

SEANCE DU MERCREDI 23 JUILLET 1975

-----  
COMPTE-RENDU  
-

La séance est ouverte à 9 h. 40 en présence de tous les membres du Conseil.

M. le Président FREY donne la parole à M. DUBOIS, rapporteur de la première affaire inscrite à l'ordre du jour, qui porte sur l'examen, en application de l'article 61 de la Constitution, de la conformité à ladite Constitution de la loi organique relative au statut de la magistrature.

M. DUBOIS rappelle que le 7 avril 1975, M. FOYER, député, déposait sur le bureau de l'Assemblée nationale une proposition de loi organique relative au statut de la magistrature.

Cette proposition avait pour objet, compte tenu de l'insuffisance actuelle des effectifs dans la magistrature et des perspectives pour l'avenir qui ne sont guère meilleures, de proroger pour une nouvelle durée de cinq ans les possibilités de recrutement latéral des magistrats résultant de la loi du 17 juillet 1970 modifiée par celle du 20 juillet 1974.

La loi du 17 juillet 1970 contenait dans ses articles 1 à 13 des dispositions permanentes et dans ses articles 14 à 23 des dispositions transitoires permettant notamment le recrutement latéral de magistrats jusqu'au 31 décembre 1975.

La loi du 20 juillet 1971 avait légèrement modifié la précédente en ouvrant à une nouvelle catégorie de fonctionnaires les possibilités d'intégration directe dans la magistrature.

La conformité à la Constitution de la loi nouvelle déférée au Conseil doit être examinée quant à la forme et quant au fond.

En ce qui concerne la forme, il s'agit bien d'une loi organique, conformément aux dispositions de l'article 64, alinéa 3, de la Constitution et la proposition a été examinée, pour la première fois, par l'Assemblée nationale, lors de la séance du 15 mai 1975 soit plus de quinze jours après le dépôt de la proposition qui date du 7 avril 1975.

Les prescriptions de l'article 46 de la Constitution ont donc également été respectées.

.../.

Pour le fond, il faut constater que la loi soumise au Conseil a deux objets. D'une part, elle remplace dans les articles 14, 20 et 21 de la loi du 17 juillet 1970, la date du 31 décembre 1975, terme initialement prévu pour le recrutement latéral, par celle du 31 décembre 1980. D'autre part, la loi nouvelle restreint au tiers des vacances constatées, le nombre total des magistrats pouvant être recrutés chaque année par la voie latérale, alors que dans l'article 20 de la loi de 1970 cette proportion était de la moitié.

Les textes des lois organiques de 1970 et 1971 ont été déclarés conformes à la Constitution par le Conseil dans ses décisions des 9 juillet 1970 et 16 juillet 1971, et les dispositions nouvelles se situant dans la même ligne, M. DUBOIS propose au Conseil un projet de déclaration de conformité.

A l'issue de ce rapport, M. CHATENET demande à M. DUBOIS si la loi nouvelle restreint effectivement la proportion des intégrations directes de la moitié au tiers des vacances constatées.

Sur la réponse affirmative du rapporteur, M. GOGUEL propose de le préciser dans la décision.

Il est finalement décidé, sur la suggestion de M. COSTE-FLORET d'indiquer simplement que la loi soumise au Conseil proroge et modifie les dispositions de la loi du 17 juillet 1970 modifiées par celles du 20 juillet 1971.

La décision ainsi amendée est adoptée à l'unanimité.

M. COSTE-FLORET présente ensuite le rapport concernant la conformité à la Constitution de la loi modifiant et complétant certaines dispositions de procédure pénale. Le rapporteur indique que soixante neuf sénateurs ont saisi le Conseil constitutionnel, dans une forme régulière, de la loi dont il s'agit et notamment de celles de ses dispositions qui modifient les articles 398 et 398-1 du code de procédure pénale. C'est l'article 5 qui est visé dans la lettre de saisine mais cet article est devenu l'article 6 lors de la mise au point définitive de la loi.

.../.

