COMPTE RENDU DE LA SEANCE DU MERCREDI 14 MAI 1980

La séance est ouverte à 10 heures, tous les membres du Conseil étant présents.

Le Président indique l'ordre du jour ci-après :

- Composition, par tirage au sort, des sections du Conseil constitutionnel prévues par l'article 36 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 pour l'instruction du contentieux électoral.

- Examen, en application de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, de la nature juridique de diverses dispositions relatives à la procédure contentieuse en matière fiscale.

Rapporteur : Monsieur SEGALAT

I. Tirage au sort, aux fins de désignation des trois sections prévues par l'article 36 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, le Président donne lecture de cet article : "Le Conseil constitutionnel forme en son sein trois sections composées chacune de trois membres désignés entre les membres nommés par le Président de la République, entre les membres nommés par le Président du Sénat, entre les membres nommés par le Président de l'Assemblée nationale", puis invite Monsieur PERETTI qui est le plus jeune des membres du Conseil à tirer dans chacune des séries les bulletins portant le nom des membres qui composeront chaque section. Il annonce le résultat du vote et, ainsi, les sections sont les suivantes :

1ère section : Monsieur le Président Roger FREY,
Monsieur Robert LECOURT,
Monsieur René BROUILLET.

2ème section : Monsieur Gaston MONNERVILLE,
Monsieur André SEGALAT,
Monsieur Achille PERETTI.

3ème section : Monsieur Louis JOXE,
Monsieur Louis GROS,
Monsieur Georges VEDEL.

.../...

II. Le Président donne la parole à Monsieur SEGALAT afin qu'il présente son rapport sur l'appréciation de la nature juridique d'un grand nombre d'articles de procédure de contentieux fiscal soumis par le Premier ministre.

Monsieur SEGALAT indique que la matière est aride et demande à ses collègues de l'en excuser.

Dans la lettre du Premier ministre, il y a en fait deux demandes distinctes. L'une qui, de façon classique, en application de l'article 37 de la Constitution, soumet au Conseil l'appréciation de la nature juridique de dispositions de forme législative, l'autre qui, ne se fondant sur aucun texte, demande au Conseil de donner son avis sur la conformité à la Constitution des dispositions de l'article 1649 quinquies E du Code général des impôts. Les termes de cette dernière demande sont d'ailleurs curieux : "Le Ministre du Budget a exprimé le désir que je saisisse le Conseil constitutionnel d'une demande d'avis sur la constitutionnalité de l'article 1649 quinquies E du Code général des impôts.

Je n'ignore pas que, ni la Constitution, ni la loi organique n'organise de procédure permettant de demander l'avis du Conseil constitutionnel, mais je constate une croyance inverse assez largement répandue. C'est pourquoi, il me paraît souhaitable que vous preniez position sur ce point".

Ceci veut dire, en termes décodés : "Soyez assez aimables pour répondre à Monsieur PAPON que la question qu'il vous pose est assez saugrenue".

Dans la première partie, Monsieur SEGALAT exposera les questions relatives à la nature juridique des dispositions touchant à la procédure fiscale. Il indique à ses collègues que le dossier qu'ils ont reçu a dû les surprendre quelque peu puisque, de saisine était accompagnée d'une seconde lettre dite interprétative. Cette particularité est dûe au fait que les documents fournis initialement : lettre de saisine, notes, sous-notes, annexes et tableaux joints, étaient non seulement marqués d'une certaine confusion mais, sur différents points, contradictoires entre eux. C'est pourquoi, le rapporteur a demandé ce qu'en matière fiscale ont appellerai un redressement". Le Secrétariat général du Gouvernement a alors fourni au Conseil la lettre dite interprétative avec le deuxième tableau de présentation, celui qui se présente sur un document en six colonnes, le seul sur lequel il conviendrai à présent de travailler.

Monsieur SEGALAT en a fourni le cadre général et la Direction des affaires fiscales l'a rempli.

Avant d'aborder chaque article en particulier, trois observations générales doivent être faites :

- Pourquoi y-a-t'il une nouvelle codification de la procédure fiscale ?

- Quelle est la force juridique du Code Général des Impôts existant actuellement ?

.../...

- Y-a-t'il une jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les codifications fiscales et, s'il y en a une, quelle est-elle ?

- Pourquoi procéder à une codification de la procédure fiscale ?

L'origine du travail actuel est dans une décision du Conseil des ministres du 23 mars 1977. Cette codification a pour but la clarification, l'amélioration de la présentation des textes. Après avoir été préparée par l'administration sous la conduite d'une commission d'experts présidée par un conseiller d'Etat, elle doit faire l'objet d'un projet de loi.

Actuellement, les règles de procédure en matière de contentieux fiscale sont éparses dans le Code général des impôts étant posées le plus souvent en même temps que les dispositions de fonds dont elles règlent le fonctionnement pratique. Comme vous l'avez entendu, la décision de 1977 prévoyait une codification législative. Une telle façon d'agir avait pour avantage, en permettant d'opèrer des retouches de fonds, de permettre d'établir une meilleure cohérence de l'ensemble des procédures dont il s'agit. Puis, très vite, le Gouvernement a redouté que la discussion technique sur des dispositions multiples ne soit très difficile au Parlement, et au surplus, les procédures existant actuellement ne soient remises en cause par cette discussion. C'est pourquoi, finalement, l'administration fiscale s'est mise au travail sur la base d'une délégation contenue dans l'article 78 de la loi de finances pour 1962 qui prévoyait une réforme générale du Code général des impôts par décret en Conseil d'Etat. C'est la raison pour laquelle la réforme n'étant pas réalisée par une loi vous êtes saisis aujourd'hui de diverses demandes de déclassement. Le travail entrepris doit aboutir à la réforme du Code général des impôts tout entier. Il a débuté par l'étude des dispositions de procédure qui doivent en constituer le 7ème et dernier livre.

Quelle est la valeur juridique, actuellement, du Code général des impôts ?

Depuis un quart de siècle, de nombreuses codifications ont été prévues en la matière. Seule de toutes les lois dont il s'agit, la loi du 31 décembre 1948 a donné valeur législative au Code général des impôts. Actuellement, donc, ce code est un instrument de travail pour l'administration, le juge, le contribuable. Mais le juge peut être amené à vérifier la légalité des dispositions diverses qui sont reprises dans son texte en remontant au texte de la loi dont sont issues les dispositions codifiées. Tous ces textes législatifs demeurent en vigueur puisque la codification, refaite tous les deux ans,n'a de valeur que règlementaire. Ceci nous conduit à un problème pour la rédaction de notre décision. Faut-il se référer au code lui-même ou n'est-il pas nécessaire de remonter au texte législatif d'origine pour s'y attacher directement ? La commodité est évidemment de se référer aux articles du code, mais il est plus prudent de ne pas perdre de vue les textes législatifs dont ces diverses dispositions sont issues. C'est ce qui vous explique la rédaction des visas du projet de décision.

.../...

