

Monsieur le Président ouvre la séance à 10 heures, tous les membres étant présents, à l'exception de Monsieur VEDEL. Ce dernier, en effet, n'ayant pas assisté au début du délibéré qui a eu lieu le 3 juin, a estimé qu'il ne pouvait pas siéger (1). Il rejoindra le Conseil pour la seconde affaire inscrite à l'ordre du jour du 3 juillet.

Suite de l'examen de la requête n° 86-994 de Monsieur LIPKA contre les élections législatives du 16 mars 1986 dans le département de l'Aisne (2) :

Monsieur le Président donne la parole à Monsieur LABETOULLE, rapporteur.

Monsieur LABETOULLE rappelle que cette affaire est déjà venue devant le Conseil le 3 juin qui avait décidé de s'accorder un délai supplémentaire de réflexion qui serait mis à profit pour obtenir des informations complémentaires. Il expose à nouveau les faits et indique au Conseil que Monsieur LIPKA a relevé appel de l'ordonnance de référé du 5 mars ; la décision de la Cour d'appel ne devrait pas être rendue avant l'automne. Par ailleurs, Monsieur LIPKA, malgré les efforts qu'il a faits pour diffuser quelques bulletins, n'a pas effectivement participé au scrutin. Ces bulletins ont d'ailleurs été déclarés nuls car leur intitulé n'avait pas fait l'objet d'un enregistrement.

Le rapporteur s'attache ensuite à analyser et interpréter la requête. Monsieur LIPKA demande expressément l'annulation des élections et pose de façon incidente le problème de remboursement du cautionnement. Sur ce dernier point, le projet ne prévoit pas de répondre à ces conclusions incidentes. Pour demander l'annulation des élections, le requérant se fonde sur la décision de l'autorité judiciaire et, dans un mémoire déposé hors délai, il fait état de manœuvres à son encontre. Ce moyen nouveau, distinct du grief initial, est irrecevable puisque déposé hors délai.

La situation, poursuit Monsieur LABETOULLE, est embarrassante dans la mesure où le Président du tribunal de grande instance a empiété sur le rôle du juge de l'élection. La section a souhaité que l'attitude du juge judiciaire soit stigmatisée. Il apparaît, d'autre part, que le requérant est à la fois victime et fautif. En effet, d'une part, le rapporteur n'a pas retiré du dossier le sentiment que Monsieur LIPKA ait été très sérieux mais, d'autre part, on ne peut pas lui reprocher grand chose puisqu'à la date de l'assignation, soit le 26 février, il était déjà trop tard pour faire une nouvelle déclaration de candidature. Une fois l'ordonnance de référé rendue, Monsieur LIPKA a fait appel.

.../...

(1) Cela est conforme à la pratique suivie par les juridictions en cas de délibéré prolongé.

(2) Sur le début de cet examen, voir séance du 3 juin 1986.

Dans une telle situation, il appartient au juge de l'élection d'apprécier l'incidence effective des faits. Le rapporteur rappelle qu'il y a différents précédents comparables à la fois dans la jurisprudence du Conseil d'Etat et dans celle du Conseil constitutionnel. S'agissant du Conseil constitutionnel, Monsieur LABETOULLE cite la décision n° 78-858/855, A.N., Puy-de-Dôme, du 17 mai 1978 (Rec. p. 88) où l'appréciation a porté sur l'incidence de la participation de candidats inéligibles à des élections et la décision n° 73-603/741, A.N., Réunion, du 27 juin 1973 (Rec. p. 119) dans laquelle l'appréciation a porté sur la décision du préfet de reporter la date du scrutin en raison de conditions météorologiques exceptionnelles.

Pour mener à bien cette appréciation, le Conseil dispose des déclarations du requérant lui-même qui déclare qu'il aurait pu recueillir 11 % des voix, indications qui proviennent des renseignements généraux. Dans ces conditions, si on combine ces indications avec la sociologie électorale du département, il semble que la situation créée par le juge judiciaire n'a pas eu d'incidence sur les résultats du scrutin. En ce qui le concerne, Monsieur LABETOULLE indique qu'il n'a pas beaucoup d'hésitation sur la solution qu'il a proposée à la section et que cette dernière a retenue. Si cette affirmation du requérant n'était pas retenue, alors le rapporteur déclare ne pas voir comment il serait possible d'échapper à l'annulation des élections dans l'ensemble du département.

Monsieur le Président ouvre la discussion.

Monsieur MARCILHACY indique qu'il a pris des renseignements sur le requérant et qu'il peut confirmer son caractère "très farfelu". Il n'a donc aucun scrupule à rejeter la requête.

