. On ne sait pas, en effet, sur laquelle des deux évaluations s'imputent les prélèvements visés dans le cadre du présent moyen, puisque ceux-ci sont déduits du total des recettes fiscales et non fiscales et s'imputent donc de façon indifférenciée sur l'ensemble de ces deux types de recettes.

Ainsi, si l'on retient la thèse selon laquelle les ressources brutes présentées à l'article 27 du projet de loi de finances pour 1983 sont les seules ressources affectées à l'Etat (1), on ne saurait considérer que le projet de loi de finances pour 1983 satisfait à la double exigence posée par les articles 4 et 5 de l'ordonnance.

Compte tenu en effet du montant des prélèvements en cause (78,2 milliards de francs), il existe une grande incertitude sur le montant de l'évaluation des recettes fiscales et de l'évaluation des recettes non fiscales selon que l'on impute les prélèvements sur recettes sur celles-ci ou sur celles-là.

(1) Cette thèse pourrait, si elle avait par ailleurs un quelconque fondement, s'appuyer sur la rédaction de l'article 4 de l'ordonnance organique (qui prévoit l'évaluation des "impôts dont le produit est affecté à l'Etat") pour les recettes fiscales. On ne saurait en revanche recourir à une telle justification pour les recettes non fiscales dont l'article 5, deuxième alinéa, fait des produits insusceptibles d'une autre affectation que l'affectation à l'Etat.

Le montant des recettes non fiscales évalué à l'état A étant inférieur à celui des prélèvements en cause, ces recettes peuvent en effet varier de 0 à 45,7 milliards de francs si l'on choisit d'imputer sur elles tout ou partie des prélèvements sur recettes. Quant aux recettes fiscales de l'Etat, elles peuvent, selon les modalités d'imputation des prélèvements, varier dans une proportion de l'ordre de 9 %, ce qui, même s'agissant d'une évaluation, dépasse la marge d'incertitude qui peut être admise dans une loi de finances.

Si, quittant le terrain théorique de l'évaluation des recettes en deux grandes masses, on considère les conséquences du caractère indifférencié des prélèvements sur recettes, dans le cadre des évaluations telles qu'elles figurent dans la loi de finances, force est de constater que la situation est encore plus confuse. C'est ainsi que les prélèvements sur recettes représentent 86 % de l'I.S. et que le seul prélèvement au titre du Fonds de compensation de la T.V.A. dépasse le produit, par exemple de la taxe de publicité foncière.

On ne saurait dire dans ces conditions que le projet de loi de finances, tel qu'il a été adopté par le Parlement, satisfait aux exigences des articles 4 et 5 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 concernant l'évaluation du produit des impôts affectés à l'Etat et des recettes non fiscales.

Dans ces conditions, dans le cas où le moyen présenté au IV ci-dessus n'aurait pas été jugé pertinent, il semble que le projet de loi de finances pour 1983 devrait être considéré comme non conforme aux articles 4 et 5 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et partant, à l'article 34 de la Constitution.

En effet, en application de la jurisprudence formulée par le Conseil Constitutionnel dans sa décision N° 74-53 D.C. du 30 décembre 1974, une telle violation des règles concernant le contenu et la présentation du projet de loi de finances, ne peut qu'être sanctionnée, même si "le Parlement a eu la possibilité de se prononcer".

**VI - NON-CONFORMITE DE L'EXAMEN EN DEUXIEME LECTURE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1983, PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE POUR FAUSSE APPLICATION DE L'ARTICLE 121 DU REGLEMENT DE L'ASSEMBLEE NATIONALE, DE L'ARTICLE 42 DE L'ORDONNANCE DU 2 JANVIER 1959 ET DE L'ARTICLE 34 DE LA CONSTITUTION PAR LES INSTANCES DE L'ASSEMBLEE NATIONALE CHARGÉES DU CONTROLE DE LA RECEVABILITE DES AMENDEMENTS**

Au cours de la troisième séance du mercredi 15 décembre 1982, lors de l'examen de l'amendement N° 55 du Gouvernement, M. Gilbert GANTIER a opposé à cet amendement, dont il estimait qu'il s'agissait d'un "cavalier" budgétaire, les dispositions de l'article 121 du Règlement de l'Assemblée Nationale qui dispose :

"Les articles additionnels et amendements contraires aux dispositions de l'article 42 de la loi organique N° 59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances sont déclarés irrecevables dans les conditions prévues aux articles 92 et 98".

M. Christian GOUX, Président de la Commission des Finances, a estimé que l'article 42 de l'ordonnance organique n'était pas opposable aux amendements du Gouvernement et qu'il n'appartenait pas au Président de la Commission des Finances de statuer, hors cas de recevabilité financière des amendements d'initiative parlementaire, sur la constitutionnalité des initiatives gouvernementales.

M. Martin MALVY, Vice-Président de l'Assemblée Nationale, qui présidait la séance, s'est rangé à cet avis.

Il apparaît cependant que la décision de refuser l'application à l'amendement N° 55 des dispositions de l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 repose sur une fausse interprétation des dispositions de cet article.

Se référant à la décision N° 80-126 D.C. du Conseil Constitutionnel en date du 30 décembre 1980, M. le Président de la Commission des Finances a estimé que l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 était une mesure d'application de l'article 40 de la Constitution, qui ne limite que l'initiative parlementaire. Il a en outre fait valoir qu'en l'absence de dispositions formelles, le principe de la séparation des pouvoirs empêche que le pouvoir législatif se fasse le juge, par un moyen de procédure, de la régularité des initiatives du pouvoir exécutif.

Il convient d'observer à cet égard que l'article 119 du Règlement de l'Assemblée Nationale qui, en tant que tel, n'a pas de valeur constitutionnelle (Cf. décision N° 81-135 D.C. du 31 décembre 1981) mais qui permet précisément à une instance participant du pouvoir législatif de censurer les initiatives gouvernementales contraires à l'ordonnance du 2 janvier 1959, a été déclaré conforme à la Constitution par le Conseil Constitutionnel alors même que, selon les arguments présentés par M. le Président de la Commission des Finances, il porterait également atteinte au principe de la séparation des pouvoirs.

On peut donc se demander si l'article 121 du Règlement de l'Assemblée Nationale, dont l'application a été refusée, ne peut pas être considéré comme ayant la même portée que l'article 119 à l'égard des amendements du Gouvernement qui seraient contraires à l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Dans ces conditions, l'article 73 de la loi a été adopté dans des conditions non conformes à l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et, par suite de cette fausse application dudit article de l'ordonnance, la suite de la discussion n'a pu que se dérouler dans des conditions non conformes aux dispositions organiques et partant, à l'article 47, premier alinéa, de la Constitution.

On peut d'abord observer que l'article 42 a une rédaction de portée générale puisqu'il dispose :

"Aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être présenté sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou accroître une recette ou à assurer le contrôle des dépenses publiques.

"Tout article additionnel et tout amendement doit être motivé et accompagné des développements de moyens qui le justifie.

"La disjonction des articles additionnels ou amendements qui contreviennent aux dispositions du présent article est de droit."

Ainsi, cet article ne comporte aucune réserve quant à l'auteur des initiatives interdites.

La question de savoir si ses dispositions sont applicables aux amendements du Gouvernement ne peut être résolue sans que l'on analyse très précisément la portée de l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Il apparaît clairement que cette disposition a une double fonction ainsi que l'a souligné le Président de la Commission des Finances dans son rapport d'information (N° 753 ; annexe au procès-verbal de la séance du 2 avril 1982) sur la recevabilité financière des amendements :

"Sous cette formulation concise, elle vise en fait deux finalités qui ne correspondent pas rigoureusement au même esprit : d'une part, assurer dans le cas particulier des lois de finances la mise en application de l'article 40 de la Constitution, d'autre part, protéger les lois de finances - dont le contenu est déterminé par d'autres dispositions de la même loi organique - de l'insertion de corps étrangers à la matière strictement financière de lois budgétaires."

En tant que dispositions d'application de l'article 40 de la Constitution, l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ne s'applique pas aux initiatives gouvernementales, ainsi que l'a implicitement décidé le Conseil Constitutionnel dans sa décision N° 80-126 D.C. du 30 décembre 1980.

En revanche, le problème de savoir si l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, en tant que disposition de protection du contenu des lois de finances, s'applique ou non aux initiatives gouvernementales reste controversé car il ne paraît pas tranché par la décision N° 80-126 D.C. précitée du Conseil Constitutionnel.

Les instances, chargées au sein de l'Assemblée Nationale du contrôle de la recevabilité financière des amendements, ont adopté à cet égard les attitudes suivantes :

- dans son rapport d'information (N° 2064 ; annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1971) M. Jean CHARBONNEL (page 53) a indiqué : "Il a été plusieurs fois reconnu que l'irrecevabilité pouvait être opposée à des amendements gouvernementaux qui n'auraient pour objet ni d'accroître ou de diminuer une recette, ni d'accroître ou de diminuer une dépense, ni s'assurer le contrôle des dépenses publiques et dont, en outre, le contenu se situerait manifestement en dehors du cadre normal de lois de finances."

- dans son rapport d'information (N° 1860 ; annexe au procès-verbal de la séance du 25 juin 1980), M. Robert-André VIVIEN notait (page 108) : "La thèse selon laquelle l'article 42 de la loi organique ne concernerait pas le Gouvernement ne va pas sans soulever elle-même des interrogations mal résolues, d'abord parce qu'il est toujours délicat d'écarter la lettre d'une disposition organique au profit d'une interprétation de son esprit, ensuite parce qu'il n'y a aucune raison d'exonérer le Gouvernement de son discipline : si l'on conçoit que celui-ci puisse être autorisé à proposer dans le cadre d'un projet de loi de finances des amendements ayant une incidence financière du type de celle que les articles 40 de la Constitution et 42 de la loi organique interdisent aux parlementaires, c'est-à-dire réduisant les ressources ou augmentant les charges, on ne voit pas pourquoi le rôle spécifique de l'article 42 de la loi organique, à savoir l'élimination des dispositions "cavalières" qui n'ont pas leur place dans une loi de finances, ne s'appliquerait pas au Gouvernement comme aux parlementaires."

- M. Christian GAUX, dans son rapport d'information précité, note : "Le deuxième rôle de l'article 42 L.O. est d'assurer la protection des lois de finances contre l'insertion, par amendement ou par article additionnel, de dispositions n'étant pas normalement dans ce cadre de discussion. Il s'agit de dispositions qui, généralement, présentent le caractère de "avalières budgétaires", c'est-à-dire d'initiatives n'ayant aucun rapport avec le contenu normal des lois de finances, tel qu'il est défini par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, et spécialement par son article 1er : les lois de finances, qui présentent une périodicité fréquente, un contenu généralement disparate et des procédures d'adoption spéciales, peuvent être un véhicule attractif pour canaliser des idées de réformes qui, autrement, s'exposeraient à ne jamais accéder à l'ordre du jour. L'article 42 L.O., puisqu'il définit le contenu des amendements autorisés en loi de finances, c'est-à-dire, a priori, des amendements financiers devant suffire à l'élimination de ces tentatives : mais sa rédaction, du fait même qu'elle règle simultanément l'application de l'article 40 en lois de finances, suscite des difficultés d'application." (page 79).

"Le fait d'admettre que l'article 42 L.O. s'applique au Gouvernement dans les termes stricts où il est écrit reviendrait à limiter le droit d'amendement du Gouvernement en loi de finances... en reconnaissant que le rôle de l'article 42 L.O. en tant que protection des lois de finances contre les "cavalières" budgétaires peut jouer aussi à l'égard du Gouvernement : cette conséquence n'a en soi rien de choquant puisque le contenu strictement financier des lois de finances s'impose au Gouvernement comme aux parlementaires." (page 83).

VII - NON CONFORMITE A L'ARTICLE PREMIER DE L'ORDONNANCE N° 59-2 DU 2 JANVIER 1959 DE DIVERSES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DE FINANCES

Ne paraissent pas conformes à l'article premier de l'ordonnance qui définit, en recourant à une énumération limitative, le contenu des lois de finances, les dispositions suivantes :

1°/ L'article 14 (tabacs - fiscalité et aménagement du monopole), paragraphe IV-2 (modification de l'article 570 du code général des impôts) : cet article est relatif aux rapports entre les fournisseurs de tabacs (qui peuvent être, dans les cas visés à l'article 565 du code général des impôts, des personnes physiques et morales de toute nature et dans les autres cas, une société, la S.E.I.T.A. régie pour l'essentiel par le droit des sociétés anonymes) et les débitants de tabacs, dans des domaines strictement étrangers au contenu des lois de finances tel qu'il est défini par l'article premier de l'ordonnance.