La compétence du Conseil constitutionnel étant limitée aux lois postèrieures à la Constitution, le Secrétaire général du Gouvernement avait joint à l'origine du dossier une note qui, pour indiquer, compte tenu de cette règle, les limites de la saisine, parvenait à jeter sur la matière le maximum possible de confusion. En fait, la jurisprudence est très simple. Sont postèrieurs à la Constitution, non seulement les textes complets élaborés après celle-ci, mais également ceux qui ont fait, par une loi, l'objet d'une simple retouche après 1958 quand bien même la loi modificative se serait bornée à modifier le domaine d'application de la disposition ancienne. D'où l'importance dans les visas de la loi de décembre 1963 qui étend le champ d'application de très nombreux textes antèrieurs et, pour certains, antèrieurs même à 1958.

Jurisprudence du Conseil en matière de procédure fiscale.

Il existe quelques décisions : avril 1968, 1971, décembre 1972... Il est possible d'en dégager quelques principes généraux".

- L'article 34 de la Constitution réserve au législateur le soin de fixer les règles de compétence pénale ainsi que celles concernant les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures.

- La procédure devant les juridictions civiles et administratives est de la compétence règlementaire, principe qui reçoit une exception quand la règle concernée touche aux modalités de recouvrement des impôts ou entre dans un des cas de compétence du législateur en fonction des définitions de l'article 34 .

- Enfin, évidemment, en matière fiscale comme ailleurs, il est de la compétenc réglementaire de prendre les mesures d'application ou de mise en oeuvre des règles de nature législative, ainsi, en notre matière, de celles relatives au recouvrement de l'impôt.

Ces remarques étant faites, le rapporteur indique que pour l'examen des diverses dispositions soumises au Conseil il suivra le grand tableau . La colonne 1 indique le texte soumis à l'examen du Conseil, les seules dispositions dont le déclassement est demandé étant celles soulignées. La colonne 2 permet, en indiquant le numéro des articles en vigueur lors du vote de la loi du 27 décembre 1963, d'identifier les dispositions très nombreuses dont le champ d'application a été étendu par cette loi. La nature législative d'une très grande partie des textes soumis aujourd'hui au Conseil résulte de l'extension apportée par l'article 3 de cette loi. La colonne 3 indique les textes d'origine (textes législatifs), la colonne 4 indique les modifications consécutives à la codification, la colonne 5 donne l'argumentation de l'administration pour justifier de la nature règlementaire des dispositions examinées. La 6ème et dernière colonne porte le texte que l'administration se propose de substituer aux dispositions actuelles si le Conseil estime qu'il y a bien lieu à leur déclassement.

Les divers articles à examiner sont regroupés dans le projet de décision selon la nature et le stade de la procédure qu'ils concernent. Pour les examiner, le même regroupement sera repris. Cela paraît la façon la plus simple de procéder.

Tout d'abord, l'article 1846 est relatif à l'opposition aux poursuites. La procédure est alors divisée en deux phases. Une phase administrative obligatoire puis, si la réclamation présentée au service des impôts n'a pas abouti, une phase contentieuse. La saisine est limitée à ce qui est souligné. Il s'agit là de simples dispositions de procédure. Il en irait de même pour les dispositions de l'article 1910 relatives à la procédure de revendication des objets saisis, si n'était pas visée la compétence du tribunal de grande instance. Cette attribution de compétence touche à la répartition des matières entre l'ordre judiciaire et l'ordre administratif. Elle est donc du domaine de la loi.

Les articles suivants : 1931-2 et 3, 1932 bis... 1937 et 1938 touchent à de simples règles de procédure concernant les réclamations adressées au service des impôts. Ils sont de nature règlementaire. Il convient de remarquer que l'article 1933-2 n'est pas soumis au Conseil. Cet article disait : "Les réclamations ne sont pas soumises au droit de timbre", alors que l'article 1934 en tant qu'il indique que : "Le mandat doit, à peine de nullité, être rédigé sur papier timbré" est soumis au Conseil . Il s'agit là de l'application de l'impôt à l'impôt. C'est une question, bien évidemment, de nature législative. Mais la loi du 30 décembre 1977 instituant la gratuité des actes de procédure devant les juridictions civiles et administratives retentit sur la rédaction du Code général des impôts. Dans de nombreux articles toute référence au droit de timbre a été supprimée, alors que l'obligation du timbre reste posée, comme je viens de vous l'indiquer, à l'article 1934, alinéa premier, et ainsi que nous le verrons tout-à-l'heure, à l'article 1941-2 et à l'article 1944-1 et 2. En ce qui concerne les deux derniers articles, il s'agit, de l'aveu même de la Direction générale des impôts, d'une erreur, et il semble que nous puissions, sans difficulté, la réparer.

En ce qui concerne l'article 1934, la rédaction actuelle a son origine dans une hésitation de l'administration fiscale sur la portée exacte de la loi de 1977. La suppression du droit de timbre indiquée de façon précise, en ce qui concerne la phase contentieuse, doit-elle, bien que le texte ne le dise pas expressément, être appliquée également à la phase administrative préalable ? Après avoir hésité, l'administration fiscale l'admet à présent. Il faut bien reconnaître que l'omission de cette précision s'explique très bien par le fait que le texte a été préparé place Vendôme où il n'est pas surprenant que l'on connaisse plus en détail les procédures judiciaires que les procédures administratives. Admettre que la phase préalable, qui est obligatoire, comporterait l'obligation du timbre serait contraire, manifestement, à la volonté du législateur qui, exposée clairement dans les motifs est de supprimer la totalité de ces frais quand il faut plaider. Ne pas retenir la suppression dans la phase préalable dont le plaideur ne peut se dispenser serait paradoxal. C'est pourquoi, à présent, l'administration se propose de faire disparaître cette référence au timbre dans le texte codifié. Il n'empêche que nous devons prendre parti sur l'interprétation à donner sur ce point à la loi de 1977. Cette disposition appartient bien évidemment au domaine du législateur et nous ne pourrons donner un accord pour son déclassement. Mais, comme je viens de vous l'indiquer, après la loi de 1977, cette obligation n'existe plus. C'est ce qu'il convient que nous constations en disant que, sur ce point, la saisine du Premier ministre est sans objet.

.../...

En ce qui concerne les articles 1935, 1936, 1937 et 1938, il s'agit de simple procédure et le caractère réglementaire n'apparaît pas devoir faire l'objet d'explications particulières.

En ce qui concerne le 4ème alinéa de l'article 1938 qui prévoit l'obligation de motiver la décision de rejet de la réclamation, il n'y a plus de difficultés, une loi récente indiquant que le principe est celui de la motivation. L'application qui en est faite ici est donc réglementaire.

Le groupe des articles suivants : 1939-1, 1940... 1950 est relatif à la phase juridictionnelle tant devant le tribunal administratif que devant le tribunal de grande instance.

Tout d'abord, les articles 1939 et 1940 portent sur des questions de délai et de forme des pièces devant le tribunal administratif. De même, les articles 1941 et 1942 ne portent que sur des points de procédure.