Monsieur FABRE déclare se rallier aux propositions du rapporteur en insistant sur l'idée que la décision doit faire apparaître que, si des erreurs sont commises, elles ne sont prises en compte que pour autant qu'elles ont une influence sur les résultats de l'élection.

Monsieur MARCILHACY observe que c'est effectivement la règle qu'il faut suivre, à l'instar de ce que fait traditionnellement le Conseil d'Etat.

Monsieur MAYER note que le Conseil n'a pas à se prononcer sur le caractère, fut-il "farfelu" du requérant, mais sur les conclusions du rapporteur.

Monsieur LABETOULLE donne alors lecture du projet de décision.

Monsieur MAYER demande au rapporteur s'il est essentiel de mentionner que la situation ainsi créée n'a pu "influencer sur la répartition des sièges entre les listes en présence". Il lui paraît en effet difficile de faire une telle affirmation.

.../...

Monsieur le Président fait valoir que renoncer à cette affirmation conduirait à l'annulation de l'élection. Il demande au Conseil s'il veut se prononcer par un vote.

Monsieur MAYER, tout en maintenant son point de vue, accepte de se rallier à la proposition du rapporteur.

Monsieur LABETOULLE, à la demande de Monsieur le Président, rappelle les résultats de l'élection et les déplacements nécessaires pour modifier la répartition des sièges.

Monsieur MAYER s'incline mais, dans son esprit, il précise que la suppression de ces mots ne signifiait pas que la répartition des sièges ait pu être affectée.

A la demande de Monsieur MARCILHACY, l'expression "et spécialement des propres déclarations du requérant" est substituée à l'expression "et notamment des propres déclarations du requérant".

Le projet de décision est alors adopté à l'unanimité.

La séance est suspendue quelques instants pour permettre au Doyen VEDEL de participer à l'examen de l'affaire suivante.

EXAMEN DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 1986

A 10 H 30, en attendant Monsieur le Doyen VEDEL, Monsieur le Président indique aux membres du Conseil que le texte de la loi qu'ils vont examiner est un texte difficile. Il propose que le Conseil travaille sans interruption jusqu'à 12 h 30. La séance sera alors suspendue afin de permettre aux membres de déjeuner d'un buffet froid préparé dans les salons du Conseil. Lui-même, demande aux membres du Conseil de bien vouloir l'en excuser, n'y participera pas. En effet, son fils ayant réussi à son baccalauréat, il déjeunera avec lui conformément à un engagement pris antérieurement qu'il ne peut remettre, quelqu'en soit son désir, puisque son fils part dès le lendemain.

A ce moment, Monsieur VEDEL rentre dans la salle du Conseil.

Monsieur le Président donne alors la parole à Monsieur JOZEAU-MARIGNE pour son rapport.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE rappelle à ses collègues que l'objet de leur réunion est consacré à l'examen de la loi de finances rectificative pour 1986. Le projet de loi a été déposé le 18 avril 1986 sur le bureau de l'Assemblée nationale. Celle-ci l'a adopté en première lecture le 2 juin de la même année. Le délai de 40 jours qui lui est donné par l'article 47 de la Constitution expirant le 28 mai 1986, l'Assemblée nationale a donc dépassé le délai qui lui était imparti. Toutefois, le Gouvernement a laissé faire et a saisi le Sénat du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale le jour même de son adoption, à savoir le 2 juin 1986. Le Sénat, de son côté, a adopté définitivement la loi de finances rectificative pour 1986 le 17 juin.

Le Conseil, en ce qui le concerne, a été saisi par les députés d'un recours contre cette loi dans des délais réguliers le 25 juin 1986.

Il convient de distinguer plusieurs points dans la saisine. Tout d'abord, à titre de remarque préalable, les auteurs de la saisine s'interrogent, à la page 3 du texte de leur saisine, sur le fait de savoir si la loi a été adoptée dans des conditions parfaitement régulières. Après cette remarque préalable, ils critiquent directement un certain nombre d'articles.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE estime que, pour la clarté de la discussion, il est souhaitable de scinder l'analyse et de procéder tranche par tranche.

Une loi de finances rectificative est en effet composée d'un ensemble de problèmes particuliers. Aussi, se propose-t-il d'analyser dans un premier temps la contestation qui porte sur l'ensemble de la loi puis, ceci fait, de donner lecture de son projet de décision, problème par problème.

.../...