2°/ L'article 55 (conditions de financement des prestations familiales servies aux non-salariés agricoles), paragraphes I, II et IV : les dispositions en cause sont en effet relatives à l'organisation administrative de la caisse nationale des allocations familiales, aux règles de comptabilisation de ses ressources et aux mécanismes de compensation entre régimes de sécurité sociale, toutes dispositions qui concernent des organismes extérieurs à l'Etat et dont les ressources ne rentrent manifestement pas dans la catégorie des impositions de toute nature visées à l'article premier de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

.../

Si, au niveau des instances parlementaires, la question est controversée, la décision du Président de l'Assemblée Nationale (1) lors de l'examen de l'amendement N° 55 à l'article 73 du projet de loi de finances concluant à la non application de l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 à un amendement du Gouvernement, et la mise aux voix par scrutin public, de cet amendement paraissent donc contraires à l'article 42 précité, dans la mesure où le Conseil Constitutionnel a, à plusieurs reprises, reconnu l'opposabilité au Gouvernement de l'article 42 de l'ordonnance :

- dans sa décision N° 76-74 D.C. du 22 décembre 1976, le Conseil Constitutionnel a annulé 5 articles résultant d'amendements gouvernementaux au motif qu'ils avaient été introduits dans une loi de finances rectificative "en méconnaissance des prescriptions de l'article 42".

- dans sa décision N° 78-100 D.C. du 29 décembre 1978, le Conseil Constitutionnel paraît avoir implicitement confirmé cette analyse puisqu'il a écarté l'application de l'article 42 à des dispositions d'initiative gouvernementale pour le seul motif qu'elle ne résultait ni d'amendement, ni d'article additionnel mais d'une lettre rectificative.

- dans ses décisions N° 81-133 D.C. du 30 décembre 1981 et N° 81-135 D.C. du 31 décembre 1981, le Conseil Constitutionnel a examiné au fond des amendements d'origine gouvernementale qui lui étaient déferés au titre de leur non-conformité avec l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Dans la mesure où, comme l'a rappelé le Conseil Constitutionnel dans sa décision N° 81-126 D.C. du 30 décembre 1980, le Règlement de l'Assemblée Nationale, en son article 121, "organise un contrôle de la recevabilité des articles additionnels et amendements au regard de l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et que ce contrôle est exercé par des instances propres à chacune des Assemblées", il apparaît que, du simple fait qu'une disposition relative au statut de certains personnels enseignants ne paraissant pas répondre au critère fixé par l'article 42 de l'ordonnance organique a pu être mise aux voix sans que ce contrôle soit exercé, alors même qu'un député l'avait explicitement demandé, constitue une violation de l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et par voie de conséquence, à l'article 34 de la Constitution qui dispose que "les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique". Du fait de cette décision les députés n'ont pu, dans la suite de la discussion, mettre en oeuvre cette procédure et la suite du débat s'est donc déroulée dans des conditions non conformes aux dispositions organiques.

(1) A noter une décision prise en 1980, reconnaissant implicitement l'applicabilité de l'article 42 de l'ordonnance à un amendement gouvernemental (J.O. Débats Assemblée Nationale, 2ème séance du 28 octobre 1980, pages 3203 et 3204).



82 - 154 DC

- 38 -

4°/ Les articles 73 et 76 (dispositions statutaires concernant certaines catégories de personnels enseignants) : ces dispositions n'entrent dans aucune des catégories de dispositions "financières" définies par l'article premier de l'ordonnance ; en particulier, s'agissant seulement de réserver des emplois à certaines personnes, elles n'entrent pas dans le cadre du 5ème alinéa dudit article puisque les dispositions affectant le volume des emplois sont inscrites par ailleurs dans le projet de loi de finances (1).

5°/ L'article 77 (dispositions relatives à diverses cotisations sociales agricoles) : cet article concerne diverses cotisations qui n'entrent pas dans les recettes de l'Etat et n'ont pas le caractère d'impositions de toute nature (1).

\*

\* \*

N.B. : Pour des motifs tenant au délai de rédaction du présent recours, les numéros d'articles de la loi de finances pour 1983 cités dans le présent document sont ceux résultant de l'adoption par l'Assemblée Nationale en deuxième lecture.

(1) Compte tenu des décisions prises par la Présidence de l'Assemblée Nationale en deuxième lecture sur l'amendement N° 55 à l'article 73, il n'a pas été possible de mettre en oeuvre, pour les articles 76 et 77, adoptés sous forme d'article additionnel émanant du Gouvernement, la procédure de contrôle de la recevabilité propre à l'Assemblée Nationale.

18- Saisine des députés RPR-UDF visée par la décision  
82-155 DC "Deuxième loi de finances rectificative pour 1982".

Les soussignés, Députés à l'Assemblée Nationale, ont l'honneur de déférer au Conseil Constitutionnel la loi de finances rectificative pour 1982, conformément à l'article 61 - alinéa 1 - de la Constitution.

Par le présent recours, les soussignés défèrent au Conseil Constitutionnel l'ensemble de cette loi et plus particulièrement les dispositions de l'article 19 qui porte validation de la délibération de l'Assemblée Territoriale de la Nouvelle Calédonie et Dépendances n° 374 du 11 Janvier 1982.

En effet, l'ensemble de cette validation porte atteinte à la séparation des pouvoirs et elle est contraire aux principes clairement définis par la jurisprudence constitutionnelle. Subsidiairement, les dispositions contenues dans ce texte se heurtent à la règle de la non rétroactivité des lois pénales.

En vertu de la loi n° 76.1222 du 28 Décembre 1976, relative à l'organisation de la Nouvelle Calédonie et dépendances, le territoire a compétence pour toutes les matières qui ne ressortissent pas de la compétence du domaine de l'Etat, et notamment en matière fiscale.

L'Assemblée Territoriale peut être saisie soit d'un projet de délibération, soit d'une proposition émanant de ses membres. En application de l'article 25 du statut, les projets relatifs à des matières de compétence territoriale sont arrêtés en Conseil de Gouvernement avant d'être soumis à la délibération de l'Assemblée. L'initiative appartient au Conseil de Gouvernement et non pas au Haut Commissaire de la République.

Dans le cas où l'Assemblée Territoriale délibère d'une proposition de l'un de ses membres, elle est tenue, par l'article 52 du statut, de demander l'avis du Conseil de Gouvernement et elle ne peut refuser, s'il le demande, le renvoi de l'examen de la proposition à la session ordinaire suivante.

Or, l'Assemblée Territoriale de Nouvelle Calédonie avait été saisie par le Conseil de Gouvernement d'un projet de délibération portant réforme fiscale et l'avait inscrit à l'ordre du jour de sa séance du 11 Janvier 1982.

Ce projet ne correspond pas aux objectifs du Haut Commissaire de la République, M. Christian NUCCI, celui-ci saisit l'Assemblée Territoriale d'un contre-projet. Ne pouvant de lui-même avoir l'initiative d'une délibération, le Haut Commissaire fit présenter par deux groupes de l'Assemblée deux propositions de délibérations reprenant son texte, et, en suscitant un retournement de la majorité, permit l'adoption de la délibération n° 374 en date du 11 Janvier 1982.

Cette délibération a fait l'objet de plusieurs recours devant le Conseil d'Etat. N'ayant aucune illusion sur les chances de voir ces recours rejetés, le Gouvernement a résolu de valider par une loi la délibération dont il s'agit.

Or, l'ensemble de cette validation porte atteinte à la répartition des pouvoirs et se heurte aux principes définis par la jurisprudence constitutionnelle.

En effet, en 1980, à l'initiative de 60 Sénateurs, appartenant au groupe socialiste du Sénat et de 60 Députés appartenant au groupe communiste de l'Assemblée Nationale, le Conseil Constitutionnel a été saisi de la régularité de la validation même et spécialement de la validation d'actes administratifs faisant l'objet d'un recours pour excès de pouvoir pendant devant la juridiction administrative.

Les auteurs de la saisine faisaient valoir instamment que les dispositions de la loi, soumises à l'examen du Conseil Constitutionnel, auraient comporté une intervention du législateur dans le fonctionnement de la justice et seraient contraires au principe Constitutionnel de la séparation des pouvoirs. En effet, cette loi aurait été de nature à entraîner le rejet d'un recours actuellement pendant devant la juridiction administrative.

Le Conseil Constitutionnel a répondu à ce moyen par les deux considérants suivants :

- Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 64 de la Constitution en ce qui concerne l'autorité judiciaire et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République en ce qui concerne, depuis la loi du 24 mai 1872, la juridiction administrative, que l'indépendance

des juridictions est garantie ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur ni le Gouvernement; qu'ainsi, il n'appartient ni au législateur ni au Gouvernement de censurer les décisions des juridictions, d'adresser à celles-ci des injonctions et de se substituer à elles dans le jugement des litiges relevant de leur compétence ;

Mais considérant que ces principes de valeur constitutionnelle ne s'opposent pas à ce que, dans l'exercice de sa compétence et au besoin, sauf en matière pénale, par la voie de dispositions rétroactives, le législateur modifie les règles que le juge a mission d'appliquer; qu'ainsi le fait que la loi soumise à l'examen du Conseil Constitutionnel intervient dans une matière ayant donné lieu à des recours actuellement pendants n'est pas de nature à faire regarder cette loi comme non conforme à la Constitution;

Ces considérants sont extrêmement clairs. Non seulement le Conseil Constitutionnel écarte toute espèce de validation rétroactive en matière pénale, mais à proprement parler, il ne reconnaît pas conforme à la Constitution une validation qui serait prononcée par le législateur directement et à titre principal.

En effet, une telle disposition aurait des effets équivalents à un jugement porté sur la validité de la décision attaquée et plus précisément à une décision de rejet du recours.

La seule méthode estimée par le Conseil Constitutionnel compatible avec le respect du principe de la séparation des pouvoirs consiste, toujours selon le Conseil Constitutionnel, à modifier avec effet rétroactif la règle que le juge administratif a mission d'appliquer.

Par conséquent, la seule méthode de validation Constitutionnellement admissible est une validation indirecte et accessoire à la modification rétroactive de la disposition dont la violation entacherait d'illégalité la décision attaquée devant la juridiction administrative.

Or, en l'espèce, il ne s'agit nullement de modifier les règles que le juge administratif doit appliquer mais, en validant un texte soumis au Conseil d'Etat et qu'il aurait annulé, d'empêcher de censurer sa décision et de se substituer à lui dans l'appréciation de la délibération.

Il paraît difficile de donner un autre sens à la décision du Constitutionnel.

S'il en est ainsi, il appartenait, le cas échéant, au Parlement de modifier rétroactivement les dispositions de la loi n° 76. 1228 du 28 Décembre 1976 relative à l'organisation de la Nouvelle Calédonie et d'où résultaient les diverses obligations qui ont été méconnues, texte que, par l'effet des recours dont il est saisi, le Conseil d'Etat a précisément mission d'appliquer.

.../...

Au contraire en validant directement la délibération n° 374, sans apporter la moindre modification à la loi du 28 Décembre 1976, le Parlement s'est substitué à la juridiction administrative dans le jugement de litiges relevant de la compétence de cette dernière.

(II) Subsidiairement, les dispositions contenues dans la délibération n° 374 se heurtent à la règle de la non rétroactivité des lois pénales.

En application de la loi n° 76-1222 du 28 Décembre 1976 - art. 50 - l'Assemblée Territoriale ne peut prévoir l'application de peines correctionnelles que sous la réserve d'une homologation préalable de sa délibération par la loi. Dans la période qui s'écoule entre l'adoption de la délibération et l'entrée en vigueur de la loi d'homologation, l'Assemblée Territoriale est habilitée à édicter des peines contraventionnelles de la cinquième classe.

Or, la délibération n° 374 édicte des infractions sanctionnées par des peines correctionnelles pour lesquelles, dans l'attente de la loi d'homologation, seront applicables les contraventions de cinquième classe.

La validation de la délibération postule, de la part du législateur, un jugement sur son invalidité. C'est parce que le texte est présumé avoir été annulé que la validation donne un caractère rétroactif aux sanctions pénales.

L'objection selon laquelle les dispositions pénales validées ne sont que contraventionnelles ne peut être retenue parce que la notion de matière pénale doit être interprétée dans un sens large comme incluant toute mesure de sanction.

Au surplus, les peines sont celles qui sont prévues pour les contraventions de cinquième classe, c'est-à-dire dix jours à un mois d'emprisonnement et une amende de 1. 200 F. à 3. 000 F., ou l'une des deux peines seulement.

Or, le Conseil Constitutionnel a eu l'occasion d'affirmer que, même en matière contraventionnelle, une autorité réglementaire ne peut prévoir de peines d'emprisonnement.

°  
°

Pour ces motifs, les députés soussignés demandent au Conseil Constitutionnel de prononcer l'inconstitutionnalité de l'article 19 de la loi de finances rectificative pour 1982.