C'est donc du seul article 6 que traitera le rapporteur. Cette disposition a pour objet de généraliser le juge unique en matière pénale. Il s'agit là d'une très vieille question puisqu'elle fut discutée pour la première fois de façon approfondie par la société des prisons en 1906 et par un congrès de droit pénal qui s'est tenu à Bucarest en 1929. Depuis lors les partisans et les adversaires du juge unique ont continué à échanger des arguments qui sont toujours un peu les mêmes et dont certains ont été repris lors de la discussion de la loi soumise au Conseil.

A cette occasion, on a fait valoir en faveur du juge unique, d'une part, le manque d'effectifs dans la magistrature, d'autre part, les possibilités plus grandes de contact avec le justiciable que peut avoir le juge unique, enfin, la plus grande responsabilité conférée à ces juges. Ces arguments n'ont pas convaincu le rapporteur.

En ce qui concerne le manque de recrutement dans la magistrature, l'institution du juge unique n'est sûrement pas la bonne solution pour y remédier. Quant aux contacts avec le justiciable, s'il est vrai qu'ils seront plus faciles avec un seul juge, on peut cependant parvenir au même résultat dans le cadre de la collégialité. Enfin, si le juge unique a plus de responsabilité que celui qui siège au sein d'une juridiction collégiale, il faut constater la plus grande impartialité de cette forme de juridiction.

Il existe en droit français un vieil adage : "juge unique, juge inique" qui est peut être excessif, mais il faut reconnaître qu'il peut toujours y avoir des juges sensibles aux pressions du pouvoir. De plus, de récentes affaires comme celle du juge d'instruction assassiné à Lyon montrent quels peuvent être les avantages de l'anonymat. Il faut ajouter que la possibilité pour de jeunes magistrats de siéger au côté de collègues plus expérimentés est excellente pour leur formation.

Ces arguments ont gardé toute leur force et devant le Sénat un amendement qui, en fait, rétablissait la collégialité n'a été repoussé qu'à une voix de majorité ce qui signifie que devant cette assemblée la loi n'a donc été adoptée qu'avec cette très courte majorité.

En droit comparé, on peut remarquer que deux pays voisins de la France et ayant des institutions semblables ont, dans le passé, adopté le juge unique : la Belgique en 1919 et l'Italie en 1912. Toutefois, ils ont dû très vite renoncer à cette institution et revenir à la collégialité en Belgique quelques mois après et en Italie dès 1914.

En Angleterre, au contraire, l'institution du juge unique fonctionne très bien mais le problème est également un problème politique. En effet MERLE et VITU, dans leur manuel de procédure pénale, indiquent : "Lorsque l'avancement du juge dépend de l'exécutif, la collégialité est préférable". Or en Angleterre, l'avancement du juge ne dépend pas de l'exécutif. En France, une ordonnance du 13 janvier 1945 avait institué le juge unique en toutes matières de manière facultative.

Toutefois, il y a eu des abus et une ordonnance du 10 août 1948 abrogea l'ordonnance de 1945 et subordonna le retour à la collégialité à des décrets pris par ressort de cour d'appel.

Les premiers de ces textes intervinrent dès septembre 1948 et, très vite, l'ensemble des tribunaux reprirent une formation collégiale.

La loi du 17 juillet 1970 a introduit le juge unique en matière civile et cette réforme fonctionne bien, étant observé que les affaires ne sont soumises à un seul juge qu'à la condition que les parties ne s'y opposent pas.

Lorsque le législateur a réintroduit par la loi du 29 décembre 1972 le juge unique en matière correctionnelle, il l'a fait de manière limitée en précisant que le tribunal aurait une composition collégiale, de droit, chaque fois que l'inculpé serait détenu. De plus, à la différence que ce que fait la loi actuelle, le législateur en 1972 ne s'était désaisi d'aucun de ses pouvoirs et avait énuméré les matières dans lesquelles le juge unique pourrait intervenir c'est-à-dire les délits en matière de chèque, les délits prévus par le code de la route, les délits en matière de coordination des transports, les délits en matière de chasse et de pêche.