Monsieur le Président et les membres du Conseil acquiescent à cette proposition de méthode.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE donne alors lecture des alinéas 1 et 2 de l'article 47 de la Constitution ainsi conçus : "Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par la loi organique.- Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45". Il précise que chacun des mots, que chacune des virgules, que chacun des adjectifs utilisés dans la rédaction de cet article doivent être pris en compte et sont porteurs de sens.

Par ailleurs, dès cet instant, il tient à faire savoir à ses collègues que, dans le projet de décision qu'ils ont sous les yeux, chaque fois qu'il est fait mention des députés auteurs de la saisine, l'expression "députés auteurs de la saisine" est utilisée. Dans la mesure où le Conseil n'est saisi que par les seuls députés, il leur propose dès maintenant de substituer à cette expression celle de "les auteurs de la saisine".

Pour le reste, il constate que ce n'est pas la première fois que le Conseil constitutionnel est saisi des problèmes de procédure parlementaire relatifs à l'adoption d'une loi de finances. Un précédent illustre est celui de la loi de règlement du budget de 1983 dont la décision a été prise sur la base de l'excellent rapport de Monsieur André SEGALAT. A cette occasion, le Conseil a dispensé les lois de règlement du respect des délais prévus par la Constitution pour les lois de finances.

La même solution est-elle applicable aux lois de finances rectificatives ?

Sa réponse est non ! Il s'agit d'une loi de finances rectificative et non pas d'une loi de finances de règlement qui n'est qu'une loi de constat. La loi de finances rectificative est très proche de la loi de finances initiale. Comme cette dernière, elle détermine la nature et le montant des charges et des ressources de l'Etat.

C'est pourquoi, il propose au Conseil de déclarer que les lois de finances rectificatives sont soumises au même régime et aux mêmes conditions que les lois de finances initiales puisque les impératifs sont les mêmes et que dans les deux cas il s'agit principalement d'assurer la continuité de la vie nationale.

Ceci posé, il appartient tout de même au Conseil constitutionnel de dire si la procédure suivie a été régulière ou si elle ne l'a pas été.

Le délai de 40 jours donné à l'Assemblée nationale pour adopter en première lecture la loi de finances rectificative expirait au 28 mai 1986. Il est incontestable que le Gouvernement a laissé l'Assemblée nationale discuter ce texte jusqu'au 2 juin de la même année. Le Sénat, saisi le même jour, a lui-même statué définitivement le 18 juin.

.../...

La question qui se pose est de savoir s'il y a eu à l'occasion de ce déroulement chronologique dans l'examen de la loi, un vice de procédure tel, qu'il soit de nature à justifier une censure.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE estime que non.

Le fait pour le Gouvernement de laisser l'Assemblée nationale continuer sa discussion constitue-t-il un vice ? Dans l'affirmative, en quoi ce vice, aurait-il pu consister ? L'alinéa 2 de l'article 47 de la Constitution dispose "Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45". Il en résulte une obligation qui pèse sur le Gouvernement. L'Assemblée nationale est parfaitement innocente. Le vice consiste dans le fait, pour le Gouvernement, de ne pas garantir au Sénat un délai minimum d'examen de 15 jours. Or, dans les faits, le Sénat n'a pas vu réduire concrètement son délai d'examen.

La seule obligation qui pèse sur le Gouvernement vis-à-vis du Sénat est de lui assurer au moins 15 jours de délibération. Cette obligation a été remplie.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE est d'avis que les dispositions de l'article 47 de la Constitution s'imposent aux lois de finances rectificatives, mais que dans le cas d'espèce, il n'y a eu en fait aucune faute, aucune atteinte aux prescriptions de la Constitution.

Monsieur VEDEL souscrit pleinement au projet de décision du rapporteur qui a admirablement exposé le problème posé au Conseil constitutionnel. Il constate, pour sa part, qu'une fois de plus, le Conseil constitutionnel se trouve confronté aux difficultés posées par la rédaction de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances. Le Conseil passe son temps à jouer à cache-cache avec cette ordonnance. En effet, une interprétation littérale de ce texte aurait pour effet d'empêcher bien des choses, à l'exception bien sûr des quatre volontés du directeur général de la comptabilité publique. En effet, et heureusement, le Conseil constitutionnel a purement et simplement écarté les dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 quand elles aboutissaient à des solutions de fait trop ridicules. A la lettre de cette ordonnance, par exemple, la loi de règlement est une loi de finances. A l'occasion de l'examen de la loi de règlement pour 1983, le Conseil constitutionnel, à très juste titre, a décidé qu'en dépit de la lettre de l'article 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, qui classe les lois de règlement dans l'ordre des lois de finances, le régime de ces dernières n'était pas applicable aux lois de règlement.