Fait à PARIS, le 18 Décembre 1982

PARIS, le 21 Décembre 1982

Monsieur le Président,

Les députés soussignés, conformément à l'article 61, alinéa 2 de la Constitution ont l'honneur de déférer au Conseil Constitutionnel la dernière loi de finances rectificative pour 1982 définitivement adoptée par l'Assemblée Nationale le 20 Décembre.

I - Non conformité à la Constitution de la procédure suivie pour l'examen du projet de loi de finances aux articles 45 et 39 de la Constitution.

Aux termes de l'article 45 de la Constitution, la Commission Mixte Paritaire dont la réunion est provoquée par le Premier Ministre en cas de désaccord entre les deux assemblées est "chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion".

Ainsi que l'indiquent les débats intervenus à l'Assemblée Nationale et au Sénat en deuxième lecture sur ce projet de loi, la Commission Mixte Paritaire, réunie le samedi 18 décembre pour proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances rectificative pour 1982, a été saisie de plusieurs articles additionnels du Gouvernement dont le contenu était totalement étranger auxdites dispositions et dont certains n'avaient pas leur place dans une loi de finances.

Cette initiative du Gouvernement visait à détourner de leur objet les travaux de la Commission Mixte Paritaire.

D'autre part, aux termes de l'article 112, 3e alinéa, du Règlement de l'Assemblée Nationale, les commissions mixtes paritaires "examinent les textes dont elles sont saisies suivant la procédure ordinaire des commissions prévue par le règlement de l'Assemblée dans les locaux de laquelle elles siègent". En l'espèce, la Commission Mixte Paritaire se réunissant à l'Assemblée Nationale, les dispositions applicables étaient notamment celles des articles 39 à 46 et 85 à 88 du Règlement de cette Assemblée.

En fait, l'examen des dispositions restant en discussion du projet de loi de finances rectificative ayant été subordonné à l'examen préalable par la Commission Mixte Paritaire des articles additionnels déposés par le Gouvernement, ladite commission n'a pu en réalité procéder à cet examen. Dans ces conditions, il n'est pas possible de considérer qu'elle a régulièrement et valablement délibéré selon les règles constitutionnelles.

En outre, la présentation, en Commission Mixte Paritaire, d'articles additionnels du Gouvernement, tendant à l'insertion de dispositions fiscales entièrement nouvelles dans le projet de loi, paraît contraire à l'article 39 de la Constitution, aux termes duquel "les projets de loi de finances sont soumis en premier lieu à l'Assemblée Nationale".

En effet, la Commission Mixte Paritaire, bien que comportant des membres de l'Assemblée Nationale, ne peut être considérée comme ayant fait une première lecture de la Loi de Finances au nom de l'Assemblée Nationale; il s'agit là d'une perversion du rôle assigné par la Constitution à la Commission Mixte Paritaire.

Ces violations des articles 45 et 39 de la Constitution ayant affecté la régularité de la procédure, il semble qu'il y a lieu de considérer comme non conforme à la Constitution l'ensemble du projet de loi de finances rectificative pour 1983 tel qu'il résulte des débats ultérieurs du Parlement, qui n'ont pas eu pour effet de couvrir ce vice de procédure.

II - Non conformité à l'article 1er de l'ordonnance du 2 Janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances des articles :

- 20 A, en ce qu'il n'a pour objet que de fixer -sans modifier le montant de cette dotation- des règles de répartition entre les collectivités locales d'une dotation qui, considérée jusqu'à présent comme un prélèvement sur les recettes de l'Etat, ne constitue ni une ressource ni une charge de l'Etat ;

- 22 paragraphe II qui ne concerne que les relations financières entre un établissement public et des sociétés d'économie mixte et n'entre de ce fait dans aucune des catégories de dispositions pouvant figurer en loi de finances ;

- 24 en ce qu'il n'a pour effet que de prévoir des relations financières entre un établissement public et une fédération de sociétés d'économie mixte et ne vise donc ni les ressources ni les charges de l'Etat, ni l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement d'une imposition ;

- 18 quater, qui ne concerne que les compétences du Conseil général de Saint-Pierre et Miquelon et ne saurait être considéré comme relatif à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement d'impositions de toute nature ;

- 22 bis B, premier alinéa, qui ne vise qu'à modifier, pour les sociétés USINOR et SACILOR, certaines dispositions de la loi du 24 Juillet 1966 ; la simple faculté pour l'Etat de souscrire les titres que ces sociétés pourraient éventuellement émettre ne saurait pouvoir être considérée comme se rattachant à l'une ou l'autre des catégories de dispositions pouvant figurer en loi de finances en application de l'article 1er de l'ordonnance du 2 Janvier 1959 ; il en va de même pour l'ouverture de la même faculté à des "personnes morales appartenant au secteur public" ;

- 22 bis C, paragraphe I, qui ne concerne que le statut des sociétés de droit privé dites "SOFERGIES" ;

- 20 B-A, paragraphe II ; si le paragraphe I de cet article, de par sa nature fiscale, figure incontestablement parmi les dispositions qui peuvent être insérées dans une loi de finances, il n'en va pas de même du paragraphe II qui ne concerne que l'affectation de certaines ressources recueillies par certains établissements de crédit.

III. Non conformité à l'article 34 de la Constitution des articles 16 (2°) et 18 (pénultième et dernier alinéas)

Les dispositions en cause qui organisent un mécanisme d'indexation de la taxe sur la publicité et de la taxe sur les emplacements publicitaires fixes sont contraires à l'article 34 de la Constitution, aux termes duquel la loi fixe les règles concernant "l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature".

A l'occasion de l'article 25 III de la loi de finances pour 1982, le Conseil Constitutionnel, dans sa décision n° 81-133 DC du 30 décembre 1981 a considéré qu'aucune règle ou aucun principe de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce que la loi fixe le tarif d'une taxe en liant sa progression aux variations d'un élément du taux d'un impôt direct.

Avec les articles 16 (2°) et 18 II (pénultième et dernier alinéas) la situation paraît différente de celle qui résultait de l'article 25 III de la loi de finances pour 1982. En effet, ce dernier texte fixait des règles précises concernant la date à laquelle cette indexation devait intervenir. Tel n'est pas le cas pour les deux dispositions présentement incriminées, qui ne fixent pas véritablement une règle, dans la mesure où l'absence d'une date précise pour la réalisation de l'actualisation, laisse, en fait, au pouvoir réglementaire la faculté de fixer le nouveau taux à une date de son choix entre le 1er janvier et le 31 décembre de chaque année.

Ainsi, sauf à considérer que les dispositions en cause sont, en leur état actuel, inopérantes, il semble qu'il y ait lieu de les considérer comme contraires à l'art. 34 de la Constitution, ainsi qu'à l'ordonnance du 2 janvier 1959, dans la mesure où elles aboutissent à vider de sa substance le principe de l'autorisation annuelle de perception des impôts par le Parlement.

IV. Non conformité de l'article 22 - premier paragraphe à l'article 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

En ce qu'il prévoit, dans un domaine autre que ceux mentionnés à l'antépénultième alinéa de l'article 2 de l'ordonnance, un transfert de créances de l'Etat à un établissement public, l'article 22 premier paragraphe, de la loi de finances rectificative, a pour effet de priver l'Etat, pour les exercices à venir, du montant du remboursement de ces créances tel qu'il résulte des cahiers des charges signés entre l'Etat et les sociétés concernées, et notamment du montant des remboursements prévus pour 1983, tel qu'il doit normalement être évalué dans la loi de finances pour 1983.

Ainsi la disposition incriminée a-t-elle pour effet d'engager l'équilibre financier des années ultérieures en violation de l'article 2 de l'ordonnance organique.

19- Saisine des sénateurs UCDP visée par la décision  
83-156 DC "Mesures relatives aux prestations de vieillesse".

RECOURS AU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

(Article 61 de la Constitution)

---

En vertu des dispositions de l'article 61 de la Constitution, les sénateurs soussignés saisissent le Conseil Constitutionnel de la loi portant diverses mesures relatives aux prestations de vieillesse, adoptée par l'Assemblée Nationale le

Cette loi de ratification a pour objet et pour effet de donner valeur législative aux ordonnances adoptées par le Gouvernement en vertu de la loi d'orientation n° 82-3 du 6 janvier 1982 autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à prendre des mesures d'ordre social.

Le Conseil Constitutionnel a donc compétence pour vérifier si la loi portant ratification de ces ordonnances et ces ordonnances sont conformes à la Constitution.

Lorsqu'il a été saisi de la loi précitée du 6 janvier 1982, le Conseil Constitutionnel a considéré dans sa décision du 5 janvier 1982, que ses dispositions " ne sauraient avoir ni pour objet ni pour effet de "dispenser le Gouvernement, dans l'exercice des pouvoirs "qui lui sont conférés en application de l'article 38 de "la Constitution, du respect des principes constitutionnels, notamment en ce qui concerne la liberté, l'égalité "et le droit de propriété ".

Or il apparaît que l'article 7 de la loi présentement déferée au Conseil Constitutionnel, qui ratifie l'ordonnance n° 82-90 du 30 mars 1982 relative à la limitation des possibilités de cumuls entre pension de retraite et revenus d'activité, porte atteinte à plusieurs principes constitutionnels :

- celui de la liberté professionnelle et du droit au travail
- celui d'égalité des citoyens
- celui d'intangibilité des droits acquis

o  
o  
o

I. - SUR LA VIOLATION DU PRINCIPE DE LA LIBERTE PROFESSIONNELLE ET DU DROIT A OBTENIR UN EMPLOI

A.- Le principe de la liberté de l'activité professionnelle et le droit d'obtenir un emploi ont valeur constitutionnelle.

1°) Le principe de la liberté de l'activité professionnelle est implicitement contenu dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 - partie intégrante de la Constitution de 1958 qui vise la liberté dans tous ses aspects, sans faire de distinction. Il est rappelé dans la loi des 2 et 17 mars 1971, selon laquelle " il sera libre à toute personne de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouvera bon, " et que le Conseil d'Etat a souvent mentionné

soit dans les visas soit dans les motifs de ses arrêts (par ex. C.E. 6 mars 1936, Chambre syndicale de l'industrie du pétrole n. 292; 22 juin 1951, Daudignac p. 362 D. 1951-589 concl. Gazier, note JC 30 mai 1952 Confédération Nationale des Producteurs de fruits p. 289 ; 22 février 1956, Estorgues n° 85; 4 octobre 1957 Ville de Charleville p. 504 D. 1957 - 619 concl. Jouvin, 22 juillet 1977 Branche Nationale des négociants en produits pétroliers p. 340, etc..).

Le Conseil Constitutionnel a lui-même rappelé " le libre exercice de l'activité professionnelle " (Conseil Constitutionnel, 3 mars 1976 J.O. p. 1505). Dans sa décision du 16 janvier 1982, relative à la loi de nationalisation, il a considéré " que la liberté qui, aux termes de l'article 4 de la déclaration (de 1789) consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui, ne saurait elle-même être préservée si des restrictions arbitraires ou abusives étaient apportées à la liberté d'entreprendre ".

Dès lors, la liberté de l'activité professionnelle fait bien partie des principes constitutionnels qu'il incombe tant au Parlement qu'au Gouvernement de respecter. Si son exercice peut être aménagé par la loi ou sur la base de la loi, son existence ne peut être remise en cause. Il ne saurait y être apporté des restrictions arbitraires ou abusives.

2°) " Le droit d'obtenir un emploi " est expressément affirmé par le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, lui aussi partie intégrante de la Constitution de 1958 : par cela même, c'est un droit constitutionnel.



La portée de ce droit peut s'apprécier positivement et négativement.

Positivement, il concerne l'aménagement de possibilités permettant à chacun d'obtenir un emploi.

Négativement, il exclut l'édiction de règles empêchant chacun d'obtenir un emploi.

B. - Or si l'ordonnance n° 82-270 du 26 mars 1982 et les autres dispositions de la loi de ratification portant abaissement de l'âge de la retraite, que les sénateurs soussignés ne contestent pas ne méconnaissent pas les principes sus-rappelés, les dispositions de l'ordonnance n° 82-290 du 30 mars 1982 ratifiées par l'article 7 de la loi déferée y portent doublement atteinte.

1°) La violation du principe résulte tout d'abord de la suspension du service d'une pension de vieillesse ou de retraite " à la rupture définitive " de tout lien professionnel avec l'employeur, ou " pour les assurés exerçant une activité non salariée " à la cessation définitive de cette activité ". Le Gouvernement a essayé de soutenir que " le droit " au travail est néanmoins respecté " en ce que notamment n'est pas remis en cause " le caractère " facultatif du départ en retraite " et que " le droit " au travail reste garanti après le départ en retraite ", les intéressés pouvant exercer une activité autre que celles qu'ils exerçaient lors de leur mise à la retraite.