Il n'est pas certain que si ce texte avait été soumis en son temps au Conseil constitutionnel il eut fallu le valider, mais le texte d'aujourd'hui a voulu s'inspirer de ce précédent et le fait dans des conditions tout à fait différentes et encore plus discutables.

En effet, désormais aucun cadre n'est plus fixé par le législateur, et le président du tribunal peut donc décider en toute liberté de la composition du tribunal.

.../.

Une loi des 16-24 août 1790 dispose que "tous les citoyens sans distinction plaident dans la même forme et devant les mêmes juges dans les mêmes cas". Ce texte est toujours applicable et le rapporteur déclare avoir été tenté de le reprendre pour lui donner valeur de principe fondamental reconnu par les lois de la République. Toutefois, il lui a été fait observer, d'une part, que la loi de 1790 est une loi ordinaire et n'a pas valeur constitutionnelle, d'autre part, qu'il est dangereux de recourir aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République dans une matière où ces principes sont très imprécis.

De plus, la note technique remise à M. COSTE-FLORET par le secrétariat général du Gouvernement fait remarquer que le contexte a changé depuis 1790, il s'agissait alors d'abolir les privilèges, et que cette loi n'est pas une loi de la République.

Les sénateurs qui ont saisi le Conseil utilisent un autre argument qu'il convient également de rejeter car ils voudraient faire dire au Conseil constitutionnel que la collégialité est un principe constitutionnel. Il ne faut cependant pas fermer cette porte car on ne peut avoir une opinion définitive sur la collégialité. Le Conseil n'a pas à exprimer d'intention et aucun texte ne donne valeur constitutionnelle à la collégialité. Par contre, le troisième argument présenté par les auteurs de la saisine doit être retenu. Cet argument repose sur des dispositions de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme ainsi rédigées : "la loi doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse".

Le principe de l'égalité devant la loi est sûrement contenu dans ce texte, le Conseil constitutionnel l'a d'ailleurs déjà affirmé dans sa décision du 27 décembre 1973 relative à la taxation d'office, c'est la raison pour laquelle, dans le projet de décision, il est fait allusion au principe d'égalité devant la justice contenu dans le principe d'égalité devant la loi.

La loi nouvelle permet au Président du tribunal de Grande instance de décider, en toutes matières, sauf pour les délits de presse, si l'affaire sera jugée par un juge unique ou par des juridictions collégiales. La composition des juridictions peut donc varier d'une affaire à l'autre et il

..../.

Il y a un manque évident au principe d'égalité.

Enfin, dernier argument : la composition des juridictions est une matière fondamentale puisqu'elle détermine, par exemple, s'il s'agit d'une juridiction de droit commun ou d'une juridiction d'exception. Dès lors, la fixation de cette composition, qui constitue une règle fondamentale de procédure pénale, ne pouvait être laissée au Président du tribunal de grande instance, puisque l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la fixation des règles concernant la procédure pénale. Certes, la décision du Président du tribunal de grande instance est qualifiée de mesure d'administration dans la loi soumise au Conseil. Toutefois il ne faut pas tenir compte de ce qui est dit dans la loi mais de la nature réelle de la mesure dont il s'agit.

C'est sur ces deux derniers arguments que repose le projet de décision soumis par le rapporteur à l'approbation du Conseil constitutionnel et tendant à déclarer non conformes à la Constitution les dispositions de l'article 398-1 du code de procédure pénale telles qu'elles résulteraient de la loi soumise au Conseil constitutionnel.

M. CHATENET se déclare tout à fait du même avis que le rapporteur. Il insiste sur l'importance de la décision que doit prendre le Conseil et invite celui-ci à constater les mérites de la réforme constitutionnelle d'octobre 1974 puisque la Chancellerie étant partie dans une mauvaise direction, le Conseil constitutionnel aurait dû assister impuissant au développement d'une situation regrettable si cette réforme ne lui avait pas donné la possibilité d'intervenir.