A la fin de l'article 1942, le rappel du principe du contradictoire est une simple modalité d'application de celui-ci.

En ce qui concerne l'article 1943, je vous signale la rédaction remarquable du texte de substitution qui vous permet de constater la qualité du travail accompli par le groupe chargé de la codification.

L'article 1944 est relatif à la procédure et aux incidents qu'elle comporte. Il s'agit, si vous me permettez cette expression, de la cuisine contentieuse.

Ensuite, nous avons la procédure devant le tribunal de grande instance, 1947 et 1948, à la fin duquel apparaît le caractère public de l'audience. Il s'agit là d'une simple modalité.

Les article 1949 et 1950 posent un problème plus difficile. il s'agit de la nature du double degré de juridiction.

Le premier indique que les jugements du tribunal administratif peuvent être portés devant le Conseil d'Etat par la voie de l'appel et le second exclut l'appel contre les jugements du tribunal de grande instance qui ne pourront être attaqués que par la voie de cassation. Il semble à votre rapporteur que ces dispositions doivent être considérées comme réglementaires.

Avant 1958, toute cette question était du domaine de la loi. En effet, la Cour de cassation comme le Conseil d'Etat affirmait que le principe du double dégré de juridiction était un principe de valeur législative, donc un principe auquel seule une loi pouvait apporter une exception.

Puis la Constitution de 1958 réserve au domaine de la loi la seule procédure pénale. Il s'en suit donc que la procédure civile tout comme la procédure admininstrative est du domaine du règlement. D'ailleurs, le Code de procédure civile est l'oeuvre du décret. Il faut bien reconnaître que le principe du double degré est un élément de la procèdure donc est de valeur règlementaire, sauf si on devait le rattacher à l'un des cas de la compétence législative énoncés à l'article 34 de la Constitution. Il ne suffit pas, en effet, de dire qu'il s'agit d'un principe général du droit car, si c'est bien le droit commun de la procédure, étant une question de procédure il peut être écarté dans une matière donnée par un texte réglementaire. Ce principe ne trouve pas de base législative dans l'article 34. Le rattacher, aux "garanties essentielles données pour l'exercice des libertés publiques" parait, en effet, interprêter cette notion d'une façon trop extensive.

Cette conclusion est d'ailleurs bien celle qui est adoptée par la pratique. Tout d'abord la Jurisprudence. Il n'y a pas de décision formelle statuant sur la nature réglementaire ou législative du double dégré de juridictions. Mais les conclusions du Commissaire du Gouvernement JEANTOT, lors de l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat

.../...

le 11 février 1977 (groupe des industries métallurgiques de la région parisienne) sont très nettes. "L'existence de voie de recours est bien un principe général du droit mais il n'en va pas de même du double degré de juridiction... Bien au contraire, vous admettez que le réglemen fixe les compétences à l'intérieur d'un ordre... Or attribuer compétence en premier ressort au Conseil d'Etat, revient à créer ou à supprimer des cas d'appel". La même solution a guidé les rédacteurs du Code de procédure civile. Ce code est intégralement réglementaire. En outre, vous trouverez l'application de ces solutions dans le Code de l'organisation judiciaire. L'article L.211-1 de ce Code se borne à dire : "Les cours d'appel statuent souverainement sur le fond des affaires" et l'article R.211-1 détermine la compétence d'appel de ces juridictions. De même, l'article L.311-2 indique que le tribunal de grande instance a compétence exclusive "dans les matières déterminées par les lois et réglements" et c'est un article R.311-1 qui indique que la compétence de droit commun du tribunal de grande instance est à charge d'appel. Si dans ce Code des tribunaux administratifs, c'est un article L.3 qui dispose que : "les tribunaux administratifs sont, en premier ressort et sous réserve d'appel devant le Conseil d'Etat, juges de droit commun du contentieux administratif", cette disposition est classée dans la partie législative en raison du simple fait que le tribunal administratif est devenu juge de droit commun. La répartition des matières entre le Conseil d'Etat et le tribunal administratif est faite par décrets, ce qui revient à faire varier le champ d'application du double degré.

Pour ces raisons, le rapporteur conclut au caractère réglementaire des dispositions relatives à l'appel.

Qu'en est-il du recours en cassation ?

Le recours en cassation assure un contrôle suprême de la légalité. Or un contrôle de légalité doit toujours exister, aussi bien sur des décisions administratives que sur les décisions juridictionnelles. Le Conseil d'Etat a dit que le recours pour excès de pouvoir existe même sans texte. Il en va de même du recours en cassation qui, pour les jugements, répond à la nécessité d'assurer le principe de légalité, base de notre ordre juridique. Ici, on entre dans le domaine des garanties essentielles pour l'exercice des libertés publiques, réservé au législateur par l'article 34.

Groupe des articles 1950 et 1959. Simples formalités. De même pour les articles 1965 au sujet desquels le Conseil n'a à se prononcer que sur les modalités selon lesquelles sont mises en oeuvres les transactions.

En ce qui concerne, à présent, la demande d'avis, le rapporteur donne tout d'abord lecture de l'article 1649 quinquies E :

"Il ne sera procédé à aucun rehaussement d'impositions antérieures si la cause du rehaussement poursuivi par l'administration est un différent sur l'interprétation par le redevable de bonne foi du texte fiscal et s'il est démontré que l'interprétation sur laquelle est fondée la première décision a été, à l'époque, formellement admise par l'administration".

.../...

Lorsqu'un redevable a appliqué un texte fiscal selon l'interprétation que l'administration avait fait connaître par ses instructions ou circulaires publiées et qu'elle n'avait pas rapportées à la date des opérations en cause, elle ne peut poursuivre aucun rehaussement en soutenant une interprétation différente. Comme vous le voyez, si la demande est étrange, l'article sur lequel elle porte n'est pas moins étrange puisque l'administration fiscale reçoit là un véritable pouvoir législatif. Son interprétation prévaudra sur le sens de la loi elle-même et s'imposera au juge. Un tel article méconnaît l'article 34 de la Constitution et est contraire au principe de la séparation des pouvoirs. Il est certainement inconstitutionnel. Quand l'administration a proposé de réécrire ce texte, le comité des experts s'y est opposé en raison de son caractère inconstitutionnel. En 1979, le Président de la commission des lois du Sénat, Monsieur JOZEAU-MARIGNE, a adopté un amendement selon lequel l'interprétation de l'administration devrait prévaloir alors même qu'elle résulterait du simple défaut de réponse motivé par l'administration dans les quatre mois, exprimant son désaccord au redevable lui ayant proposé une interprétation de la loi fiscale. Il y a là un extraordinaire pouvoir de faire la loi que l'on vous applique. Le Ministre du Budget a tenté de s'opposer à cet amendement et a invoqué le caractère inconstitutionnel, tant de l'amendement que de l'article lui-même. Mais, il n'a su se dégager de la procédure parlementaire qu'en promettant de demander l'avis du Conseil sur ce point. C'est L'origine de la demande d'avis qui vous est soumise aujourd'hui.