Ces affirmations ne peuvent aller à l'encontre de l'évidente impossibilité où se trouvent ceux qui peuvent prétendre au bénéfice d'une pension de vieillesse ou de retraite de continuer à exercer leur activité professionnelle s'ils veulent toucher cette pension, à laquelle pourtant ils ont droit : la condition mise au service de cette pension empêche les intéressés de continuer à exercer l'activité professionnelle qu'ils exerçaient. L'atteinte au principe de la liberté de l'activité professionnelle est d'autant plus nette pour eux que c'est l'activité dans laquelle ils avaient exercé leur profession jusque là qui se trouve interdite. Aucun argument ne peut voiler cette limitation manifeste de la liberté professionnelle.

2°) En second lieu, la contribution de solidarité imposée " aux salariés ou agents âgés " de plus de 60 ans qui jouissent d'une pension de vieillesse ou d'un avantage de réversion attribués " au titre de l'un des régimes obligatoires de " retraite d'origine légale ou conventionnelle " est également une atteinte à la liberté professionnelle et au droit d'obtenir un emploi. Ici encore le Gouvernement ne saurait soutenir que cette contribution n'empêche pas de travailler : il a lui-même écrit qu'il s'agit d' " une contribution pénalisant " l'emploi des travailleurs retraités de plus de 60 " ans ". L'objectif est d'empêcher ces derniers de continuer à exercer une activité professionnelle : les débats qui ont précédé l'adoption de la loi d'orientation sont ici encore sans ambiguïté. La contribution imposée aux salariés de plus de 60 ans va elle-même s'ajouter aux autres impositions et aux cotisations sociales auxquelles ils sont soumis au titre du droit commun : l'application des revenus tirés de l'activité professionnelle n'en apparaît que plus forte. Ces revenus vont être limités. Or le propre de l'activité professionnelle est d'être productrice de revenus. En limitant ces revenus d'une manière importante, on porte atteinte à la liberté professionnelle elle-même.

En outre, les employeurs se trouvent dissuadés de recruter des personnes pour lesquelles ils devront supporter, en plus des charges sociales ordinaires, déjà particulièrement lourdes, une contribution égale à 5 % du montant brut des rémunérations versées. Ici encore il s'agit évidemment d'un obstacle à l'obtention d'un emploi.

Dans ces conditions, les dispositions critiquées portent manifestement atteinte à la liberté professionnelle et au droit d'obtenir un emploi.

o

o

o

## II.- SUR LA VIOLATION DU PRINCIPE D'EGALITE

A.- La valeur constitutionnelle du principe d'égalité a été rappelée à maintes reprises par le Conseil Constitutionnel : (27 décembre 1973, Rec. p. 25 AJDA 1974-236 note P.M. Gaudemet; 23 juillet 1975, Rec. p. 22 AJDA 1976-44 note Rivero; 17 janvier 1979, JO p. 173 JCP 1980 II 193 67 note Franc 12 juillet 1979 JO p. 1924). Il a été rappelé tout dernièrement dans les décisions du 5 janvier 1982 sur la loi d'habilitation et du 16 janvier 1982 sur la loi de nationalisations.

Il faut souligner qu'en matière fiscale et plus généralement financière, le principe d'égalité, qui s'applique évidemment comme ailleurs, a donné lieu à une censure particulièrement rigoureuse du Conseil Constitutionnel dans sa décision précitée du 27 décembre 1973 et du Conseil d'Etat dans de nombreux arrêts (C.E. 6 mai 1932, Genthon p. 461; 2 novembre 1934, Gorlin et Bonnet p. 994; 1er juillet 1936, Vey Res 1937 3 105; 24 juin 1942, Gasse p. 220; 11 juillet 1945, Syndicat des charcutiers fabricants et revendeurs p. 160; 25 juin 1948, Sté du Journal l'Aurore p. 289 S 1948 3 69 concl Letourneur; 23 novembre 1951 Hanyez p. 547; 6 janvier 1967 Ville d'Elbeuf JCP 1967 II 15019, concl. Galnot; 10 mai 1974 Denoyez et Chorques, p. 274 AJDA 1974 298 chr. Franck et Boyon; 27 juillet 1979, Synd. des spiritueux consommés à l'eau p. 335; 19 décembre 1979 Meyet p. 675 etc...).

Il faut également rappeler que si le principe d'égalité n'interdit pas des différences de traitement fondées sur les différences de situation, c'est à condition que ces différences soient en relation avec l'objet de la règle édictée : ces différences ne peuvent être prises en considération que si elles ont une importance " au regard des finalités de la loi " (C.-Cons. 30 octobre 1981 - JO p. 2998), si elles sont en rapport avec la mesure prise (jurisprudence constante du Conseil d'Etat).

B.- Or l'ordonnance du 30 mars 1982 ratifiée par l'article 7 de la loi déferée, établit six discriminations :

- selon l'âge des intéressés (suivant qu'ils ont plus ou moins de 60 ans)
- entre titulaires de pension qui changent d'emploi et ceux qui ne changent pas d'emploi

8.-

9 -

- entre certains titulaires d'une pension de vieillesse ou de retraite et l'ensemble des autres titulaires
- entre titulaires d'une pension de vieillesse ou de retraite et non titulaires
- entre salariés et non salariés
- entre employeurs .

1°) Toutes les dispositions de l'ordonnance établissent d'abord une discrimination générale selon l'âge des intéressés : les mesures qu'elles comportent ne s'appliquent qu'aux personnes de plus de 60 ans et non pas à celles qui n'atteignent pas cet âge . Il en est ainsi de la disposition suspendant le service d'une pension de vieillesse ou d'une pension civile et militaire de retraite à la cessation de l'activité des intéressés, et de la contribution de solidarité imposée aux titulaires d'une pension de vieillesse ou d'un avantage de réversion ; dans les deux cas, ces mesures ne s'appliquent qu'aux personnes de plus de 60 ans .

Or, au regard de l'objet des dispositions en cause, la différence d'âge est sans importance. L'ordonnance a voulu empêcher ou limiter le cumul d'une pension et d'une activité dans le but de libérer des emplois . Il importe peu que les personnes en cause aient plus ou moins de 60 ans ; dans les deux cas, elles sont dans une même situation par rapport à l'objectif poursuivi ; il n'y a pas plus de raison d'empêcher le titulaire d'une pension d'exercer un emploi après 60 ans qu'avant 60 ans . Le cumul d'une pension et d'une activité professionnelle se présente dans les mêmes conditions avant et après 60 ans ; le régime de ce cumul doit être le même quel que soit l'âge.

On ne saurait objecter que la législation comporte déjà certaines dispositions en fonction de l'âge et que notamment les fonctionnaires doivent obligatoirement être mis à la retraite à partir d'un certain âge, que les fonctions de direction de sociétés privées ne peuvent plus être exercées à partir d'un certain âge et qu'enfin la loi fixe l'âge à partir duquel la retraite peut être prise.

Ces exemples de solutions fondées sur l'âge des intéressés ne sauraient être retenus pour justifier celle qui est ici adoptée. Car ils se rapportent à des objets très différents. S'agissant de l'exercice de certaines fonctions publiques (mise à la retraite) ou privées (direction), on comprend que l'âge des intéressés soit retenu, car les faiblesses de l'âge ne permettent plus de les remplir pleinement. S'agissant de l'ouverture du droit à pension à partir d'un certain âge, il laisse aux intéressés la possibilité d'un choix : ce n'est pas une obligation qui leur est imposée mais une possibilité qui leur est offerte

Il en va tout différemment avec les dispositions contestées : la nature des emplois n'est aucunement en cause. Il s'agit, quel que soit l'emploi des intéressés, d'empêcher qu'ils ne l'exercent à partir de 60 ans. L'âge des intéressés n'est pas relié aux fonctions qu'ils exercent ; les intéressés ne sont pas considérés comme trop faibles pour les exercer ; la meilleure preuve en est que s'ils n'ont pas de pension ils peuvent exercer une activité professionnelle, sans aucune limitation.

En réalité, on a considéré, de manière arbitraire, qu'à partir de 60 ans, il n'y avait pas de raison de continuer à travailler si l'on dispose d'une pension : mais outre que cela révèle bien l'atteinte à la liberté professionnelle et au droit à

L'emploi dénoncée plus haut, cette mesure n'est basée sur aucune circonstance particulière que l'âge de 60 ans ferait apparaître. Si l'on peut continuer à travailler après 60 ans lorsqu'on n'a pas de pension, on ne voit pas pourquoi on ne pourrait le faire si l'on en a une; si l'on peut travailler avant 60 ans alors qu'on a une pension, on ne voit pas pourquoi on ne pourrait le faire après 60 ans.

La discrimination selon l'âge introduite par l'ordonnance attaquée est la première qui apparaisse en droit français en dehors de toute condition particulière à l'âge considéré. Fondamentalement une telle mesure est grave car elle révèle une conception de la "vieillesse" considérée à elle seule comme d'une nature particulière: c'est une "nouvelle citoyenneté" faisant du 3ème âge une catégorie de seconde zone. Il est dangereux de s'engager dans cette voie.

2°) L'ordonnance ratifiée établit un second type de discrimination entre les titulaires d'une pension de vieillesse qui changent d'emploi et ceux qui ne changent pas d'emploi: seuls les seconds se voient refuser le versement de leur pension alors que les premiers peuvent la percevoir.

Cela ressort clairement des dispositions de l'ordonnance. L'article 1er lie la suspension du service d'une pension de vieillesse "à la rupture définitive de tout lien professionnel avec l'employeur ou, pour les assurés exerçant une activité non salariée, à la cessation définitive de cette activité" - ce qui n'interdit pas pour autant d'entreprendre une nouvelle activité sans perdre le bénéfice

de la pension de vieillesse. L'exposé des motifs de l'ordonnance confirme: "l'incompatibilité prévue par le titre Ier de l'ordonnance ne s'applique qu'à l'activité professionnelle exercée au moment où la pension est accordée. Le choix fait par l'intéressé n'exclut pas la reprise d'une autre activité, par exemple dans une autre entreprise".

Autrement dit, seules les personnes continuant à exercer la même activité sont privées du service de leur pension de vieillesse, celles qui changent d'activité peuvent la percevoir.

Ici encore, on ne voit pas la justification d'une telle discrimination au regard de l'objectif poursuivi par le Gouvernement. Celui-ci entend libérer des emplois par la cessation de l'activité de personnes qui bénéficient d'une pension de vieillesse le changement d'activité aboutit seulement à exercer un emploi à la place d'un autre, mais il n'ouvre pas à l'emploi de plus. L'objectif poursuivi par le Gouvernement n'est aucunement atteint.

La discrimination établie est sans rapport avec la finalité des dispositions adoptées. Elle ne peut être admise.

3°) La troisième discrimination, entre certains titulaires d'une pension de vieillesse et les autres titulaires d'une pension de vieillesse révisée de l'article 3 bis de l'ordonnance du 30 mars 1982 qui y a été introduit par la loi de ratification elle-même.

Aux termes de cet article 3 bis, les dispositions du titre Ier de l'ordonnance " ne font " pas obstacle à l'exercice des activités suivantes :

- " 1° activités entraînant affiliation au régime " général de la sécurité sociale en application " des articles L 242-1 et L 613-1 du Code de la " Sécurité Sociale
- " 2° activités à caractère artistique, littéraire " ou scientifique, exercées accessoirement avant " la liquidation de la pension de retraite
- " 3° participation aux activités juridictionnelle " ou assimilées, consultations données occasion- " nellement, participation à des jurys de concours " publics ou à des instances consultatives ou " délibératives réunies en vertu d'un texte légis- " latif ou réglementaire "

Or l'article L 242-1 prévoit l'affilia- tion au régime général de sécurité sociale des artis- tes de spectacle et des mannequins, et l'article L 613-1, celle des artistes auteurs d'oeuvres littéraires et dramatiques, musicales et chorégraphiques, audio- visuelles et cinématographiques, graphiques et plasti- ques.

Il résulte donc de l'article 3 bis de l'ordonnance que les personnes ainsi désignées, lorsqu'elles atteignent l'âge de 60 ans, peuvent continuer à exercer l'activité professionnelle qu'elles exerçaient auparavant sans perdre le service de la pension de vieillesse ou de retraite, alors que les autres personnes affiliées au régime général de sécurité sociale et les personnels civils et militaires ne peuvent bénéficier du service de leur pension de vieillesse ou de leur pension de retraite que s'ils cessent définitivement l'activité qu'ils exerçaient auparavant.

Loin d'avoir remédié aux inégalités qui comportait déjà l'ordonnance, la loi de ratification en a ajouté une supplémentaire.