Le projet de décision soumis au Conseil est bon dans la mesure où il présente, avec précaution, un certain caractère normatif. En effet, il rappelle au respect d'un certain nombre de principes en donnant une ligne d'orientation et il délimite bien la portée des dispositions de l'article 34.

A cet égard, la décision est d'ailleurs intéressante car si d'habitude il est reproché au Parlement d'être allé au delà du domaine de compétence que lui prescrit cet article 34, cette fois le Parlement n'a au contraire pas rempli son domaine de compétence.

M. DUBOIS déclare partager entièrement les conclusions du rapporteur. Le Conseil ne doit pas prendre position sur la question de la collégialité et d'ailleurs il ne le fait pas. L'argument tiré de l'article 34 de la Constitution est valable mais le premier des textes essentiels est la Déclaration des droits de l'homme. Or il y a dans cette Déclaration un article 8 ainsi rédigé : "la loi ne doit établir que des peines strictement

et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée."

Cette disposition contient le grand principe de la légalité avec pour corollaire la non rétroactivité et l'instauration d'une procédure régulière. Il serait donc souhaitable de viser non seulement l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme mais également l'article 8 encore que cette référence soit implicite.

M. MONNERVILLE indique qu'il est rigoureusement d'accord avec le projet établi par M. COSTE-FLORET et il sera toujours contre le juge unique en matière pénale. Si en matière civile cette forme de juridiction peut se comprendre, en matière pénale au contraire on ne peut transgresser le principe de la collégialité qui est une garantie fondamentale, tout jugement étant relatif.

Dans la loi soumise au Conseil, cette composition de la juridiction est présentée comme une mesure d'administration et toute procédure de recours est exclue. C'est là une autre raison pour déclarer cette loi inconstitutionnelle. De plus, l'article 34 est évidemment fondamental, le Conseil doit donc bâtir une décision aussi normative que possible.

M. GOGUEL est également d'accord avec le rapporteur, il apprécie que la décision ne prenne pas partie sur le principe de la collégialité et pense que la référence à la Déclaration des droits de l'homme est préférable à la référence aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République car le caractère fondamental est toujours incertain.

M. BROUILLET rappelle que lorsqu'en 1970 le projet de loi instituant le juge unique en matière civile avait été soumis au Parlement, le Garde des Sceaux de l'époque avait déclaré qu'en aucun cas on en viendrait à instituer le juge unique en matière pénale.

Il est ensuite procédé à la lecture de la décision. L'un des visas faisant référence à la "Constitution" et notamment son préambule," M. GOGUEL demande la suppression de ce dernier mot, le préambule faisant partie intégrante de la Constitution de 1958 et ne devant donc pas être mentionné expressément. Cette suppression permettrait de mettre fin à la discussion sur la valeur du préambule. Le Conseil approuve cette modification.

.../.

M. DUBOIS ayant demandé qu'il soit fait référence à l'article 8 précité de la Déclaration des droits de l'homme au motif qu'en vertu de cet article la composition du tribunal doit être fixée préalablement à la commission du délit, M. COSTE-FLORET répond que cette interprétation de l'article 8 pourrait prêter à discussion et qu'il est donc préférable d'en rester à des arguments plus solides.

M. DUBOIS retire sa demande de modification et la décision amendée par le Conseil est adoptée à l'unanimité.

M. CHATENET présente ensuite le rapport concernant l'examen de la conformité à la Constitution de la loi supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle.

Le rapporteur précise que la saisine ne porte pas, cette fois-ci, sur une disposition déterminée de la loi qui serait arguée d'inconstitutionnalité mais sur la procédure d'élaboration de la loi.

Il indique, avant d'analyser la loi déférée au Conseil, qu'il a été mis en possession d'une note technique du secrétariat général du Gouvernement et de renseignements techniques mis à sa disposition par le ministère des finances.

Cette loi est le résultat d'un très long travail de réforme des "quatre vieilles" commencé dès 1928.