Sur le fait que le Conseil ne soit pas compétent, aucun doute ne paraît possible. Le Conseil a déjà dit, le 14 septembre 1961, au Président de l'Assemblé nationale, qu'il n'avait qu'une compétence d'attribution et que celle-ci ne lui donnait pas le pouvoir de répondre à des demandes d'avis. C'est pourquoi, je vous propose de répondre aujourd'hui que le Conseil n'a pas compétence pour apprécier la constitutionnalité d'une loi en vigueur même sous forme de consultation.

Le Président remercie Monsieur SEGALAT qui a fourni à la fois un travail de fourmi et un travail de géant et qui a exposé avec beaucoup de clarté une question délicate.

Il propose que, comme il en est coutume, le rapporteur donne lecture du projet, cette lecture portant, comme Monsieur SEGALAT le propose, tout d'abord sur les visas. Ensuite, il serait sans doute plus facile de s'arrêter après chaque groupe de considérants pour mener la discussion générale à leur sujet en même temps que les observations sur la rédaction.

Monsieur SEGALAT donne lecture des visas puis du premier considérant.

A la fin du considérant de principe, Monsieur VEDEL demande ce qu'il conviendrait de faire si les dispositions soumises à l'appréciation du Conseil apparaissaient être de nature non pas législative mais constitutionnelle.

Monsieur SEGALAT indique qu'il semble difficile d'invoquer la nature constitutionnelle d'une disposition pour règler un problème relatif aux articles 34 et 37.

.../...

En tout cas, pour le recours en cassation, il ne semble pas que la question se pose ainsi.

Monsieur VEDEL répond, d'ailleurs, que la rédaction habile faite à ce sujet lui donne satisfaction.

Monsieur GROS n'intervient pas sur le premier considérant mais indique qu'il le fera tout-à-l'heure à propos du double degré de juridiction où il pense qu'il y a une confusion faite entre la procédure et les garanties données aux citoyens.

Monsieur VEDEL estime que cette intervention éclaire sa remarque précédente. En effet, le considérant de principe préjuge de ce qui sera dit à propos du double degré ce qui, d'ailleurs, apparaît cohérent dans l'optique du rapporteur.

Les questions abordées étant en rapport avec le problème du double degré qui sera examiné plus loin, le Président réserve pour une phase ultérieure de la séance ces discussions relatives au premier considérant.

Deuxième groupe de considérants : articles 1846 et 1910.

Monsieur LECOURT. Dans cette matière, la procédure et le fonds sont en rapport étroit. En voulant mettre à part des règles de procédure, on risque de prendre avec certains lambeaux de ce qui est législatif. Il ne suffit pas de dire qu'il ne s'agit pas de procédure pénale, dans la matière dont il s'agit on risque aussi de toucher à l'assiette et au taux de l'impôt. Ces questions de contentieux fiscal mettent en cause le patrimoine de chaque citoyen. C'est pourquoi, on peut être porté à interprêter plus largement que ne le fait le rapporteur la compétence législative concernant les garanties essentielles pour l'exercice des libertés publiques. La procédure pénale, dans son entier, est législative. Or, pourtant, on ne saurait mettre en balance la condamnation à quelques francs d'amende ou la perte de tout son avoir par un citoyen au terme d'une procédure fiscale. La dichotomie entre procédure pénale ou procédure du domaine règlementaire paraît trop tranchée.

Monsieur LECOURT se demande s'il ne serait pas préférable de considérer deux grandes masses, d'une part, ce qui est de la simple cuisine administrative, qui serait du domaine règlementaire, d'autre part, les nullités, les forclusions, l'institution de délais suffisants, enfin les diverses règles de nature protectrice qui font partie des garanties fondammentales réservées à la loi.

Monsieur SEGALAT. Monsieur LECOURT, semble-t-il, cherche à caractériser la procédure fiscale par l'importance des conséquences que peuvent avoir les procès pour le contribuable. N'oublions pas que les procès civils peuvent mettre en cause le patrimoine d'un citoyen d'une façon tout aussi grave. Pourtant la procédure est règlementaire. Il cherche encore à caractériser cette procédure par le fait que certaines règles seraient protectrices mais les délais, forclusions, etc... et autres règles y sont, comme toute procédure, destinée à protéger des intérêts en cause et ce sont des institutions inhérentes à la procédure elle-même.

.../...

On ne voit pas pourquoi la procédure fiscale aurait un sort différent de la procédure civile ou administrative alors qu'elle ne met pas en cause d'intérêts exceptionnels par rapport à celle-ci et qu'elle n'utilise pas de moyens techniques différents. Ou toute procédure est de nature législative par ses éléments saillants ou la procédure fiscale est règlementaire comme toutes les autres, sauf bien entendu la procédure pénale. Nous constatons, d'ailleurs, qu'aujourd'hui, le Code de procédure civile résulte intégralement de décrets.

Monsieur LECOURT. Il ne s'agit pas d'ajouter aux énonciations de l'article 34 "la procédure fiscale", mais simplement de constater qu'il y a des relations très étroites entre certaines règles de procédure et des garanties ou principes fondamentaux énoncés à l'article 34. Dans les procès fiscaux, d'une part, le justiciable s'oppose à une administration très puissante, d'autre part, les règles de procédure peuvent toucher au fond.

Monsieur SEGALAT répond que la puissance de l'adversaire est la même dans les procès qui touchent au pouvoir de police de l'administration, à l'application du Code de l'urbanisme et à diverses matières. Pourtant, la procédure est règlementaire. Quant à l'assiette ou au taux de l'impôt, il n'en est pas question ici puisque la matière traitée l'est simplement au plan de la procédure.

Monsieur VEDEL remarque que le pouvoir règlementaire n'agit pas librement comme l'indiquait Monsieur LECOURT, mais qu'il peut être censuré puisqu'il est contrôlé par la juridiction administrative et le Conseil d'Etat.

Le deuxième groupe de considérants est adopté.

Troisième groupe de considérants : article 1931... article 1938

Adopté sans discussion.

Quatrième groupe de considérants : articles 1939 et 1950 :

Monsieur GROS. Nous sommes ici devant un problème de frontières entre ce qui est de la procédure et les règles qui touchent au fond du droit. On nous dit qu'est règlementaire la disposition relative au fait que les décisions sont rendues en audiences publiques. Or, la loi seule peut supprimer ou instituer la publicité des débats judiciaires ou juridictionnels. De même, le double degré de juridictions paraît être une garantie fondamentale assurée aux citoyens. Il se produit que l'appel soit limité à raison, non de la nature, mais de l'importance de l'objet en litige. Quand la compétence est illimitée en chiffre, le principe est celui du double degré. Or, ici, le texte supprime le double degré pour les litiges portés devant le tribunal de grande instance. Il prive donc le justiciable d'une garantie essentielle. Il se peut que celui n'en soit privé mais, alors, seule la loi peut le faire. Voilà les raisons pour lesquelles Monsieur GROS ne souscrira pas à la délégalisation de l'article 1950.