Aujourd'hui, avec beaucoup de raison, le rapporteur propose de soumettre les lois de finances rectificatives au régime général des lois de finances initiales. Cette proposition lui semble être le bon sens même. Toutefois, il éprouve une certaine gêne due à la motivation du projet de décision quant à la question des délais.

.../...

La décision déclare que la procédure est régulière même si le Gouvernement, contrairement à l'obligation qui lui est faite par l'article 47 de la Constitution ne dessaisit pas l'Assemblée nationale au profit du Sénat au bout de 40 jours, si toutefois, le Sénat dispose de son délai. Il adhère parfaitement à cette motivation. Cependant, le projet de décision ajoute : "ou de faire obstacle à ce que les autorités publiques puissent disposer, en temps utile, des mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale".

Monsieur VEDEL y voit un paradoxe. Le Conseil constitutionnel dit qu'il n'y a pas faute de la part du Gouvernement de ne pas saisir le Sénat à l'expiration du délai imparti à l'Assemblée nationale, pour adopter le projet de loi de finances en première lecture, du moment que ce non-dessaisissement n'a pas pour effet d'interrompre la continuité de la vie nationale. Dans le cas contraire, il faudrait donc annuler. Ce qui aggraverait la situation.

Par ailleurs, il tient à faire part au Conseil de la difficulté qu'il y a, à son avis, de déterminer ce qui est nécessaire ou non à la continuité de la vie financière de l'Etat. Une déclaration d'inconstitutionnalité tardive créerait certainement une difficulté juridique accrue.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE répond à Monsieur VEDEL qu'il a écouté son intervention avec beaucoup d'attention. Pour en tenir compte et pour lui donner satisfaction, il propose de terminer le premier considérant de la page 4 aux mots "pour statuer en première lecture" et de supprimer purement et simplement les quatre dernières lignes dont l'interprétation peut prêter à une analyse paradoxale. Lui-même d'ailleurs a été arrêté par cette difficulté au moment où il rédigeait son projet de décision.

Monsieur MARCILHACY exprime à cet instant l'intention de conforter le position de Monsieur JOZEAU-MARIGNE sur le fond. Il se rappelle qu'à l'occasion de la rédaction du texte de la Constitution, les rédacteurs dont il était, ont toujours été "écrasés", "diminués" par la nécessité d'assurer la continuité de la vie nationale.

Sur ce qui est de l'esprit dans lequel les textes relatifs aux lois de finances ont été adoptés et délibérés au sein du comité constitutionnel consultatif, il ne peut que conforter l'analyse du rapporteur. En ce qui le concerne, il tient à rappeler qu'il n'a jamais manifesté un respect excessif pour le texte de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Monsieur le Président exprime son plein accord avec le rapporteur. Il pense que les dispositions de l'article 47 ont été posées pour empêcher le Gouvernement de prendre de mauvaises habitudes.

Sur invitation de Monsieur le Président, Monsieur JOZEAU-MARIGNE donne alors lecture des quatre premières pages de son projet de décision et des deux premiers considérants de la page 5. Cette partie du projet de décision est adoptée après l'harmonisation de rédaction rendue nécessaire par la suppression précédemment acceptée.

.../...

Monsieur VEDEL fait remarquer à ses collègues que le non respect des délais de l'article 47 n'est pas dépourvu de sanction mais que cette sanction échappe aux mains du Conseil constitutionnel, qu'elle est d'ordre politique ou qu'elle relève des procédures comptables.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE aborde alors l'analyse de l'article 5 de la loi examinée.

Il rappelle que cet article prévoit que l'inscription aux concours de recrutement des fonctionnaires de l'Etat donnera lieu à la perception d'un droit de timbre de 150 F. Que les candidats, bénéficiaires de revenus de remplacement prévus à l'article L. 351-2 du code du travail de même que les candidats à la charge de personnes ne disposant que de revenus prévus par ce même article, seront dispensés du paiement de ce droit.

Il rappelle que l'article L. 351-2 du code du travail est relatif aux ressources des chômeurs et aux allocations de solidarité dont peuvent disposer les personnes qui pour une raison ou une autre ne peuvent bénéficier des allocations de l'assurance chômage.

Il indique que la justification des dispositions de l'article 5 se trouve dans le coût pour l'Etat des concours de recrutement. Ce coût est estimé à 600 ou 1 000 F. par inscrit, et le nombre des candidats inscrits chaque année est de l'ordre de 1 300 000. Il convient de remarquer que près d'un tiers des candidats ne se présentent d'ailleurs pas aux épreuves.