Le texte comporte la suppression de la patente et la création absolument corrélative d'une taxe professionnelle destinée à la remplacer.

Le nouveau système repose sur deux éléments plus actuels qui sont la valeur locative et la masse salariale définies au titre I.

Le titre II de la loi fixe les taux de répartition, le titre III comporte des dispositions transitoires.

A l'origine, il appartenait aux assemblées parlementaires de consentir les ressources mais très vite, et en France sous la IIIème République, s'il y a eu, en théorie, absolue liberté dans l'exercice du droit d'amendement, on a recherché certains freins aux initiatives dépensières. Ainsi l'article 86 du règlement de la chambre des députés déjà qualifié de : "guillotine sèche".

.../.



Sous la IVème République des mesures protectrices ont également été mises en place.

En premier lieu par la limitation des pouvoirs du Conseil de la République, en second lieu par les dispositions du règlement de l'assemblée qui assuraient, en matière budgétaire, de manière assez efficace, la protection des finances publiques contre les initiatives dispersées.

Toutefois, cette protection était apparue comme insuffisante car de nouvelles dispositions plus vigoureuses figuraient, d'une part, dans le décret de 1956 sur la présentation du budget, d'autre part, dans le projet de réforme constitutionnelle dit "projet Gaillard" qui, à cet égard, était très proche de l'article 40 de l'actuelle Constitution.

Cet article n'est donc que la conclusion d'une longue évolution. Il est ainsi rédigé : "Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une aggravation des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique."

Les parlementaires qui ont saisi le Conseil constitutionnel déclarent qu'il a été porté atteinte au droit d'amendement garanti aux articles 39, alinéa 1, et 44, alinéa 1, de la Constitution qui placent à égalité, pour l'exercice de ce droit, les membres du Parlement et du Gouvernement.

L'article 40 constituerait une exception à ce principe d'égalité et devrait donc être interprété restrictivement, ce qui n'aurait pas été le cas lors des débats sur la loi supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle.

A cette incrimination générale les auteurs de la saisine ajoutent deux arguments :

- la taxe professionnelle étant un impôt nouveau, il ne pouvait y avoir de diminution possible des ressources publiques du fait des amendements apportés au texte instituant cet impôt ;
- cette contribution étant un impôt de répartition, c'est-à-dire dont le produit est fixé à l'avance, toute diminution de l'assiette est compensée par une augmentation du taux et les ressources n changent donc pas.

.../.

Au cours des débats, MM. ICART, Président de la commission des finances, BOULLOCHE, FOYER et le Président de l'Assemblée nationale ont chacun soutenu une théorie sur l'interprétation de l'article 40, celle de M. ICART étant tout à fait orthodoxe, celles de MM. FOYER et BOULLOCHE assez proches du premier argument exposé ci-dessus. M. FOYER a en effet prétendu que la suppression de la patente, prévue à l'article 1 de la loi, créait un véritable "vide juridique" à partir duquel le législateur pouvait intervenir librement sans que puisse jouer l'article 40.

Le Conseil doit maintenant répondre aux questions soulevées par le texte qui lui est soumis et tout d'abord s'assurer qu'il est compétent pour apprécier la régularité de la procédure d'élaboration de la loi.

La question a déjà été tranchée dans un sens affirmatif par le Conseil dans de précédentes décisions et, en dernier lieu, dans la décision du 27 décembre 1973 sur la taxation d'office. Il semble toutefois que le doute subsiste dans certains esprits.

Le Conseil a l'occasion d'être clair sur ce point, il doit l'être et indiquer aux parlementaires qu'ils ont eu raison de le saisir.

Il faut également se demander si le Conseil doit vérifier si l'irrecevabilité a été opposée à juste titre dans chaque cas. Il ne semble pas possible de procéder autrement car il faut dire si l'article 40 a reçu une exacte application, ce qui peut conduire le Conseil à donner à sa décision un certain caractère normatif dans la mesure où il définira la portée de cet article.