.../...

Monsieur VEDEL partage l'avis de Monsieur GROS. Le principe du double degré est un principe général. Un tel principe général peut être de trois niveaux différents quant à sa force. Il y a des principes généraux de nature règlementaire c'est-à-dire qui ne jouent qu'un rôle supplétif. Ils s'appliquent, sauf si le règlement les écarte D'autres sont de nature législative. Seule, la loi peut les modifier ou les écarter. D'autres, enfin, de nature constitutionnelle. Ainsi, le recours en cassation, marque même de l'Etat de droit, est plus vraisemblablement de portée constitutionnelle que législative. Sur ce point précis, le débat ici serait théorique puiqu'une rédaction habile permet de résoudre la difficulté du caractère règlementaire sans prendre parti sur cette question doctrinale. En ce qui concerne la nature du double degré (législative ou règlementaire), Monsieur VEDEL n'est pas convaincu par les arguments du rapporteur. Quand on nous cite la jurisprudence, il s'agit de conclusions de Monsieur JEANTOT lesquelles, d'ailleurs, sont une simple opinion n'étant pas spécialement motivées. Quand on nous indique ce qu'a fait la pratique, ceci ne doit pas pour autant aliéner notre jugement. Le Code de procédure civile affirme qu'il y a des cours d'appel mais on ne nous cite pas de textes règlementaires qui montreraient une position certaine en limitant les cas dans lesquels il y a appel.

Monsieur SEGALAT répond que le Code de l'organisation judiciaire pose, dans un article R, le principe selon lequel les tribunaux de grande instance statuent à charge d'appel.

Monsieur VEDEL estime que ceci prouve simplement que l'appréciation faite par le Gouvernement a été différente de celle que nous pourrons faire. L'argument tiré de la façon dont le Code de procédure civile règle cette question ne lui paraît pas déterminant. Il lui semble, en effet, que la liberté d'ester en justice est une liberté publique, pour l'accomplissement de laquelle l'appel est une garantie essentielle.

Monsieur MONNERVILLE est pleinement d'accord avec Messieurs GROS et VEDEL, aussi bien en ce qui concerne la publicité des débats que l'appel. Il lui paraîtrait très dangereux que le Conseil accepte de ranger ces matières dans le domaine du règlement.

Monsieur SEGALAT indique que le décret ne règle pas seulement les taux de compétence mais aussi le fait que certaines compétences sont ou non en dernier ressort. Ainsi, après la réforme des tribunaux administratifs, à qui des litiges avaient été dévolus en premier ressort, certaines matières ont été rendues à la compétence du Conseil d'Etat par décret.

Monsieur SEGALAT craint que, si l'on décide que cette matière est législative, toute l'assise de l'organisation judiciaire en soit ébranlée.

Monsieur VEDEL remarque que le cas cité est celui d'un mouvement de compétence vers le Conseil d'Etat, juridiction qui, en elle-même, offre de très sérieuses garanties.

Monsieur GROS insiste sur le fait qu'en matière de publicité le règlement n'a rien à faire car, s'il la prévoit, dans un cas et qu'on estime que c'est de sa compétence, cela implique tout aussi bien qu'il pourraît l'interdire dans un autre cas.

.../...

Monsieur SEGALAT répond que pourtant, au Code de procédure civile, c'est un règlement qui statue en la matière.

A tort, pense Monsieur GROS.

La séance qui a été suspendue à 13 heures 15 reprend à 16 heures.

Monsieur MONNERVILLE étant retardé, l'examen de la question litigieuse n'est pas repris immédiatement.

Cinquième groupe de considérants : articles 1951 et 1959 :

Adopté sans discussion.

Sixième groupe de considérants : articles 1965 :

Adopté sans discussion.

Sur la demande d'avis, Monsieur VEDEL est en plein accord avec la rédaction proposée mais il tient à indiquer au rapporteur qu'il ne partage pas son opinion quant au fond de la question. Il estime, d'ailleurs, que la transaction devrait être traitée de la même façon que l'interprêtation qui lie l'administration fiscale. Dans un cas comme dans l'autre, on écarte l'application du droit strict tel qu'il est posé de façon générale par la loi. La question traitée par l'article 1649 quinquies E n'est qu'un raccourci qui aboutit d'ailleurs à une solution équitable puisqu'il permet d'éviter de longues procédures qui aboutiraient au même résultat. Chacun sait qu'il est de jurisprudence constante au Conseil d'Etat, quand l'administration a, par des renseignements inexacts, porté préjudice à l'administré, qu'elle l'indemnise. En ce qui concer la T.V.A., ajoutons, d'ailleurs, que si celle-ci est réclamée avec quelques années de retard à la personne qui était chargée de la récupérer on ne voit pas sur qui il lui serait alors possible de le faire. Ceci étant dit, Monsieur VEDEL est en plein accord avec la réponse donnée par le projet de décision.

Monsieur SEGALAT lui répond que, s'il ne disconvient pas que la règle actuelle aient quelque utilité , il ne voit tout de même pas pourquoi il faudrait obliger les juges à partager et à entériner les erreurs de l'administration. L'opinion qu'il a exprimée était au surplus accompagnée d'un cri d'horreur devant l'extension proposée par Monsieur JOSEAU-MARIGNE.

Le Président constate que, de toute façon, la question évoquée n'est pas actuelle et que, en ce qui concerne la question posée au Conseil, tout le monde semble d'accord sur la rédaction du projet.

Le Conseil étant à présent au complet, l'examen du quatrième considérant est repris, c'est-à-dire la question relative au double degré de juridictions.

Le Président demande si d'autres membres du Conseil que ceux qui l'ont déjà fait ont des indications à donner sur cette question.

Monsieur JOXE ne voit pas de contre-proposition raisonnable qui pourrait provoquer un accord entre les opinions divergentes déjà exprimées.

Aucun autre membre ne désirant intervenir, le Président demande quels sont les membres qui adoptent la solution proposée par le rapporteur.

Se déclarent pour cette solution : le Président , Messieurs JOXE, SEGALAT et PERETTI.

Votent contre la proposition du rapporteur : Messieurs MONNERVILLE, GROS, LECOURT et VEDEL.

Monsieur BROUILLET s'abstient.

Le vote ayant abouti à un partage c'est le groupe qui compte la voix du Président qui l'emporte. La solution du rapporteur est donc adoptée.

Le Président demande alors que les membres le désirant interviennent sur le premier considérant dont la discussion avait été réservée.

Compte tenu du vote qui vient d'intervenir, Monsieur VEDEL abandonne son observation.

Monsieur SEGALAT lui répond, d'ailleurs, qu'au cas où la règle examinée serait de nature constitutionnelle, il semble bien que le Conseil pourrait se contenter de constater que la disposition qui lui est soumise n'est pas règlementaire, sans qu'il y ait besoin de la qualifier de législative ou de constitutionnelle. Mais, enfin, pour l'instant, nous ne sommes pas dans un cas où il soit nécessaire de faire apparaître la difficulté.