La création du droit de timbre a un double objet. D'une part, il doit rapporter environ soixante dix millions de francs et réduire ainsi les charges supportées par l'administration pour l'organisation des concours. D'autre part, il doit dissuader les inscriptions peu sérieuses.

Les auteurs de la saisine font grief à cet article d'introduire une rupture d'égalité des citoyens devant la loi et d'être contraire à l'article 6 de la Déclaration de 1789.

La rupture d'égalité résulte selon eux du fait que l'institution de ce droit de timbre ne concerne que les concours de recrutement des fonctionnaires de l'Etat et ne s'applique pas aux concours de recrutement des fonctionnaires des collectivités territoriales.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE estime que ce grief ne peut pas être retenu. Les collectivités territoriales sont autonomes et cette différence de situation suffit à justifier que l'instauration du droit de timbre soit limitée au recrutement des fonctionnaires de l'Etat.

Pour ce qui est du moyen tiré de l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, c'est un peu plus complexe. Cet article dispose que tous les citoyens sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

.../...

Monsieur VEDEL fait remarquer à ses collègues que le non respect des délais de l'article 47 n'est pas dépourvu de sanction mais que cette sanction échappe aux mains du Conseil constitutionnel, qu'elle est d'ordre politique ou qu'elle relève des procédures comptables.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE aborde alors l'analyse de l'article 5 de la loi examinée.

Il rappelle que cet article prévoit que l'inscription aux concours de recrutement des fonctionnaires de l'Etat donnera lieu à la perception d'un droit de timbre de 150 F. Que les candidats, bénéficiaires de revenus de remplacement prévus à l'article L. 351-2 du code du travail de même que les candidats à la charge de personnes ne disposant que de revenus prévus par ce même article, seront dispensés du paiement de ce droit.

Il rappelle que l'article L. 351-2 du code du travail est relatif aux ressources des chômeurs et aux allocations de solidarité dont peuvent disposer les personnes qui pour une raison ou une autre ne peuvent bénéficier des allocations de l'assurance chômage.

Il indique que la justification des dispositions de l'article 5 se trouve dans le coût pour l'Etat des concours de recrutement. Ce coût est estimé à 600 ou 1 000 F. par inscrit, et le nombre des candidats inscrits chaque année est de l'ordre de 1 300 000. Il convient de remarquer que près d'un tiers des candidats ne se présentent d'ailleurs pas aux épreuves.

La création du droit de timbre a un double objet. D'une part, il doit rapporter environ soixante dix millions de francs et réduire ainsi les charges supportées par l'administration pour l'organisation des concours. D'autre part, il doit dissuader les inscriptions peu sérieuses.

Les auteurs de la saisine font grief à cet article d'introduire une rupture d'égalité des citoyens devant la loi et d'être contraire à l'article 6 de la Déclaration de 1789.

La rupture d'égalité résulte selon eux du fait que l'institution de ce droit de timbre ne concerne que les concours de recrutement des fonctionnaires de l'Etat et ne s'applique pas aux concours de recrutement des fonctionnaires des collectivités territoriales.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE estime que ce grief ne peut pas être retenu. Les collectivités territoriales sont autonomes et cette différence de situation suffit à justifier que l'instauration du droit de timbre soit limitée au recrutement des fonctionnaires de l'Etat.

Pour ce qui est du moyen tiré de l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, c'est un peu plus complexe. Cet article dispose que tous les citoyens sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

.../...

Les auteurs de la saisine soutiennent que l'ajout d'une condition financière pour la candidature aux emplois publics introduit un élément de distinction étranger aux vertus et aux talents. Les candidats les plus pauvres financièrement seront empêchés de s'inscrire faute de pouvoir acquitter le droit de timbre.

Pourtant cet argument n'emporte pas la conviction de Monsieur JOZEAU-MARIGNE qui estime que le principe de l'article 6 de la Déclaration de 1789 n'interdit pas de subordonner les candidatures à des conditions d'âge, d'ancienneté ou de service. Il ne voit pas pourquoi, il ne serait pas possible d'instituer un droit d'inscription qui couvrirait pour partie le coût des concours.

Le moyen n'aurait, à ses yeux, quelque valeur que dans la mesure où le taux du droit de timbre prévu serait si élevé qu'il pourrait effectivement opérer une discrimination entre les candidat en fonction de leurs ressources, les plus démunis, se trouvant empêchés de se présenter aux concours.

Ce cas ne lui semble pas être réalisé, le taux fixé à 150 F. n'est pas très élevé et les exemptions prévues par l'article 5 retirent à cette mesure ce qu'elle pouvait, éventuellement, comporter d'injustice. C'est pourquoi, il propose de ne pas retenir les griefs énoncés à l'encontre de cet article. Il estime qu'en raison de son faible montant et des exonérations prévues, ce droit de timbre ne crée pas une condition de caractère pécuniaire de nature à mettre en cause le principe de l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme.