Ces questions de compétence étant tranchées il reste à aborder le fond.

La première question est donc celle du caractère nouveau de la taxe professionnelle.

Lors des débats M. BOULLOCHE a soutenu que la taxe professionnelle était un impôt entièrement nouveau, tout en proposant, paradoxalement, de laisser coexister pendant un an la patente et la taxe professionnelle, sans percevoir, toutefois celle-ci afin de vérifier quel serait le produit de cette contribution.

.../.

M. FOYER a parlé de vide juridique résultant de la suppression de la patente prévue au premier alinéa de l'article premier de la loi nouvelle.

Mais cet article premier subordonne la suppression de la patente à la création de la taxe professionnelle. Le vide juridique n'existe donc pas.

L'examen du texte de loi montre bien qu'il ne s'agit que de transformer la patente : les exonérations sont les mêmes, les bénéficiaires sont les mêmes et les mesures transitoires adoptées confirment que l'on se trouve en face d'une transformation.

Dès lors il était normal de faire application de l'article 40 et de déclarer irrecevables les amendements pouvant entraîner une diminution des ressources ou une aggravation des charges publiques par rapport au produit de la patente.

A l'Assemblée nationale quinze amendements ont été déclarés irrecevables :

5 portaient sur l'article 2 et tendaient à créer de nouvelles exonérations ;

6 portaient sur les bases d'imposition ;

2 portaient sur l'article 4, relatif à l'évaluation de la valeur locative ;

1 portait sur l'article 9 et prévoyait un abattement de 10 % pour les contribuables qui verseraient un acompte ;

1 portait sur l'article 11 et prévoyait des abattements particuliers.

Tous ces amendements tombaient donc bien sous le coup de l'article 40 et la direction générale des impôts a calculé que leur adoption aurait entraîné une diminution de recettes de l'ordre de 3 milliards de francs.

On peut ajouter, par parenthèse, que sur ces 15 amendements, 11 avaient été présentés par des parlementaires de la majorité et quatre par des parlementaires de l'opposition.

.../.

Pour répondre à la question de l'exercice réel du droit d'amendement deux éléments objectifs peuvent être avancés :

- On relève 23 modifications importantes entre le projet déposé sur le bureau de l'Assemblée et le texte adopté ;
- A l'Assemblée nationale 64 amendements ont donné lieu à un vote et 37 ont été adoptés ;
- Au Sénat 37 amendements ont été soumis au scrutin et 28 adoptés

Enfin, il reste à répondre au dernier argument soulevé contre l'application de l'article 40 à savoir le caractère d'impôt de répartition de la taxe professionnelle.

La généralité des termes de l'article 40 est très grande et rien ne permet d'affirmer que leur application exclue les impôts de répartition car le législateur a voulu couvrir la défense de la situation financière par les termes les plus larges.

Même pour un impôt de répartition toute réduction de l'assiette porte atteinte à la matière imposable car il faut rétablir le niveau de la ressource.

Juridiquement l'article 40 n'a pas prévu la compensation et l'atteinte aux ressources publiques est portée à partir du moment où l'amendement est voté.

Cela s'est d'ailleurs vérifié en 1956 lorsque le parlement a dû voter un article 138 de la loi de finances pour compenser une diminution de ressources résultant d'abattements relatifs à la contribution sur les propriétés bâties qui est aussi un impôt de répartition.

Dans ces conditions c'est un projet de déclaration de conformité que le rapporteur soumet au Conseil en précisant que le dernier considérant, par lequel il est précisé que le Conseil n'examine pas toutes les dispositions de la loi, a dû être modifié afin de tenir compte des conditions particulières de l'affaire examinée, puisque ce ne sont pas des dispositions précises de la loi qui sont soumises au Conseil.

.../.