Le Président constate que cette affaire est terminée, le projet ayant été adopté.

Le Président rappelle que, lors de la séance précédente, un consensus s'est dégagé au sujet de la consultation du Conseil sur le problème des formulaires de présentation aux élections présidentielles : le Président avait été chargé de se faire préciser divers points particuliers pour que le Conseil puisse reprendre l'examen de cette question.

Le Président a rencontré Monsieur Marceau LONG, chez qui il a constaté un grand souci d'être éclairé pour pouvoir organiser les opérations électorales de la façon qui apparaîtra la moins contestable possible.

Compte tenu de l'heure tardive et du besoin de préparation de ce dossier, avant qu'une discussion utile puisse en être reprise,

le Président propose au Conseil la réponse d'attente ci-après :

Monsieur le Premier Ministre,

Par lettre du 22 avril 1980 -dont j'ai déjà eu l'honneur d'accuser réception- vous avez bien voulu me demander, dans le cadre des consultations prévues par les dispositions combinées de l'article 46 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 et de l'article 3-III de la loi du 6 novembre 1962, de prendre l'avis du Conseil constitutionnel sur deux points précis concernant la présentation des candidats à l'élection présidentielle.

Pour déférer à votre désir, j'ai soumis votre demande au Conseil constitutionnel.

Celui-ci m'a chargé de vous faire connaître au terme d'un ample échange de vues que, devant l'importance des questions soumises à son examen, il avait exprimé le souhait de se donner un certain délai de réflexion avant de se prononcer sur la demande qui lui est présentée.

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

Tous les membres du Conseil étant d'accord sur cette solution, quant à présent, il est décidé que cette lettre sera envoyée, ce jour même, au Premier ministre.

Il est prévu de faire un débat détaillé sur cette matière lors de la prochaine séance ou, en tout cas, aux environs du 15 juin. Il se peut, d'ailleurs, qu'une séance soit intégralement consacrée à cette question.

Le Président informe les membres du Conseil que celui-ci sera incessamment saisi de la loi organique sur la magistrature, texte sur lequel la Commission mixte paritaire s'est réunie, ce jour même, et que, par ailleurs, le groupe socialiste à l'Assemblée nationale a informé officieusement le Conseil qu'il soumettrait à son appréciation la conformité à la Constitution de la loi d'orientation agricole, de l'extension de la procédure pénale aux Territoires d'Outre-mer, de la loi attribuant une allocation spéciale aux veuves et, enfin, du projet de loi réformant la procédure pénale et le Code pénal, annoncés lors du dernier Conseil des ministres.

La séance est levée à 17 heures 30.

Le Premier Ministre

PARIS, le 22 avril 1980

N° 197/SG

LE PREMIER MINISTRE

à Monsieur le Président du Conseil Constitutionnel

OBJET : présentation des candidats à l'élection présidentielle.

L'article 3 du décret n° 64-231 du 14 mars 1964 sur l'élection du Président de la République au suffrage universel, modifié par le décret n° 76-738 du 4 août 1976, prévoit que les présentations des candidats sont rédigées sur les formulaires imprimés, dont le modèle est arrêté par le Conseil Constitutionnel.

En application de ces dispositions l'impression des formulaires a été confiée à l'imprimerie nationale et le Ministère de l'Intérieur en a assuré la diffusion aux préfets et chefs de territoires.

Au total 79 000 formulaires ont été répartis entre les préfectures, sous-préfectures et chefs-lieux de territoires, pour être tenus, le moment venu, à la disposition des élus désireux de présenter un candidat à l'élection présidentielle. Ce chiffre correspond - avec une marge de sécurité largement calculée - au nombre de parrains potentiels dans chaque département ou territoire.

Le Ministère de l'Intérieur vous a rendu compte en son temps de ces mesures.

X

X X

Deux points restent toutefois à préciser.

.../...

0719 | 25 AVR 80
CONSTITUTIONNEL

La question se pose tout d'abord de savoir à qui les formulaires seront remis par les autorités qui les détiennent.

L'article 4 du décret du 14 mars 1964 fait référence aux "citoyens mentionnés au deuxième alinéa de l'article 3-1 de la loi du 6 novembre 1962" c'est-à-dire aux élus habilités par la loi à présenter un candidat.

On ne voit pas dès lors pourquoi des formulaires seraient remis à des personnes qui n'ont pas qualité pour les signer.

Une telle pratique risquerait par ailleurs d'entraîner des abus et des fraudes et serait ainsi en contradiction avec les motifs de la réforme intervenue en août 1976.

En effet, s'il est exigé désormais que les présentations soient rédigées sur un formulaire spécial, c'est non seulement pour donner à cette démarche la solennité qui convient, mais également pour en garantir l'authenticité et faciliter les vérifications auxquelles doit procéder le Conseil Constitutionnel.

Les vérifications sont d'autant plus délicates que le nombre des présentateurs a été fortement augmenté.

Ce but ne paraît pouvoir être atteint que si les formulaires sont remis ou adressés, individuellement et sur leur demande, aux seuls citoyens habilités par la loi à les signer.

X

X X

En second lieu, il convient de décider de la date à compter de laquelle aura lieu cette remise.

Aucune date n'est prévue par le décret. Toutefois l'article 2 de ce texte précise que : "les présentations des candidats à l'élection "du président de la République" sont adressées au Conseil Constitutionnel à partir de la publication du décret convoquant les électeurs".

L'intention du Gouvernement est d'autoriser la remise des formulaires à compter du même jour, le choix de toute autre date pouvant apparaître arbitraire ; au surplus le décret serait publié suffisamment tôt pour que les parrains disposent d'un large délai pour rédiger et expédier leur formulaire.

Il n'en serait autrement qu'en cas de vacance ou d'empêchement constaté par le Conseil Constitutionnel dans les conditions prévues par l'alinéa 4 de l'article 7 de la Constitution car la date de publication du décret de convocation des électeurs pourrait être trop tardive. En pareille hypothèse, la remise des formulaires serait autorisée dès constatation de la vacance ou de l'empêchement.

X

X X

Aux termes de l'article 46 de l'ordonnance n° 58 - 1067 du 7 novembre 1958, auquel se réfère l'article 3 - III de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962, le Conseil Constitutionnel est consulté par le Gouvernement sur l'organisation de l'élection du Président de la République au suffrage universel.

En application de ces dispositions j'ai l'honneur de vous prier de bien vouloir demander au Conseil Constitutionnel de donner son avis au Gouvernement sur ces propositions.