Monsieur le Président estime qu'il s'agit là d'un problème de fond. Il s'agit de dissuader un certain nombre de candidats. Lui-même se déclare choqué par cette disposition sur la constitutionnalité de laquelle il s'interroge. Il se demande si personne, au sein du Conseil, n'y voit une rupture caractérisée du principe d'égalité.

Monsieur VEDEL répond que pour sa part, il aurait certainement censuré cet article s'il n'y avait pas eu les deux autres paragraphes qui prévoient les cas d'exonération. Sans ces possibilités d'exonération, ces dispositions lui sembleraient tout-à-fait injustes.

A titre de comparaison, il indique que le problème posé est analogue à celui que peuvent poser les droits d'inscription universitaires. A l'époque où lui-même était Doyen de la faculté de droit de Paris, le Recteur de l'Académie de Paris et lui-même avaient chacun, en ce qui les concerne, la possibilité de dispenser environ un tiers des étudiants en droit du paiement de ces frais d'inscription. Ceci posé, le montant de 150 F. des droits visés peut être sans doute lourd pour certaines personnes mais la distortion apportée au principe d'égalité lui semble trop bénigne pour pouvoir entraîner une censure.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE indique aux membres du Conseil qu'il a fait procéder à une recherche comparative sur le montant actuel des droits d'inscription universitaires. Actuellement, le montant le plus faible, qui exclut le bénéfice d'une couverture de sécurité sociale, est de 705 F. Le montant le plus élevé qui lui inclut le bénéfice d'une couverture de sécurité sociale et d'une couverture mutualiste est de 1 345 F.

.../...

Les exemptions prévues par l'article 5 sont assez larges. Les chômeurs et les personnes en fin de droit peuvent en bénéficier.

Monsieur le Président demande aux membres du Conseil s'ils ont connaissance de l'existence de mesures semblables pour d'autres concours.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE répond qu'il n'a pas fait de recherche sur ce point, mais qu'il peut, à titre d'information, indiquer que le Conseil général qu'il préside a recruté, récemment par concours, deux secrétaires. Pour ces deux postes, il a eu à choisir entre 259 candidats.

Puis il donne lecture du texte de l'article 5 et du deuxième considérant de la page 6 de son projet de décision.

Monsieur le Président propose la suppression des mots "par son montant limité", expression qui ne lui semble pas appropriée.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE donne son accord à cette modification puis il donne lecture du premier considérant de la page 7 de son projet de décision.

Il aborde ensuite les problèmes posés par l'article 7 de la loi dont il donne lecture.

Il indique que la caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (C.A.E.C.L.) est en quelque sorte le banquier des collectivités locales. Les prêts consentis par cette caisse se font à taux assez élevé. Actuellement, cette caisse dispose de fonds propre d'un montant d'environ neuf milliards et demi de francs. Le Gouvernement se propose d'opérer, sur ces fonds propres, une ponction de deux milliards. Le procédé n'est pas entièrement nouveau.

Les auteurs de la saisine y voient une rupture du principe d'égalité entre les collectivités locales. Ils estiment, en effet, qu'une collectivité locale qui a contracté auprès de cette caisse un emprunt à un certain taux, est aujourd'hui conduite à renégocier son emprunt pour obtenir, en raison de la baisse générale des taux, soit un taux inférieur, soit un remboursement anticipé.

Or, du fait que la C.A.E.C.L. verra ses réserves amputées de deux milliards, elle ne pourra pas, selon les auteurs de la saisine, répondre de manière positive à ces demandes. Par contre, d'autres organismes, comme par exemple la caisse des dépôts et consignations, dont les ressources n'auront pas été ponctionnées par l'Etat, pourront elles, accéder à ces demandes des collectivités territoriales.

Ceci aurait pour conséquence, selon les auteurs de la saisine, de défavoriser les collectivités territoriales qui ont contracté un emprunt auprès de la C.A.E.C.L. par rapport à celles qui ont contracté des emprunts auprès d'un autre établissement financier.

.../...

Ce moyen ne lui semble pas fondé. L'atteinte portée au principe d'égalité invoquée par les auteurs de la saisine n'est certainement pas la conséquence directe du prélèvement de deux milliards opéré sur les fonds de la C.A.E.C.L. En outre, rien ne permet d'assurer que cette ponction interdira à la C.A.E.C.L. d'accepter de renégocier les emprunts qu'elle a consentis aux collectivités territoriales, rien ne permet de penser non plus, que les collectivités territoriales qui s'adresseront à un autre établissement financier obtiendront satisfaction. Ainsi, pour ce qui est de ce prélèvement de deux milliards, on peut certes ne pas l'approuver, mais il s'agit là d'une décision qui relève de l'appréciation du Parlement.