Après avoir entendu la lecture du projet, M. DUBOIS indique que pour lui l'affaire pose deux questions :

- l'article 40 a-t-il été invoqué à juste titre ? et sur ce point M. DUBOIS est d'accord avec les conclusions du rapporteur ;
- le Conseil constitutionnel peut-il se poser en instance d'appel des décisions prises par les présidents des assemblées quant à la reevabilité des amendements, étant précisé que les présidents tiennent leur pouvoir des règlements des assemblées, soumis, avant leur mise en application, au Conseil constitutionne et déclarés par lui conformes à la Constitution ?

M. CHATENET précise à cet égard que le Conseil a déjà adopté cette position avant la présente décision qui n'innove donc pas en ce domaine, et notamment dans sa décision du 20 janvier 1961 lorsqu'il avait annulé, sur le fondement de l'article 40, une disposition résultant d'un amendement et figurant dans la loi, au motif que cet amendement aurait dû être déclaré irrecevable.

M. COSTE-FLORET déclare que si le règlement approuvé par le Conseil constitutionnel a effectivement donné au Président de l'assemblée le pouvoir de dire si un amendement est recevable, il ne lui a pas conféré l'infaillibilité pour autant.

M. GOGUEL rappelle que sous le IVème République la protection des ressources publiques était essentiellement réalisé par voie réglementaire sous réserve des conclusions des commissions de finances qui n'étaient pas considérées comme des amendements.

M. GOGUEL constate que les auteurs de la saisine ont omis de citer un des amendements déclarés irrecevables et qu'en fait il y en avait 16.

En ce qui concerne l'application de l'article 40 l'argument tenant au fait qu'il s'agit d'un impôt de répartition est sans objet puisqu'à partir de 1978 la taxe professionnelle sera un impôt de quotité. Tout rétrécissement de l'assiette se traduira donc alors par une diminution des ressources.

En réalité, si l'on admet que l'on peut jouer librement sur l'assiette et le taux on entre dans une voie dangereuse.

.../.

Quant au caractère d'impôt nouveau la lecture des articles 2, 10 et 11 montre bien qu'il s'agit en réalité d'une transformation. De plus, l'article premier de la loi a été réservé et voté in fine. Il était donc tout à fait légitime de faire référence au produit de la patente au cours du débat.

Enfin le raisonnement suivi par le Président de l'Assemblée nationale sur un amendement concernant les équipements sportifs n'est pas acceptable. En effet on ne peut soutenir qu'une exemption accordée aux communes sur les équipements sportifs n'entraîne pas de diminution des ressources publiques, le manque à percevoir pour les ressources de l'Etat étant compensé par l'exemption accordée aux communes. Les ressources de l'Etat et celles des communes ne peuvent être confondues.

M. CHATENET précise que si le Gouvernement a laissé passer un amendement qu'il estimait irrecevable c'est parce que le ministre des finances ayant promis d'agir dans le sens souhaité par l'auteur de l'amendement et cru que celui-ci allait être retiré, le Président de l'Assemblée a pensé qu'il y avait accord et laissé passer l'amendement.

M. BROUILLET se demande si dans la mesure où le Président de l'Assemblée nationale a fait une application non pertinente de l'article 40 il ne conviendrait pas d'annuler la disposition qui en est résultée.

M. CHATENET précise que dans la décision il est spécifié qu'il a été fait une exacte application de l'article 40 pour "les amendements déclarés irrecevables ..". Les décisions prises pour les amendements recevables ne sont donc nullement validées.

Si le Conseil annulait la disposition en cause, il faudrait refaire l'article amendé ce qui créerait de grosses difficultés pour un point très particulier.

M. BROUILLET se demande si le Conseil, en laissant passer cette irrégularité, ne se met pas en porte à faux par rapport au premier considérant de la décision où est affirmée sa pleine compétence quant à la procédure d'élaboration de la loi.

.../.

M. CHATENET pense que tel n'est pas le cas, l'important étant que le Conseil réponde à la question qui lui est posée. D'ailleurs la disposition en cause n'est que le résultat d'un mouvement de séance puisque le Ministre des finances était, en fait, d'accord pour l'adoption.