Raymond BARRE

Décision
n° 80-113 L.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Saisi le 17 avril 1980 par le Premier ministre,

1°/ en application de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, d'une demande d'appréciation de la nature juridique des dispositions ci-après désignées figurant au Code général des impôts :

- article 1846 (2ème alinéa, 3ème phrase), tel qu'il résulte de l'article 52 de la loi n° 63-1316 du 27 décembre 1963 ;

- article 1910 (1er alinéa, 2ème phrase) et (2ème alinéa, 1ère, 2ème et 3ème phrases), tel qu'il résulte de l'article 10 de l'ordonnance n° 58-1372 du 29 décembre 1958 ;

- article 1931 (2 et 3), tel qu'il résulte de l'ancien article 1931 du Code général des impôts, étendu et complété par la loi n° 63-1316 du 27 décembre 1963, articles 3-1, 3-4 et 5, 3ème alinéa ;

- article 1932 bis, tel qu'il résulte de l'article 55 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 ;

- article 1933-1, 3, 4, 5 et 6, tel qu'il résulte de l'ancien article 1933 du Code général des impôts, étendu et modifié par la loi n° 63-1316 du 27 décembre 1963, articles 3-1 et 5, 1er et 2ème alinéas ;

- article 1934, tel qu'il résulte de l'ancien article 1933 du Code général des impôts, étendu et modifié par les articles 3-1 et 6 de la loi n° 63-1316 du 27 décembre 1963 ;

- article 1935, tel qu'il résulte de l'ancien article 1934 du Code général des impôts, étendu par l'article 3-1 de la loi n° 63-1316 du 27 décembre 1963 ;

- article 1936, tel qu'il résulte des anciens articles 1934 et 1934 bis du Code général des impôts, étendu par l'article 3-1 de la loi n° 63-1316 du 27 décembre 1963 ;

.../...

- article 1937, tel qu'il résulte de l'ancien article 1934 du Code général des impôts, étendu par l'article 3-1 de la loi n° 63-1316 du 27 décembre 1963 ;

- article 1938, tel qu'il résulte des anciens articles 1935 et 1949 du Code général des impôts, étendus et modifiés par les articles 3-1 , 7-1 et 7-2 de la loi n° 63-1316 du 27 décembre 1963, eux-mêmes ultérieurement modifiés compte tenu de la loi n° 77-1466 du 30 décembre 1977 ;

- article 1939-1 (1er alinéa, pour les mots : "dans le délai de deux mois à partir du jour de la réception de l'avis portant notification de la décision"), 2 et 3 du Code général des impôts, tel qu'il résulte de l'ancien article 1936 du Code général des impôts, après modification par l'article 91 de la loi n° 59-1472 du 28 décembre 1959, étendu par l'article 3-2 de la loi n° 63-1316 du 27 décembre 1963 ;

- article 1940, tel qu'il résulte de l'ancien article 1937 du Code général des impôts, après modification par l'article 89 de la loi n° 59-1472 du 28 décembre 1959, étendu et modifié par la loi n° 63-1316 du 27 décembre 1963, articles 3-2 et 7-4, ultérieurement modifié compte tenu des dispositions de la loi n° 77-1466 du 30 décembre 1977 ;

- article 1941-1, 2, 4, 5 et 6 (1er alinéa), tel qu'il résulte de l'ancien article 1938 du Code général des impôts, après modification par l'article 90 de la loi n° 59-1472 du 28 décembre 1959, étendu par la loi n° 63-1316 du 27 décembre 1963, article 3-2, ultérieurement modifié compte tenu de la loi n° 77-1466 du 30 décembre 1977 ;

- article 1942, tel qu'il résulte de l'ancien article 1939 du Code général des impôts, après modification par l'article 92 de la loi n° 59-1472 du 28 décembre 1959, étendu par la loi n° 63-1316 du 27 décembre 1963, article 3-2 ;

- article 1943-1, 2 (deux premiers alinéas), 3 à 6, 7 (1er alinéa) et 8, tel qu'il résulte de l'ancien article 1940 du Code général des impôts, issu de l'article 93 de la loi n° 59-1472 du 28 décembre 1959, étendu par l'article 3-2 de la loi n° 63-1316 du 27 décembre 1963 ;

- article 1944, tel qu'il résulte de l'ancien article 1941 du Code général des impôts, étendu par l'article 3-2 de la loi n° 63-1316 du 27 décembre 1963 ;

- article 1946-1 (pour les mots : "dans le ressort duquel se trouve le bureau chargé du recouvrement") et 2, tel qu'il résulte des article 10-1 (1er alinéa) et 10-4 de la loi n° 63-1316 du 27 décembre 1963 ;

.../...

- article 1947, tel qu'il résulte de l'ancien article 1919 du Code général des impôts, étendu et modifié par les articles 3-3 et 10 de la loi n° 63-1316 du 27 décembre 1963 ;

- article 1948, tel qu'il résulte de l'ancien article 14-1 à 14-3 de la loi n° 63-1316 du 27 décembre 1963 ;

- article 1949, tel qu'il résulte de l'ancien article 1943 du Code général des impôts, après modification par l'article 94 de la loi n° 59-1472 du 28 décembre 1959, étendu et modifié par les articles 3-2, 8-1 et 8-3 de la loi n° 63-1316 du 27 décembre 1963 ;

- article 1950, tel qu'il résulte de l'article 10-3 de la loi n° 63-1316 du 27 décembre 1963 ;

- article 1951-2 à 4, tel qu'il résulte de l'ancien article 1945 du Code général des impôts, étendu par l'article 3-1 de la loi n° 63-1316 du 27 décembre 1963 ;

- article 1959, tel qu'il résulte de l'ancien article 1949 du Code général des impôts, après modification par l'article 96 de la loi n° 59-1472 du 28 décembre 1959, étendu par l'article 3-1 de la loi n° 63-1316 du 27 décembre 1963;

- article 1965 H-1, tel qu'il résulte des articles 11-3 et 24-5 de la loi n° 63-1316 du 27 décembre 1963 ;

- article 1965 J (5ème alinéa), tel qu'il résulte de l'article 20 de la loi n° 77-1453 du 29 décembre 1977 ;

- article 1965 K, tel qu'il résulte de l'article 21 de la loi n° 77-1453 du 29 décembre 1977 ;

2°/ d'une demande d'avis portant sur la conformité à la Constitution de l'article 1649 quinquies E du Code général des impôts ;

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment ses articles 24, 25 et 26 ;

- *Sur la demande d'appréciation de la nature juridique de diverses dispositions relatives à la procédure contentieuse en matière fiscale :*

Considérant que, si l'article 34 de la Constitution réserve au législateur le soin de fixer les règles concernant la procédure pénale ou les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures, les dispositions de la procédure à suivre devant les juridictions civiles ou administratives relèvent de la compétence réglementaire dès lors qu'elles ne concernent ni la procédure pénale ni les modalités de recouvrement des impositions et ne mettent en cause aucune des règles ni aucun des principes fondamentaux placés dans le domaine de la loi par l'article 34 de la Constitution ; qu'il appartient de même au pouvoir réglementaire d'édicter les mesures d'application qui sont nécessaires à la mise en oeuvre des règles relatives au recouvrement d'une imposition ;