Au regard des finalités de la loi, il n'existe aucune justification à une telle discrimination : celle-ci est directement contraire au principe d'égalité.

4°) Une quatrième discrimination est établie entre titulaires d'une pension de vieillesse ou de retraite et non titulaires. Elle se présente sous deux aspects.

D'une part, si l'on se place du point de vue des personnes, il apparaît que la contribution de solidarité ne pèse que sur les titulaires d'une pension exerçant une activité. Les personnes exerçant une même activité mais qui n'ont pas de pension de vieillesse ne sont pas soumises à cette contribution.

Autrement dit, l'exercice d'une même activité donne lieu, selon les cas, à un versement ou non, en vertu de circonstances qui sont totalement étrangères à cette activité : c'est le fait qu'une personne exerçant cette activité dispose d'une pension de vieillesse et a plus de 60 ans qui détermine le versement de la contribution - ce qui n'a rien à voir avec l'activité considérée elle-même, qu'il s'agisse de sa nature ou de ses conditions d'exercice.

D'autre part, si l'on se place du point de vue des revenus, il est clair que l'ordonnance traite de façon différente la même rémunération suivie que, par ailleurs, l'assujetti dispose ou non d'autres ressources. Autrement dit, le régime de cotisations n'est pas lié à des considérations relatives à la rémunération en cause, mais à des considérations étrangères, puisque se rapportant à l'existence d'une pension. Ce traitement particulier ne peut être justifié.

Il n'existe ici encore aucune différence de situation qui puisse justifier une telle discrimination.

5°) La cinquième discrimination oppose, en ce qui concerne la contribution de solidarité, les salariés et les non-salariés.

Selon l'article 4 de l'ordonnance, cette contribution n'est due que par les employeurs et leurs salariés ou agents. Les non-salariés n'y sont pas assujettis. L'exposé des motifs de l'ordonnance le reconnaissait expressément.

Or, ici encore, il n'existe aucune différence de situation qui, au regard de la contribution établie, permette de justifier une telle discrimination.

La contribution de solidarité est destinée à pénaliser les titulaires d'une pension de vieillesse qui exercent une activité : c'est l'adjonction d'une activité à une pension de vieillesse qui est visée. Au regard de cet objet, la nature de l'activité est sans importance : qu'elle soit salariée ou non, elle s'ajoute toujours à une pension de vieillesse; l'exonération de la contribution pour les non-salariés doit valoir aussi pour les salariés.

6°) A propos de la contribution de solidarité, il existe encore une discrimination entre employeurs : seuls doivent la payer ceux qui emploient des personnes titulaires d'une pension de vieillesse ou de retraite âgées de plus de soixante ans; ceux qui emploient des personnes non titulaires d'une telle pension ou âgées de moins de soixante ans, ne sont pas assujettis à une telle contribution.

Cette discrimination est injustifiée, car du point de vue des employeurs, la situation de leurs salariés au regard des pensions de vieillesse ou de retraite importe peu : c'est la loi qui, par la contribution de solidarité imposée en fonction de cette situation, établit la différence. Si le principe d'égalité peut s'accommoder de discriminations établies en fonction de différences de situation, il s'oppose à l'établissement, par des dispositions législatives ou réglementaires, de discriminations qui provoquent elles-mêmes des différences de situation.

Ainsi les dispositions contestées accumulent les solutions contraires au principe d'égalité.

### III.- SUR LA VIOLATION DU PRINCIPE D'INTANGIBILITE DES DROITS ACQUIS

Si le Conseil Constitutionnel considère que le principe de non-rétroactivité n'a, sauf en matière pénale, qu'une valeur législative, il n'en reste pas moins que le principe d'intangibilité des droits acquis, qui s'en distingue, a, lui, une valeur constitutionnelle. Il ne s'agit pas, comme avec la rétroactivité, de donner à une mesure nouvelle des effets dans le passé, mais, par une mesure nouvelle, de remettre en cause dans l'avenir des droits qui ont été définitivement acquis dans le passé. La remise en cause de droits acquis est plus grave que la rétroactivité, car elle touche profondément aux droits des citoyens, qui étaient devenus définitifs. C'est pourquoi si le Conseil Constitutionnel a pu ne reconnaître qu'une valeur législative au principe de non-rétroactivité, c'est une valeur constitutionnelle qu'il faut reconnaître à celui d'intangibilité des droits acquis.

Or l'ordonnance contestée viole les droits acquis par les personnes remplissant les conditions pour obtenir une pension de vieillesse ou une pension civile ou militaire de retraite. Les droits à pension naissent de l'accomplissement de certaines conditions, et notamment du versement de cotisations pendant une certaine durée : ils sont acquis au fur et à mesure de ces versements. Lorsque les intéressés ont versé le nombre d'annuités nécessaires, ils ont droit leur pension, sans autre condition.

Or l'ordonnance méconnaît ce droit en différant le versement de la pension due aux intéressés et en ajoutant une condition supplémentaire pour que ce versement puisse être effectué.

Les sénateurs soussignés concluent donc à ce que le Conseil Constitutionnel déclare non conforme à la Constitution la loi portant diverses mesures relatives aux prestations de vieillesse, adoptée par l'Assemblée Nationale le

en ce qu'elle ratifie et modifie l'ordonnance n° 82-290 du 30 mars 1982 relative à la limitation des possibilités de cumuls entre pension de retraite et revenus d'activité.

° ° °

## BIBLIOGRAPHIE

La bibliographie présentée ici ne peut prétendre à l'exhaustivité tant le sujet traité recouvre l'ensemble de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel. Elle présente l'ensemble des ouvrages ou articles cités au fil des développements. Pour ce qui concerne les commentaires des décisions du Conseil Constitutionnel, on peut utilement se référer à la bibliographie présentée dans l'ouvrage de MM. Favoreu et Philip, Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel, Paris, Sirey, 1989, 5<sup>ème</sup> édition, p. 745 et s. ainsi qu'à celle présentée en annexe des Recueils des décisions du Conseil Constitutionnel. On peut, concernant les décisions rendues en 1989 et 1990, consulter les chroniques constitutionnelles de la Revue de Droit Public et de Science Politique, de la revue Pouvoirs, de la nouvelle Revue Française de Droit Constitutionnel ainsi que les commentaires ou notes publiées dans la Revue Française de Droit Administratif et au recueil Dalloz. Enfin, la présente bibliographie sera utilement complétée par celle présentée par G.Saccone dans la dernière édition du n° 13 de la Revue Pouvoirs, 1986, p.159 et s., consacré au Conseil Constitutionnel et par les bibliographies thématiques proposées dans l'ouvrage de D. Rousseau, Droit du contentieux constitutionnel, Paris, Montchrestien, 1990.

## A) Le contrôle de constitutionnalité des lois:

## 1) La théorie de l'interprétation:

Kelsen (H.), Théorie pure du droit, Paris, Dalloz, 1962, 2<sup>ème</sup> édition.

Michaud (F.), La "Bonne réponse" n'est-elle qu'une illusion ?, Droits, n° 9, 1989, p.69 et s.

Michaud (F.), L'inscription de la décision judiciaire dans un système juridique. Réflexions sur l'évolution de la doctrine américaine contemporaine, RDP, 1989, p.1009 et s.

Troper (M.), Le problème de l'interprétation et la théorie de la supralégalité constitutionnelle, Mélanges Eisenmann, Paris, Cujas, 1973, p.148 et s.

Troper (M.), La signature des ordonnances. Fonctions d'une controverse, Pouvoirs, n° 41, 1987, p.75 et s.

Troper (M.), Justice constitutionnelle et démocratie, RFDC, 1990, n° 1, p.40 et s.



Troper (M.), Les juges pris au sérieux, ou la théorie du droit selon Dworkin, Droit et Société, n° 2, 1986, p.41 et s.

2) La problématique du contrôle de constitutionnalité:

Bockel (A.), Le pouvoir discrétionnaire du législateur, Mélanges L.Hamon, Paris, Economica, 1982, p.43 et s.

Favoreu (L.), La politique saisie par le droit, Paris, Economica, 1988.

Garrigou-Lagrange (J.M.), Les partenaires du Conseil Constitutionnel, RDP, 1986, p.648 et s.

Hamon (L.), Les juges de la loi. Naissance et rôle d'un contre-pouvoir: le Conseil Constitutionnel, Paris, Fayard, 1987.

Kelsen (H.), La garantie juridictionnelle de la Constitution, RDP, 1928, p.197 et s.

Lebreton (J.P.), Les particularités de la juridiction constitutionnelle, RDP, 1983, p.419 et s.

3) La valeur normative de la jurisprudence:

Beignier (B.), Les arrêts de règlement, Droits, n° 9, 1989, p.45 et s.

Dupeyroux (O.), La jurisprudence, source abusive du droit ?, Mélanges Maury, Paris, Dalloz, p.349 et s.

Favoreu (L.), Commentaire des décisions 85-196 DC et 85-197 DC "Evolution de la Nouvelle-Calédonie", RDP, 1986, p.395 et s.

Genevois (B.), Quels sont les fondements juridiques des retenues pécuniaires consécutives à une grève ? (à propos de la décision 87-230 DC "Amendement Lamassoure" ), RFDA, 1987, p.807 et s.

Hamon (L.), note sur la décision 18 L du 16 janvier 1962 "Loi d'orientation agricole", S., 1963, p.304 et s.

Hamon (L.), note sur les décisions 85-196 DC et 85-197 DC "Evolution de la Nouvelle-Calédonie", AJDA, 1985, p.605 et s.

Levy (D.), Le rôle de la coutume et de la jurisprudence dans l'élaboration du droit constitutionnel, Mélanges M.Waline, Paris, LGDJ, 1974, Tome 1, p.39 et s.

Lucaire (F.), note sur la décision 88-244 DC "Amnistie", D., 1989, Jurisp. p.269.

Rivero (J.), Le juge administratif français, un juge qui gouverne ?, D., 1951, Chron. p. 21 et s.

Waline (M.), Le pouvoir normatif de la jurisprudence, Etudes en l'honneur de G.Scelle, Paris, LGDJ, 1950, Tome 2, p.626 et s.

## B) Le Conseil Constitutionnel:

### 1) La nature juridique du Conseil Constitutionnel:

Carcassonne (G.): Une voie sans issue ? La recherche de variables politiques objectives, Pouvoirs, n° 13, 1986, p.101 et s.

Favoreu (L.), Le Conseil Constitutionnel, régulateur de l'activité normative des Pouvoirs publics, RDP, 1967, p.115 et s.

Larché (J.), Le Conseil Constitutionnel, organe du pouvoir d'Etat, AJDA, 1972, p.132 et s.

Loschak (D.), Le Conseil Constitutionnel, protecteur des libertés ?, Pouvoirs, n° 13, 1986, p.41 et s.

Lucaire (F.), Le Conseil Constitutionnel est-il une juridiction ?, RDP, 1979, p.27 et s.

Duhamel (O.), Les logiques cachées de la Cinquième République, RFSP, 1984, p.615.

### 2) La saisine du Conseil Constitutionnel:

Autin (J.L.), Les exceptions d'irrecevabilité soulevées par les parlementaires, RDP, 1983, p.687 et s.

Charasse (M.), Saisir le Conseil Constitutionnel, Pouvoirs, n° 13, 1986, p. 87 et s.

Chevallier (F.), L'exception d'inconstitutionnalité, l'Etat de droit et la construction de la Communauté Européenne, D., Chron XXXIV.

Duhamel (O.), La gauche et la Cinquième République, Paris, P.U.F, 1980.

Favoreu (L.) (sous la direction de), Le Conseil Constitutionnel et les partis politiques, Paris, Economica, P.U. d'Aix-Marseille, Coll. Droit public positif, 1988.

Habib (L.), Bilan de la saisine parlementaire du Conseil Constitutionnel de 1981 à 1986, Pouvoirs, n° 13, 1986, p.195 et s.

Maus (D.), Textes et documents de la pratique institutionnelle de la Cinquième République, Paris, La Documentation Française, 1982, 2<sup>ème</sup> édition.

Maus (D.), L'Assemblée Nationale et les lois autorisant la ratification d'un traité, RDP, 1978, p.1075 et s.

Philip (L.), Bilan et effets de la saisine du Conseil Constitutionnel, RFSP, 1984, p.988 et s.

Rivero (J.), Rapport de synthèse sur "L'apport de la jurisprudence intervenue sur saisine parlementaire, AIJC, 1985, Economica, p.201 et s.

### 3) Le fonctionnement du Conseil Constitutionnel:

Boudant (J.), Le Président du Conseil Constitutionnel, RDP, 1987, p.620 et s.

### 4) La technique juridictionnelle:

Beaud (O.) et Cayla (O.), Les nouvelles méthodes du Conseil Constitutionnel, RDP, 1987, p.677 et s.