M. le Président FREY fait observer que le Gouvernement aurait fort bien pu déférer la disposition litigieuse au Conseil s'il l'avait voulu.

M. BROUILLET rappelle que dans l'avant-projet de constitution, il avait été prévu pour l'application de l'article 40 une procédure de saisine du Conseil analogue à celle de l'article 41, c'est-à-dire permettant de saisir le Conseil, sur l'application de l'article, en cours de débat parlementaire.

Or les dispositions en cause ont disparu dans le projet définitif. Dans ces conditions ne pourra-t-on soutenir que le Conseil a repris une compétence que le constituant n'avait pas voulu lui donner ?

M. CHATENET pense effectivement que le rapprochement des articles 40 et 41 peut donner lieu à une interprétation a contrario. Toutefois, l'examen des travaux préparatoires révèle que l'on a renoncé pour l'article 40 à la procédure de saisine du Conseil constitutionnel prévue à l'article 41 parce que l'on estimait qu'il n'y aurait pas de difficulté pour l'application de l'article 40.

M. GOGUEL rappelle que le fait que le comité consultatif constitutionnel ait été présidé par M. Paul REYNAUD, président de la commission des finances de l'Assemblée, n'est pas étranger à cette différence entre les deux articles et que la saisine du Conseil, en cours de débat, avec un délai de huit jours pour statuer, pourrait perturber gravement la procédure de vote des lois de finances, qui est enfermée dans des délais très stricts.

M. DUBOIS demande quelle serait la conséquence d'une décision du Conseil déclarant que l'article 40 a été appliqué à tort.

MM. GOGUEL et CHATENET ayant répondu qu'il faudrait sûrement annuler toute la loi, M. DUBOIS en conclut que cela montre bien le caractère dangereux de la position prise par le Conseil.

..../.

M. le Président FREY remarque que si le Conseil était saisi, par exemple, de la loi foncière dont le projet a été renvoyé pour examen au fond à deux commissions différentes, il pourrait être également conduit à annuler une loi dont l'élaboration aurait été fort longue pour une irrégularité de procédure commise dès le début de celle-ci.

Il est ensuite procédé à la relecture de la décision. Quelques modifications de forme sont adoptées.

M. BROUILLET émet des réserves sur la théorie faite au début du quatrième considérant quant à l'application de l'article 40. Ce passage lui apparaît particulièrement important et il souhaiterait que l'on dise plus précisément que le Gouvernement a, en matière financière, une responsabilité spécifique car il est seul en mesure d'apprécier la corrélation entre le volume des dépenses et celui des recettes.

M. CHATENET déclare que tant du côté du Gouvernement que du Parlement il était souhaité que le Conseil constitutionnel fasse une exégèse de l'article 40 et c'est pourquoi il a précisé que les dispositions de cet article ne jouaient que pour les amendements ayant une incidence financière "directe" et rappelé la responsabilité du Gouvernement en matière financière.

Sur la demande de M. GOGUEL, l'avant dernier considérant est modifié afin de faire apparaître que la taxe professionnelle ne sera plus un impôt de répartition à l'issue de la période transitoire.

Le projet amendé est ensuite adopté par le Conseil par huit voix contre une, M. DUBOIS ayant voté contre car il estime que le Conseil constitutionnel n'a pas le droit de contrôler l'exercice d'un pouvoir souverain conféré aux présidents des assemblées par des règlements déclarés conformes à la Constitution par le Conseil.

M. le Président FREY rappelle en conclusion que depuis la réforme d'octobre 1974, le Conseil a été saisi quatre fois par des parlementaires et qu'il a été fait un usage très sage de cette nouvelle possibilité ouverte aux membres du Parlement. Ceci montre l'excellence de cette réforme.

M. le Président informe enfin le Conseil que M. Warren BURGER, chief justice de la cour suprême des Etats-Unis, rendra visite au Conseil entre le 9 et le 18 septembre.

La séance est levée à 13 h. 15. Les originaux des décisions seront annexés au présent compte-rendu.

-----