Pour cet ensemble de raisons, il propose au Conseil de rejeter l'argument.

Monsieur FABRE tient à exprimer son désaccord partiel sur cette proposition. Il fait valoir que la C.A.E.C.L. est également alimentée par le fonds de roulement des collectivités territoriales. Celles-ci se sont d'ailleurs toujours insurgées contre ce prélèvement qui ne dit pas son nom.

Les collectivités locales, qui veulent emprunter pour investir, sont toujours contraintes de contracter au moins partiellement un emprunt au taux le plus élevé auprès de la C.A.E.C.L.

Si l'Etat a besoin d'argent, il peut en prendre dans une caisse publique. Mais il serait préférable que l'Etat emprunte plutôt qu'il ne prélève. Les dispositions de la loi examinée risquent de réduire fortement les disponibilités des collectivités locales.

Sur le simple plan du bon sens, la disposition examinée lui semble parfaitement choquante.

Monsieur VEDEL fait part de sa pleine approbation avec les conclusions du rapporteur. Il comprend toutefois l'émotion des responsables des collectivités locales. Il propose cependant une modification de rédaction du projet de décision. Il estime, en effet, que la cause éventuelle d'inconstitutionnalité ne réside pas dans l'atteinte potentielle à l'autonomie locale. La C.A.E.C.L. n'est pas en effet un organisme local. C'est un organisme d'Etat. Le problème tient donc uniquement à la différence de situation des collectivités locales selon qu'elles ont ou non emprunté à la C.A.E.C.L. Le véritable grief est là. Il réside entre l'inégalité de faits entre ces collectivités locales.

Le projet de décision écarte le grief au motif qu'il n'y a pas d'incidence puisque le prélèvement ne modifie pas la situation des collectivités locales. Ceci ne lui semble pas exact. En effet, la diminution des ressources de la C.A.E.C.L. aura nécessairement une incidence sur la situation des collectivités locales selon qu'elles sont ou non emprunteuses auprès d'elle. Mais il s'agit là d'une atteinte indirecte, d'une atteinte par ricochet.

Monsieur VEDEL propose un amendement rédactionnel qui traduit cette situation. Il fait valoir qu'il n'y a pas d'inconstitutionnalité non pas puisqu'il n'y a pas d'incidence financière mais parce que cette incidence financière ne constitue pas une atteinte au principe d'autonomie des collectivités locales.

.../...

Monsieur LECOURT souhaite la suppression, en page 8 du projet de décision, de la référence au montant de 9, 5 milliards de Francs. Il estime imprudent que le Conseil reprenne à son compte les évaluations chiffrées qui pourraient être ultérieurement contestées.

Le Conseil se rallie à la proposition de Monsieur LECOURT.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE fait part de son plein accord avec les interventions de Messieurs VEDEL et FABRE. Il rappelle que les taux de prêt sont fixés par le Gouvernement ; que les sommes empruntées par les collectivités territoriales ne peuvent être assignées qu'aux investissements et jamais au financement des dépenses de fonctionnement.

Monsieur VEDEL propose un amendement rédactionnel que le Conseil accepte.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE aborde alors l'examen de l'article 11 de la loi de finances rectificative dont il donne lecture.

Il indique que les auteurs de la saisine voient dans la disposition de cet article plus qu'une amnistie, qu'ils y voient une atteinte au principe d'égalité. En effet, ce texte fixe d'une manière uniforme à 10 % le montant de la taxe spéciale libératoire du paiement de tous impôts, droits et taxes.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE rappelle que selon le législateur le dispositif critiqué est de la nature de ceux que la tradition républicaine comprend dans les lois d'amnistie. Depuis la libération, le législateur a offert à quatre reprises aux résidents ayant enfreint la loi sur les changes la possibilité de régulariser leur situation sans que le paiement d'une taxe ait toujours été prévu.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE estime que cet article pose un problème extrêmement délicat. Il ne pense pas possible de contester dans son principe même l'amnistie fiscale, mais il pense nécessaire que le Conseil soit attentif aux modalités retenues pour la mettre en oeuvre. En ce qui concerne le principe, il rappelle qu'il y a eu déjà dans le passé une amnistie générale à la fois fiscale et douanière prise en 1952 à l'initiative de Monsieur PINAY ; qu'en 1958 une ordonnance signée du Général de GAULLE a également permis aux possesseurs d'avoirs dissimulés à l'étranger ou de devises étrangères détenues en France de régulariser leur situation ; que l'article 101 de la loi de finances pour 1982 a prévu une amnistie moyennant une taxe forfaitaire de 25 %. A ce sujet, il rappelle que le Conseil qui avait été saisi pour d'autres raisons de cette loi n'a pas soulevé d'office l'inconstitutionnalité de l'article 101.