Habib (L.), La notion d'erreur manifeste d'appréciation dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, RDP, 1986, p.695 et s.

Favoreu (L.), La décision de constitutionnalité, RIDC, 1986, p.611 et s.

Moderne (F.), Les déclarations de conformité sous réserve, in Le Conseil Constitutionnel et les partis politiques, Paris, Economica, P.U. d'Aix-Marseille, Coll. Droit public positif, 1987, p.94 et s.

Rivero (J.), note sur la déc. 86-207 DC "Privatisation", AJDA, 1986, p.575 et s.

### 5) La compétence du Conseil Constitutionnel:

Ebrard (P.), L'article 38 de la Constitution de 1958, RDP, 1969, p.259 et s.

Etien (R.), La nature juridique des normes soumises au contrôle de constitutionnalité, RA, 1987, p.450 et s.

Favoreu (L.), La décision du Conseil Constitutionnel du 22 mai 1985 relative au protocole n° 6 additionnel à la Convention Européenne des Droits de l'Homme, AFDI, 1985, p.868 et s.

Favoreu (L.), L'interprétation de l'article 55 de la Constitution, RFDA, 1989, p.993 et s.

Genevois (B.), La liberté individuelle, le droit d'asile et les conventions internationales (à propos de la décision 86-210 DC), RFDA, 1987, p.120 et s.

Hamon (L.), note sur décision du 23 décembre 1960 "Regroupement national", D., 1962, J. p.467 et s.

Hamon (L.), note sur décision du 14 septembre 1961 "Assurance maladie des exploitants agricoles", D., 1962, J. p.177 et s.

Hamon (L.), note sur décision du 6 novembre 1962 "Loi référendaire", D., 1963, J. p.348 et s.

Juillard (P.), "Difficultés du changement en matière constitutionnelle: l'aménagement de l'article 61 de la Constitution, RDP, 1974, p.1708 et s.

Luchaire (F.), note sur la décision 85-187 DC "Etat d'urgence en Nouvelle-Calédonie", D., 1985, Jurisp. p.381 et s.

Mathieu (B.), Les validations législatives: pratique législative et jurisprudence constitutionnelle, Paris, Economica, P.U. d'Aix-Marseille, Coll. Droit public positif, 1987.

Rivero (J.), note sur la décision 74-54 DC "IVG", AJDA, 1975, p.136 et s.

Toulemonde (B.), Note sur la décision 72-53 L "Participation des salariés", AJDA, 1972, p.638 et s.

Vier (C.), Le contrôle du Conseil Constitutionnel sur les règlements des Assemblées, RDP, 1972, p.201 et s.

Wacksmann (P.), L'évolution de la jurisprudence constitutionnelle concernant l'incompatibilité d'une loi avec un traité international, AJDA 1989, p.128.

6) La jurisprudence du Conseil Constitutionnel:

a) Ouvrages:

Conac (G.) et Luchaire (F.), Le droit constitutionnel de la cohabitation, Paris, Economica, 1989.

Favoreu (L.) et Philip (L.), Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel, Paris, Sirey, 1989, 5<sup>ème</sup> édition.

Genevois (B.), La jurisprudence du Conseil Constitutionnel Principes directeurs, Paris, STH, 1988.

Luchaire (F.), Le Conseil Constitutionnel, Paris, Economica, 1980.

Rousseau (D.), Droit du contentieux constitutionnel, Paris, Montchrestien, 1990.

b) Les effets de la jurisprudence sur les autres branches du droit.

Dontenwille (H.), De l'effet des décisions des juridictions constitutionnelles à l'égard des juridictions ordinaires en droit pénal français, RIDC, 1987, n° spécial, vol.9, p.431 et s.

Favoreu (L.), L'influence de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel sur les diverses branches du droit, Mélanges L.Hamon, Paris, Economica, 1982, p.235 et s.

Favoreu (L.), L'effet des décisions du Conseil Constitutionnel à l'égard du juge administratif français, RIDC, 1987, n° spécial, vol.9, p.448 et s.

c) La structure du bloc de constitutionnalité:

Braibant (G.), L'arrêt syndicat des ingénieurs-conseils et la théorie des principes généraux du droit, EDCE, 1962, p.67 et s.

Chapus (R.), De la valeur juridique des principes généraux du droit et des autres règles de valeur jurisprudentielle, D., 1966, Chron. p.99 et s.

Favoreu (L.), Le principe de constitutionnalité, Mélanges Eisenmann, Paris, Cujas, 1973, p. 33 et s.

Favoreu (L.), La jurisprudence du Conseil Constitutionnel en 1978-1979, RDP, 1970, p.1659 et s.

Hamon (L.), Grève et continuité du Service public: mirage de la conciliation ou modalité de l'arbitrage ?, D., 1980, Chron. p.333 et s.

Jeanneau (B.), La théorie des principes généraux du droit à l'épreuve du temps, EDCE, 1981-1982, p.33 et s.

Letourneur (M.), Les "PGD" et la jurisprudence du Conseil d'Etat, EDCE, 1951, p. 19 et s.

Rivero (J.-), Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République: une nouvelle catégorie constitutionnelle, D., 1972, Chron. p.265 et s.

Vedel (G.), La place de la déclaration de 1789 dans le <<bloc de constitutionnalité>>, in La déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence, Paris, PUF, 1989, p.35 et s.

d) En matière de procédure législative

Lebreton (J.P.), Le Conseil Constitutionnel et l'initiative parlementaire dans le cadre de la procédure législative, RA, 1978, p.274 et s.

Nemery (J.C.), Le principe du vote personnel, RDP, 1987, p.995 et s.

Terneyre (P.), La procédure législative ordinaire dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, RDP, 1985, p.693 et s.

Wacksmann (P.), Les limites inhérentes à la procédure d'amendement parlementaire des projets de loi, AJDA, 1989, p.323 et s.

e) Les domaines de la loi et du règlement:

Favoreu (L.) (sous la direction de), Le domaine de la loi et du règlement, Paris, Economica, P.U. d'Aix-Marseille, Coll. Droit public positif, 1978.

Luchaire (F.), Les sources des compétences législatives et réglementaires, AJDA, 1979, p.3 et s.

Luchaire (F.), Le règlement et l'acte réglementaire en droit constitutionnel français, Mélanges L.Hamon, Paris, Economica, 1982, p.445 et s.

Pezant (J.M.), Loi-règlement, la Constitution d'un nouvel équilibre, in La Constitution de la Cinquième République, Paris, PUF, 1985.

Villiers de (M.), Vers la neutralisation des articles 34 et 37, R.A., 1983, p.247 et s, p.360 et s.

f) En matière économique:

Favoreu (L.) (sous la direction de), Nationalisations et Constitution, Paris, Economica, P.U. d'Aix-Marseille, Coll. Droit public positif, 1982.

Fromont (M.), Les jurisprudences constitutionnelles en matière économique aux Etats-Unis, en République Fédérale Allemande et en France, RIDE, 1989, p.289 et s.

Genevois (B.), Continuité et concurrences des jurisprudences constitutionnelles et administratives, (à propos de la décision 89-268 DC "Loi de finances pour 1990"), RFDA, 1990, p.147 et s.

Lalumière (P.), Les finances publiques, Paris, A.Colin, 1983.

Philip (L.), Commentaire de la décision 80-126 DC "Loi de finances pour 1981", RDP, 1980, p.1373 et s.

Philip (L.), La constitutionnalité de la loi de finances pour 1985, RDP, 1985, p.651 et s.

Philip (L.), note sur la décision 89-268 DC "Loi de finances pour 1990", RFDC, 1990, n° 1, p.112 et s.

g) En matière de droit de propriété:

Bon (P.), Le statut constitutionnel de la propriété, RFDA, 1989, p.1009 et s.

Colly (F.), Le Conseil Constitutionnel et le droit de propriété, RDP, 1988, p.146 et s.

Fromont (M.), Le droit de propriété dans la jurisprudence constitutionnelle d'Allemagne fédérale, AIJC, 1985, Paris, Economica, p.214 et s.

Mestre (J.L.), Le Conseil Constitutionnel, la liberté d'entreprendre et le droit de propriété, in La Constitution et la propriété, Paris, Economica, P.U. d'Aix-Marseille, 1988.

h) en matière de libertés individuelles:

Favoreu (L.), La protection des droits et libertés fondamentaux, AIJC 1985, Paris, Economica, P.U. d'Aix-Marseille, 1987, p.183 et s.

Favoreu (L.) (éd.), Cours constitutionnelles européennes et droits fondamentaux (Colloque d'Aix en Provence), Paris, Economica, 1982.

Kayser (P.), Le Conseil Constitutionnel, protecteur du secret de la vie privée à l'égard des lois, Mélanges Raynaud, Paris, Dalloz, 1985.

Luchoire (F.), La protection constitutionnelle des droits et libertés, Paris, Economica, P.U. d'Aix-Marseille, Coll. Droit public positif, 1987.

Roux (A.), La protection de la vie privée dans les rapports entre l'Etat et les particuliers, Paris, Economica, P.U. d'Aix-Marseille, Coll. Droit public positif, 1983.

i) En matière de collectivités territoriales:

Debbasch (R.), Le principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République, Paris, Economica, P.U. d'Aix-Marseille, Coll. Droit public positif, 1987.

Favoreu (L.), La décision du 30 décembre 1975 dans l'Affaire des Comores, RDP, 1976, p.557 et s.

Ferstenbert (J.), note sur la décision 84-174 DC "Décentralisation dans les DOM", AJDA, 1984, p.619 et s.

Lampué (P.), Le régime constitutionnel des TOM, RDP, 1984, p.5 et s.

Maestre (J.C.), L'indivisibilité de la République française et le droit d'autodétermination

j) En matière de séparation de séparation des autorités administratives et judiciaires:

Favoreu (L.), Le principe de séparation des autorités administratives et judiciaire n'a pas valeur constitutionnelle, RFDA, 1987, p.301 et s.

Genevois (B.), Réforme du droit de la concurrence et respect des règles et principes de valeur constitutionnelle, (à propos de la décision 86-224 DC), RFDA, 1987, p.287 et s.

k) En matière d'égalité:

Braibant (G.), Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel et du Conseil d'Etat, in La déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence, Paris, PUF, 1989, p.97 et s.

Burdeau (G.), Les libertés publiques, Paris, LGDJ, 1972, 4<sup>ème</sup> édition.

Carbajo (L.), Remarques sur l'intérêt général et l'égalité des usagers dans le Service public, AJDA, 1981, p. 176 et s.

Leben (C.), Le Conseil Constitutionnel et le principe d'égalité, RDP, 1983, p.295 et s.

Luchaire (F.), Un Janus constitutionnel: l'égalité, RDP, 1986, p.1229 et s.

Miclo (F.), Le principe d'égalité et la constitutionnalité des lois, AJDA, 1982, p.115 et s.



Rivero (J.), Les notions d'égalité et de discrimination en droit public français", Travaux de l'Association H.Capitant, Paris, Dalloz, 1962, Tome XIV, p.353 et s.

Stassinopoulos (M.), Le contrôle juridictionnel de l'observation du principe d'égalité devant la loi, Mélanges Charlier, Paris, Ed. de L'université, 1981, p.289 et s.

Truchet (D.), Les fonctions de l'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, Paris, LGDJ, 1977.

Villiers de (M.), Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, R.A., 1983, p.572 et s.

Waline (M.), Paradoxe sur l'égalité devant la loi, D., 1946, Chron. VI.

1) En droit pénal:

Delmas-Marty (M.), La jurisprudence du Conseil Constitutionnel et les principes fondamentaux du droit pénal proclamés par la déclaration de 1789, in La déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence, Paris, PUF, 1989, p.151 et s.

Genevois (B.), L'application du principe de proportionnalité aux amendes fiscales, RFDA, 1988, p.215 et s.