- En ce qui concerne l'article 1846 - 2ème alinéa (3ème phrase) et l'article 1910 - 1er alinéa (2ème phrase) et 2ème alinéa (1ère, 2ème et 3ème phrases) :

Considérant que les dispositions soumises au Conseil sont relatives, pour ce qui est de l'article 1846, à la procédure d'opposition engagée par un contribuable contre les poursuites dont il fait l'objet de la part de l'administration et, pour ce qui est de l'article 1910, à la procédure des demandes en revendication d'objets saisis formées auprès du directeur des services fiscaux et portées devant le tribunal compétent en cas de rejet ; que, à l'exception de ce qui est dit ci-dessous pour l'article 1910, elles se rapportent à une procédure autre que pénale et n'affectent aucun des principes fondamentaux ni aucune des règles que l'article 34 de la Constitution a réservés au législateur ; qu'elles ressortissent, dès lors, au domaine du règlement ;

Considérant qu'en prévoyant en son deuxième alinéa - deuxième phrase - que la revendication des objets saisis est portée devant le tribunal de grande instance, l'article 1910 attribue compétence à une juridiction de l'ordre judiciaire et relève, dès lors, du domaine de la loi ;

.../...

- En ce qui concerne l'article 1931-2 et 3, l'article 1932 bis, l'article 1933-1, 3, 4, 5 et 6, l'article 1934, l'article 1935, l'article 1936, l'article 1937 et l'article 1938 :

Considérant que ces dispositions ont trait aux réclamations adressées au service des impôts et formulent des règles de procédure qui ne relèvent pas du domaine de la loi tel qu'il résulte de l'article 34 de la Constitution ; qu'elles sont, dès lors, de la compétence du pouvoir réglementaire ;

Considérant toutefois que l'obligation, édictée à la fin de l'alinéa premier de l'article 1934, de rédiger "sur papier timbré" le mandat que doit produire la personne désignée pour représenter l'intéressé dans la procédure a été implicitement supprimée par la loi du 30 décembre 1977 instaurant la gratuité des actes de justice devant les juridictions civiles et administratives ; que, dans la mesure où elle porte sur cette disposition, la demande du Premier ministre est donc sans objet ;

- En ce qui concerne les articles 1939-1 (1er alinéa in fine), 2 et 3, l'article 1940, l'article 1941-1, 2, 4, 5 et 6 (1er alinéa), l'article 1942, l'article 1943-1, 2 (les deux premiers alinéas), 3 à 6, 7 (1er alinéa) et 8, l'article 1944, l'article 1946-1 (in fine) et 2, l'article 1947, l'article 1948, l'article 1949 et l'article 1950 :

Considérant que ces dispositions sont relatives à la procédure tant devant le tribunal administratif que devant le tribunal de grande instance ; qu'à l'exception de ce qui est dit ci-après pour l'article 1950, elles ne mettent en cause aucune des règles ni aucun des principes fondamentaux énoncés à l'article 34 de la Constitution ; qu'elles ont, dès lors, le caractère réglementaire ;

Considérant que l'article 1950 prévoit que "les jugements des tribunaux de grande instance rendus en matière de droits, contributions et taxes, visés à l'article 1946 sont sans appel et ne peuvent être attaqués que par voie de cassation" ; que, dans la mesure où elle concerne le recours en cassation, cette disposition s'applique à une voie de recours qui constitue pour les justiciables une garantie fondamentale dont, en vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient seulement à la loi de fixer les règles ;

Considérant, enfin, que les articles 1941-2, 1944-1 et 1944-2 précisent que certains actes de la procédure devant les tribunaux administratifs sont présentés sur "papier libre" et d'autres sur "papier timbré" ; que ces dispositions relatives au droit de timbre, qui, d'ailleurs, avaient un caractère législatif, ont été implicitement abrogées par la loi du 30 décembre 1977 instaurant la gratuité des actes de justice devant les juridictions civiles et administratives ; que, par suite, la demande du Premier ministre, en tant qu'elle porte sur ces dispositions, est sans objet ;

.../...

- En ce qui concerne l'article 1951-2 à 4 et l'article 1959 :

Considérant que ces dispositions précisent soit les conditions dans lesquelles l'administration peut proposer des dégrèvements, restitutions et mutations de cote, soit les formes suivant lesquelles sont adressés aux contribuables les avis et notifications relatifs aux réclamations et dégrèvements ; qu'il s'agit là de règles de procédure qui ne mettent en cause aucune des règles ni aucun des principes fondamentaux relevant du domaine de la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution ; qu'elles sont donc de la compétence règlementaire ;

- En ce qui concerne les articles 1965 H-1, 1965 J (5ème alinéa) et 1965 K :

Considérant que ces articles sont soumis à l'examen du Conseil, d'une part, en tant qu'ils précisent les modalités de notification des propositions de transaction, le contenu de ces propositions ainsi que le délai accordé aux contribuables pour y répondre, d'autre part, en tant qu'ils fixent la procédure selon laquelle le comité du contentieux fiscal, douanier et des changes procède à l'instruction des demandes de transaction ou de remise présentées par les contribuables, enfin, en tant qu'ils définissent le rôle de ce comité, ses relations avec le ministre du Budget ainsi qu'avec les assujettis au respect de la règlementation fiscale ou leurs organismes représentatifs ; que ces différentes mesures n'affectent aucune des règles ni aucun des principes fondamentaux qui ressortissent, en vertu de l'article 34 de la Constitution, à la compétence du législateur ; que, dès lors, elles ont un caractère règlementaire ;

- *Sur la demande d'avis portant sur la conformité à la Constitution de l'article 1649 quinquies E du Code général des impôts* :

Considérant qu'il n'appartient pas au Conseil constitutionnel d'apprécier la conformité à la Constitution d'une loi qui a été promulguée ; que dès lors il n'est pas compétent pour se prononcer, serait-ce sous la forme d'un avis, sur la demande dont il est saisi ;

.../...

D E C I D E :

Article premier - Il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de se prononcer sur la demande du Premier ministre tendant à l'appréciation de la nature juridique des dispositions des articles 1934, premier alinéa, 1941-2, 1944-1 et 1944-2 du Code général des impôts relatives au droit de timbre.

Article 2 - Sont de nature législative, dans la mesure précisée par les visas et les motifs de la présente décision, les dispositions de l'article 1910 du Code général des impôts et de l'article 1950 du même code.

Article 3 - Les autres dispositions soumises à l'examen du Conseil constitutionnel sont de nature règlementaire.

Article 4 - Le Conseil constitutionnel n'a pas compétence pour répondre à la demande d'avis du Premier ministre portant sur la conformité à la Constitution de l'article 1649 quinquies E du Code général des impôts.

Article 5 - La présente décision sera notifiée au Premier ministre et publiée au Journal officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 14 mai 1980, où siègeaient :
MM. Roger FREY, président, MONNERVILLE, JOXE, GROS, LECOURT, BROUILLET, VEDEL, SEGALAT, PERETTI.

Le Rapporteur,

Le Président,

Le Secrétaire Général,