**INDEX DES DECISIONS DE  
CONFORMITE (DC) ET DES  
SAISINES CITEES:**

- 71-44: 15; 159; 172; 436.
- 73-51: 84; 88; 106; 107; 409.
- 74-53: 78
- 74-54: 10; 43; 167; 174; 185;  
191; 192; 357-360; 363; 394;  
395; 398; 428; 437.
- 75-56: 35; 46; 89; 108; 109;  
185; 271; 273; 437.
- 75-57: 35; 86; 89; 98.
- 75-59: 35; 245.
- 75-60: 78
- 76-67: 6; 46; 108; 111; 115;  
167; 221
- 76-69: 3; 4; 32.
- 76-70: 32; 167; 168; 172;  
173; 253-258; 417.
- 76-72: 99; 100; 374-378.
- 76-73: 2; 78; 89; 96.
- 76-74: 2; 78; 95; 96.
- 76-75: 5; 35; 46; 58; 110;  
166; 168; 171; 172; 174; 182;  
309; 329; 331; 437.
- 77-79: 46; 65; 74; 108; 111.
- 77-82: 85; 305; 385; 386; 406;  
407; 412.
- 77-83: 35; 42; 65; 74; 167-169;  
185; 193; 339.
- 77-86: 275.
- 77-87: 65; 69; 172; 173; 175;  
177; 183; 417; 437
- 77-89: 4; 78; 336.
- 77-90: 78; 176; 336.
- 77-91: 386; 408.
- 77-92: 34; 36; 42; 65; 73;  
169; 184; 185; 195; 329.
- 78-93: 35.
- 78-95: 82; 99; 149; 152;  
153; 165.
- 78-96: 46; 271-274; 279;  
280; 396; 437.
- 78-97: 39; 46; 185; 189;  
386; 437.
- 78-98: 259; 271; 437.
- 78-99: 78.
- 78-100: 35; 78; 88.
- 78-101: 35; 37; 46; 112; 118;  
185; 221-222; 225.
- 79-104: 39; 46; 149; 170; 235;  
238; 276; 387.
- 79-105: 38; 65; 68; 162; 163;  
171; 183; 308; 437.
- 79-107: 46; 170.
- 79-109: 35; 65; 263; 330; 437.
- 79-110: 2; 78-80; 142; 149; 351;  
371; 388; 410.
- 79-111: 35; 39; 40; 41; 78;  
351; 371.
- 79-112: 46; 149.
- 80-115: 46.
- 80-116: 42; 44; 65; 285; 437.
- 80-117: 35; 38; 39; 46; 65; 89;  
92; 171; 183; 380.

- 80-119: 35; 172; 176; 185; 193; 346.
- 80-120: 35; 119; 202; 271; 420.
- 80-122: 35; 42; 46; 164; 185; 196; 235-237; 437.
- 80-125: 46; 66; 271; 275; 437.
- 80-126: 78; 86; 264; 336; 392.
- 80-127: 5; 35; 46; 65; 89; 165; 172; 176; 190; 259; 262; 330; 358-360; 363; 416; 437.
- 80-128: 46.
- 80-129: 5; 46; 102; 120; 140; 180; 217; 223; 239; 437.
- 81-130: 46; 89; 101; 102; 122; 393; 396.
- 81-131: 235; 238.
- 81-132: 12; 19; 33; 46; 60-63; 65; 123; 132; 133; 226; 228; 229; 351; 352; 358-360; 365.
- 81-133: 5; 46; 57; 78; 86.
- 81-134: 46; 65; 147; 235; 249; 417.
- 81-135: 27; 78.
- 81-136: 46; 78; 88; 89; 305; 387; 417.
- 82-137: 22; 25; 235.
- 82-138: 46; 128; 235; 246; 251.
- 82-139: 46; 149; 351; 354.
- 82-140: 46; 78.
- 82-141: 46; 56; 180; 235; 315; 437.
- 82-142: 89; 90; 110; 150; 151; 235; 239; 417.
- 82-143: 46; 143; 151; 410; 411; 412.
- 82-144: 46; 65; 67; 71; 253-258; 327; 328.
- 82-145: 46; 261.
- 82-146: 5; 46.
- 82-147: 46; 235; 241; 242; 351.
- 82-148: 46; 202; 312; 313.
- 82-149: 180; 235.
- 82-150: 46; 57.
- 82-151: 46; 235.
- 82-152: 46; 135; 136; 235.
- 82-153: 46; 359; 363; 369.
- 82-154: 78; 83; 87.
- 82-155: 78; 89; 96; 265; 388; 417.
- 83-156: 46; 65; 66; 184; 223; 270.
- 83-160: 235; 253; 417.
- 83-161: 78; 80; 99.
- 83-162: 27; 33; 46; 49; 57; 65; 71; 72; 116; 152; 228; 230; 253-258.
- 83-164: 46; 78; 86; 145; 266; 289; 290; 310; 311; 331; 351; 359; 363; 369; 437.
- 83-165: 5; 33; 46; 65; 172; 179; 204; 205; 208; 215; 318; 321; 332; 437.
- 83-166: 203; 235.
- 83-167: 33; 46; 143; 151.
- 83-168: 2; 5; 235; 248; 249.
- 84-169: 235; 240.
- 84-170: 83; 286.
- 84-172: 46; 56; 89; 121; 184; 185; 196; 205; 216; 310; 313; 387.

- 84-173: 146; 273; 437.
- 84-174: 46; 235; 242; 244; 324; 351.
- 84-176: 46; 141; 262; 267; 359; 360; 363; 421; 437.
- 84-177: 117; 205; 235.
- 84-179: 33; 46; 50; 103; 118; 145; 207; 359; 360; 369.
- 84-181: 46; 57; 89; 117; 130; 263; 265; 310; 313; 316; 318; 319; 321; 332; 337; 338; 417; 437.
- 84-182: 46; 126; 131; 207.
- 84-183: 5; 46; 131; 207; 263.
- 84-184: 46; 128; 185; 197; 198; 331; 351; 154; 172; 437.
- 84-185: 46; 125; 208; 318; 321; 437.
- 84-186: 46; 78; 120.
- 85-187: 12; 117; 235; 239; 271; 276-280.
- 85-189: 46; 54; 55; 124; 206; 329.
- 85-190: 78; 81; 89; 190.
- 85-191: 89; 97.
- 85-192: 359; 363.
- 85-193: 46; 57; 396.
- 85-196: 46; 209; 226; 232; 235; 240; 247; 287; 288; 294; 333; 351; 353-356; 358-362; 366; 367; 369; 378.
- 85-197: 2; 46; 232; 325; 333; 334; 351; 354; 355; 358; 359; 363; 366; 367; 378-380; 414.
- 85-198: 46; 89; 93; 97; 131; 185; 191; 234; 380; 389; 390; 391.
- 85-199: 89; 91; 97.
- 85-200: 46; 57; 65; 66; 67; 118; 185; 196; 231-233; 362.
- 85-201: 5; 78.
- 85-202: 78; 351.
- 85-203: 78; 292.
- 85-204: 46.
- 86-207: 46; 59; 65; 69; 137; 207; 235; 264; 359; 363; 365; 376; 417; 418; 421; 423; 430; 435.
- 86-208: 27; 181; 232; 360; 362; 366; 369; 376; 417-419; 424; 430; 434, 436.
- 86-209: 46; 78; 210; 320; 340; 344; 363; 370; 422.
- 86-210: 211; 214; 262; 332; 338; 359; 363; 370; 417; 437.
- 86-211: 5; 260; 341; 344, 437.
- 86-213: 46; 260; 437.
- 86-214: 341; 343; 345, 437.
- 86-215: 5; 260; 341; 343; 345; 359; 363; 417; 418; 438.
- 86-216: 5; 65; 260; 359; 363; 397; 438.
- 86-217: 46; 51; 59; 65; 74; 139; 212; 213; 319; 322; 359; 363; 370; 417; 438.
- 86-218: 4; 46; 89; 90; 232; 359; 360; 366; 368; 380; 430.
- 86-220: 46; 89; 93; 143.
- 86-221: 5; 78; 89; 94; 98; 153.
- 86-223: 5; 46; 78; 235.
- 86-224: 172; 289; 294; 342; 345-348.
- 86-225: 46; 89; 94; 98; 100; 217; 398; 404; 405; 417; 418; 430.
- 87-226: 245.

- 87-227: 46; 232; 360; 367.
- 87-229: 46; 123.
- 87-230: 46; 65; 127; 216; 339; 438.
- 87-232: 46; 129; 185; 197; 227; 233; 360; 361.
- 87-233: 46; 59; 360.
- 87-237: 46; 78; 232; 267; 360; 361.
- 87-239: 46; 78.
- 87-241: 235; 248; 341; 344.
- 88-244: 46; 235; 253; 326; 328; 351; 352; 354; 360; 361; 372; 438
- 88-247: 89; 94; 95; 235.
- 88-248: 46; 187; 216; 240; 261.
- 88-250: 46; 78; 307.
- 88-251: 89; 94; 95; 235.
- 89-254: 46; 57; 181; 227.
- 89-256: 55; 58; 89; 94; 172; 281; 283.
- 89-257: 46; 89.
- 89-258: 89; 94; 326; 351; 352; 354; 372; 438.
- 89-259: 65; 216; 438.
- 89-260: 46; 306.
- 89-261: 1; 2; 6; 46; 50; 51; 89; 387.
- 89-262: 257; 258.
- 89-264: 103.
- 89-265: 46; 438.
- 89-266: 46; 50; 438.
- 89-267: 46; 56.
- 89-268: 46; 78; 89; 94; 103; 282; 307; 400; 438.
- 89-269: 5; 89; 94; 103; 438.
- 89-270: 5; 46; 78; 235.
- 89-271: 1; 2; 6; 429.
- 90-274: 94; 235; 250; 387.
- 90-277: 5; 46; 89; 95; 235; 250.

## - TABLE DES MATIERES -

## - VOLUME 1 -

INTRODUCTION.....	1
 PREMIERE PARTIE: LA DOUBLE LOGIQUE DES PARLEMENTAIRES REQUERANTS.....	 17
 CHAPITRE 1: L'IMBRICATION DES ELEMENTS POLITIQUES ET JURIDIQUES .....	 19
Section 1: Les limites de la juridicisation.....	20
Sous-section 1: La nature de la juridicisation des débats du Parlement .....	20
Sous-section 2: L'ambiguïté des conséquences de la juridicisation.....	22
1) La phase préparatoire du projet de loi	22
2) Les débats du Parlements .....	23
 Section 2: L'interchangeabilité des arguments politiques et juridiques.....	 25
 Conclusion du chapitre .....	 28
 CHAPITRE 2: L'EXPRESSION DE CETTE DOUBLE LOGIQUE .....	 30
 SOUS-CHAPITRE 1: Les divergences d'interprétation entre les saisines, indices d'une interprétation de fond de la Constitution .....	 32
Section 1: La spécificité des saisines communistes.....	34
Sous-section 1: La quasi-absence de l'argumentation juridique.....	36
Sous-section 2: La critique de la jurisprudence du Conseil.....	41
 Section 2: L'affrontement autour de deux fondements du droit constitutionnel: le principe d'égalité et le droit de propriété .....	 45
Sous-section 1: Les divergences d'interprétation concernant le principe d'égalité.....	47
1) La conception libérale dans les saisines.....	48
2) La conception sociale dans les saisines.....	51
Sous-section 2: Les divergences d'interprétation concernant le droit de propriété .....	53

1) Les conditions d'application du droit de propriété .....	54
2) L'interprétation de l'article 17 de la Déclaration de 1789 et de l'alinéa 9 du Préambule de 1946.....	60
Section 3: Les divergences concernant le Préambule de 1946 (hormis les nationalisations).....	63
Sous-section 1: La portée du Préambule de 1946 .....	65
1) Des principes de 1946, soumis à l'esprit libéral de 1789.....	66
2) Les principes de 1946, des principes de valeur constitutionnelle pleine et entière.....	68
Sous-section 2: L'illustration de l'affrontement gauche-droite: le droit syndical.....	70
1) La conception minimaliste .....	71
2) La conception maximaliste .....	72
Conclusion du sous-chapitre.....	75
SOUS-CHAPITRE 2: Les convergences des saisines sur les normes de droit formel, indices d'une interprétation mixte.....	76
Section 1: La défense des prérogatives du Parlement.....	77
Sous-section 1: Les lois de finances.....	77
1) Les contraintes de procédure .....	78
2) L'interprétation restrictive de l'ordonnance 59-2.....	81
3) Les cavaliers budgétaires .....	84
a) ceux d'origine parlementaire .....	84
b) ceux d'origine gouvernementale .....	87
Sous-section 2: Le droit d'amendement.....	88
1) La prééminence du droit d'amendement.	89
2) La critique des déviations du droit d'amendement.....	91
a) une conception ambiguë.....	92
b) Le droit d'amendement et l'article 45 de la Constitution.....	95
Section 2: les interprétations essentiellement destinées à gêner le Gouvernement.....	100
Conclusion du sous-chapitre.....	104
SOUS-CHAPITRE 3: Les convergences des requérants dans la technique d'argumentation des saisines, indices d'une interprétation mixte.....	105
Section 1: Le ralliement tactique à une interprétation rendue par le Conseil: l'interprétation du principe d'égalité ..	105
Sous-section 1: Le principe d'égalité et les saisines de 1974 à 1978 .....	106

1) La recherche de fondements constitutionnels souples.....	108
2) La généralité du principe d'égalité.	110
Sous-section 2: La reconnaissance du principe d'égalité devant la loi.....	112
1) La saisine socialiste visée par la décision "Conseils de Prud'hommes"....	113
2) La nécessaire interprétation du rôle du législateur face à la Constitution.....	113
3) La nécessaire adaptation de la jurisprudence du Conseil d'Etat: de l'intérêt général à l'objet de la loi..	114
Sous-section 3: L'évolution souhaitée par les saisines, des critères du principe d'égalité devant la loi.....	116
1) Les fondements constitutionnels du principe.....	117
2) La nature de la différence de situation .....	118
3) Le lien entre la distinction établie et l'objet de la loi .....	121
a) Un strict rapport de conformité ....	122
b) La mise en cause de la justification de la discrimination par l'objet de la loi.....	124
Sous-section 4: Les nouvelles obligations que les saisines tentent d'imposer au législateur	125
1) L'obligation de distinguer entre des catégories différentes.....	125
2) L'obligation de proportionner la discrimination à la différence de situation.....	128
3) L'obligation d'indemniser.....	130
Section 2: La Constitution, norme plastique selon les saisines.....	134
Sous-section 1: L'inadéquation entre la norme invoquée et la disposition critiquée.....	135
1) Les argumentations non pertinentes .	135
2) Les interprétations fondées sur une interprétation erronée des textes de référence.....	140
Sous-section 2: La contradiction des moyens.	142
1) Les contradictions avec le comportement des parlementaires.....	142
2) Les contradictions dans l'interprétation successive des textes de référence.....	147
a) L'interprétation opportuniste des articles 34 et 37 de la Constitution...	148
b) Les interprétations contradictoires concernant les textes applicables aux lois de finances.....	152
Conclusion du sous-chapitre.....	154
Conclusion du chapitre.....	155
Conclusion de la partie 1.....	156



PARTIE 2: CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET SAISINES PARLEMENTAIRES: UN COMPROMIS LIMITE.....	157
CHAPITRE 1: L'EVOLUTION DU BLOC DE CONSTITUTIONNALITE	159
Section 1: Une certaine influence des saisines dans la mise en place du bloc de constitutionnalité.....	161
Sous-section 1: La mise en place des principes de valeur constitutionnelle.....	161
1) La proposition des saisines: des catégories génériques comprenant des normes aux origines imprécises.....	162
a) Le lien entre les Principes Généraux du droit et les principes de valeur constitutionnelle.....	162
b) Les "principes fondamentaux" des saisines socialistes, l'équivalent des principes de valeur constitutionnelle..	163
2) Leur prise en considération par le Conseil.....	166
a) Une catégorie générique "négative"..	166
b) Une catégorie au contenu directement opposable au législateur.....	169
Sous-section 2: L'épuisement relatif des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.....	172
1) L'interprétation extensive des PFRLR	173
a) par le Conseil Constitutionnel .....	173
b) Une interprétation encouragée par les saisines.....	175
c) La décision 77-87 DC, point d'orgue de l'interprétation large des PFRLR....	177
2) L'apparition d'une conception différente entre les saisines et le Conseil Constitutionnel .....	178
a) La conception du Conseil .....	178
b) La conception des saisines.....	180
Section 2: La tentative des saisines, repoussée par le Conseil, d'intégrer de nouvelles normes au bloc de constitutionnalité.....	183
Sous-section 1: Les principes généraux du droit.....	184
1) Le Conseil face aux PGD.....	185
2) La stratégie des parlementaires invoquant un PGD.....	188
a) Un lien clairement établi avec une norme constitutionnelle.....	189
b) Un lien ténu ou inexistant avec la norme constitutionnelle.....	193

Sous-section 2: Les lois postérieures à 1958.	201
1) Le respect des lois postérieures à 1958, avant 1984.....	202
2) La jurisprudence "Enseignement supérieur".....	204
3) La revendication de la valeur constitutionnelle des textes postérieurs à 1958.....	205
Sous-section 3: La morale, norme constitutionnelle.....	216
Conclusion du chapitre.....	219
<b>CHAPITRE 2: L'INTERPRETATION DES NORMES CONSTITUTIONNELLES.....</b>	<b>220</b>
Section 1: Le compromis des saisines et du Conseil autour du principe d'égalité .....	220
Sous-section 1: La décision "Conseils de Prud'hommes" fondement du compromis.....	220
1) La concomitance de l'interprétation de la saisine et de la décision .....	221
2) Les différences de formulation .....	222
Sous-section 2: Les évolutions du compromis.	224
1) Le Conseil Constitutionnel ménage le législateur.....	225
a) La notion d'intérêt général.....	225
b) La protection du champ d'application de la loi.....	227
2) Le Conseil impose un certain contenu au principe d'égalité.....	230
a) Le Conseil accepte les exigences des requérants: l'obligation de proportionner.....	230
b) Le Conseil dépasse la prétention des requérants: le droit à indemnisation...	233
Section 2: Le droit constitutionnel des collectivités locales.....	235
Sous-section 1: Le droit constitutionnel relatif aux DOM-TOM.....	236
1) La notion d'organisation particulière de l'article 74 de la Constitution.....	236
a) la décision 80-122 DC.....	236
b) Les conséquences pratiques de cette jurisprudence.....	238
2) Le principe d'assimilation.....	241
a) La consécration du principe.....	242
b) La possibilité pour la loi d'adapter le statut des collectivités qu'elle a créées.....	244
Sous-section 2: Le droit constitutionnel relatif aux collectivités territoriales.....	246
1) Le principe de libre administration.	247
a) Les compétences des institutions des collectivités territoriales.....	247
b) La compétence financière de leurs Assemblées.....	249

2) La création de collectivités territoriales par la loi.....	251
Section 3: Le principe de responsabilité .....	253
Sous-section 1: Le principe de responsabilité selon les saisines.....	254
Sous-section 2: Les réponses du Conseil.....	256
Section 4: Les principes de droit pénal de l'article 8 de la Déclaration de 1789.....	258
Sous-section 1: La place des saisines dans l'interprétation rendue par le Conseil.....	258
Sous-section 2: Les con vergences.....	261
1) La légalité des délits et des peines	261
2) Le principe de non-rétroactivité des lois pénales.....	263
3) Le principe des peines strictement et évidemment nécessaire.....	266
Conclusion du chapitre.....	269
CHAPITRE 3: LA COMPETENCE DU CONSEIL.....	270
Section 1: Le contrôle des lois promulguées.....	271
Sous-section 1: La saisine des députés socialistes visée par la décision 78-96 DC..	272
Sous-section 2: La position de principe adoptée dans la décision 85-187 DC.....	276
1) La construction des saisines .....	277
2) La prise en compte des saisines dans la décision.....	278
Sous-section 3: le changement d'attitude des saisines.....	281
Section 2: Le contrôle des ordonnances.....	284
Sous-section 1: Le contrôle d'une ordonnance à l'occasion du contrôle de sa loi de ratification.....	285
Sous-section 2: Le contrôle d'une ordonnance par le biais de l'examen d'une loi la ratifiant implicitement.....	287
Section 3: Le conseil compétent selon les saisines pour contrôler un arrêté d'annulation de crédits.	291
Conclusion du chapitre.....	296
Conclusion de la partie 2.....	297

PARTIE 3: CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET SAISINES PARLEMENTAIRES:  
 UNE OPPOSITION IRREDUCTIBLE ..... 298

CHAPITRE 1: LA PROPENSION DES SAISINES A ACCROITRE LA  
 SUBORDINATION DU PARLEMENT AU CONSEIL CONSTITUTIONNEL. 300

Sous-chapitre 1: La valeur normative des décisions  
 du Conseil Constitutionnel..... 301

Section 1: La logique jurisprudentielle  
 respectée par les saisines..... 303

Sous-section 1: La logique du "précédent" 304

Sous-section 2: Les limites de cette  
 logique..... 305

Section 2: Une utilisation abusive de  
 la jurisprudence..... 308

Sous-section 1: La question de la valeur  
 du respect de la vie privée..... 308

1) les fondements très discutés de la  
 valeur constitutionnelle du principe... 309

2) L'attitude des requérants..... 311

Sous-section 2: Les saisines et  
 l'application des "objectifs de valeur  
 constitutionnelle"..... 315

1) La portée des objectifs de valeur  
 constitutionnelle..... 315

2) Les saisines et les objectifs de  
 valeur constitutionnelle..... 319

a) Leur application à d'autres domaines  
 que ceux touchant aux libertés

fondamentales..... 320

b) L'injonction au législateur..... 321

Section 3: L'interprétation de l'article  
 62 de la Constitution par les saisines..... 324

Sous-section 1: L'interprétation stricte  
 de l'article 62 de la Constitution..... 324

Sous-section 2: L'interprétation extensive  
 des considérants des décisions ..... 329

Sous-section 3: La désapprobation du  
 Conseil Constitutionnel..... 332

1) La suppression des références à sa  
 jurisprudence dans la présentation des  
 moyens soulevés par les saisines..... 332

2) la rareté des références à sa  
 jurisprudence dans les motifs de ses  
 décisions..... 335

Section 4: La tentative des saisines d'obtenir  
 des décisions en forme d'arrêts de règlement 339

Sous-section 1: La portée de l'absence  
 d'interprétation des textes invoqués par  
 les saisines..... 340

Sous-section 2: Les décisions  
 correspondantes du Conseil ..... 342

Conclusion du sous-chapitre..... 349

Sous-chapitre 2: Le pouvoir d'appréciation du Parlement.....	350
Section 1: L'imprudence des requérants.....	351
Sous-section 1: Les saisines et le système du double contrôle des lois.....	351
1) La situation du législateur.....	352
2) Le contenu des saisines déférant la nouvelle rédaction des dispositions censurées antérieurement.....	354
3) La portée de ces saisines.....	356
Sous-section 2: Le contrôle minimum .....	357
1) Les saisines parlementaires opposées au contrôle minimum.....	359
a) Une opposition expresse au pouvoir d'appréciation du législateur.....	360
b) Une opposition implicite au pouvoir d'appréciation du législateur.....	363
2) La portée de l'opposition des saisines au contrôle minimum.....	364
a) La matière économique .....	364
b) La loi électorale.....	366
Section 2: La prudence du Conseil Constitutionnel.....	370
Sous-section 1: La réserve du Conseil dans l'hypothèse de système de double contrôle... ..	371
Sous-section 2: Les avertissements adressés par le Conseil, aux parlementaires requérants... ..	372
1) Le rejet des interprétations contraires aux droits du Parlement.....	373
a) Les députés socialistes et la notion de "programme de l'article 38 de la Constitution.....	374
b) La réponse du Conseil.....	375
2) Le refus de dénaturer le contrôle de constitutionnalité.....	378
3) Le refus du Conseil de s'accorder des prérogatives exorbitantes.....	380
Conclusion du sous-chapitre.....	381
Conclusion du chapitre.....	382
CHAPITRE 2: LA MEFIANCE DU CONSEIL A L'EGARD DES SAISINES PARLEMENTAIRES .....	383
Section 1: La réalité du danger encouru par le Conseil.....	384
Sous-section 1: La valeur du règlement des Assemblées.....	384
1) Le refus du Conseil Constitutionnel.....	385
2) L'obstination des parlementaires ...	387
Sous-section 2: Les implications de l'article 55 de la Constitution.....	391
1) L'obligation de réciprocité.....	391

2) Le contrôle de la conformité des lois aux traités.....	393
a) La décision 74-54 DC et ses conséquences sur les saisines.....	394
b) Le renouveau de la question.....	397
c) La résolution du problème .....	399
Section 2: Les renoncements du Conseil.....	402
Sous-section 1: L'émergence de normes constitutionnelles facultatives.....	403
1) La notion de vote personnel de l'article 40 de la Constitution.....	403
2) Le contrôle du respect de l'article 40 de la Constitution.....	406
a) Le fondement de la jurisprudence 77-82 DC.....	407
b) les suites de la décision 77-82 DC..	409
3) L'interprétation rendue par le Conseil des articles 34 et 37 de la Constitution.....	410
Sous-section 2: Les décisions de conformité sous réserve, succédanés induits par les saisines ?.....	413
1) Les saisines et les déclarations de conformité sous réserve.....	413
a) L'intérêt du Conseil.....	413
b) L'évolution de cette technique.....	415
2) Les implications des décisions de conformité sous réserve.....	418
a) L'effectivité du contrôle .....	418
b) L'homogénéité de la jurisprudence en matière de contrôle abstrait des normes	419
Conclusion du chapitre.....	426
Conclusion de la partie 3.....	427
CONCLUSION GENERALE.....	428

- Volume 2 -

TABLE DES ANNEXES.....	I
ANNEXES.....	1
BIBLIOGRAPHIE.....	132
INDEX des décisions de conformité (DC) et des saisines citées.....	142



IMPRIM' SERVICE

90, Rue de Mirande

Tel. 80 65 30 74 — 21 000 DIJON