Par ailleurs, ce n'est pas la première fois que le Conseil constitutionnel est expressément confronté au problème de la constitutionnalité d'une amnistie fiscale et douanière. Il s'agit en fait d'une question extrêmement grave aux yeux de l'opinion publique et qui doit retenir toute l'attention du Conseil constitutionnel.

.../...

Sur le plan juridique, s'il est certain qu'une amnistie fiscale porte, par nature, effectivement atteinte au principe d'égalité devant l'impôt, cette atteinte peut se justifier par des considérations d'intérêt général.

D'une part, l'amnistie fiscale vise à ramener les fraudeurs sur le chemin de la régularité en permettant aux contribuables malhonnêtes de revenir dans le droit chemin sans craindre des redressements fiscaux en cascade sur les divers impôts dont ils sont redevables. L'amnistie, en dépénalisant ces infractions fiscales, a pour objet d'améliorer les rentrées fiscales dans l'avenir.

D'autre part, du point de vue économique, dans la mesure où elle profite à des personnes détenant des revenus à l'étranger, l'amnistie tend à faire bénéficier l'économie nationale d'un apport de ressources financières nouvelles.

Tels sont les deux motifs d'intérêt général qui peuvent justifier l'atteinte portée, par l'amnistie, au principe d'égalité devant l'impôt.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE annonce qu'il va examiner d'une manière plus précise les modalités de l'amnistie fiscale prévue par la loi. Il expose que la jurisprudence antérieure du Conseil constitutionnel met deux conditions à la validité d'une telle amnistie. La première est que les bénéficiaires de l'amnistie soient définis de manière objective (1), la deuxième est que l'amnistie limite ses effets à l'apurement des fraudes commises antérieurement à son entrée en vigueur.

Pour ce qui est de la première condition, l'article 11 de la loi y satisfait pleinement. En effet, il résulte de ses termes que l'amnistie s'applique aux seuls résidents français qui détiennent des avoirs irréguliers à l'étranger et à l'encontre desquels aucune procédure, ni administrative, ni judiciaire, n'a été engagée avant la date de régularisation.

Pour ce qui est de la deuxième condition, il n'y a pas de problème s'agissant de l'amnistie fiscale elle-même. En effet, l'article 11 de la loi précise que la taxe de 10 % est libératoire de tout impôt dont le fait générateur est antérieur à la date d'entrée en vigueur de la loi.

Il n'en va pas exactement de même pour ce qui est de l'amnistie douanière. Celle-ci pose une petite difficulté dans le cas où il y aurait exportation de capitaux à l'étranger postérieurement à la publication de la loi, exportation suivie d'un rapatriement avant le 1er janvier 1987. Il est vrai que, dans cette hypothèse, la loi peut avoir pour effet de couvrir un comportement futur et non pas un comportement passé.

Il faut toutefois prendre en considération les observations du Secrétaire général du Gouvernement qui fait valoir qu'il est difficile de procéder autrement. En effet, lorsqu'une exportation de capitaux à l'étranger est clandestine, sa date est par définition inconnue. Il n'est pas possible de savoir si elle est antérieure ou postérieure à l'entrée en vigueur de la loi.

(1) cf. C.C. 25 février 1982

Monsieur JOZEAU-MARIGNE conclut dès lors à la constitutionnalité de l'article 11 puisque la date limite de rapatriement des avoirs irréguliers n'est pas trop éloignée dans le temps.

Monsieur MARCILHACY s'étonne de ce que, dans sa formulation, la loi d'amnistie ne vise pas la personne du fraudeur mais ne porte que sur les biens. Les personnes ne sont atteintes par cette loi d'amnistie que par voie de conséquence. C'est pourquoi, il estime difficile d'apprécier la conformité de cette loi au principe d'égalité.

Monsieur le Président fait observer à Monsieur MARCILHACY que traditionnellement les lois d'amnistie visent les faits et non les personnes. Les amnisties fiscales et douanières précédentes ne visaient que les avoirs et non point les personnes.

Monsieur VEDEL fait observer que les effets des amnisties fiscales ont souvent des portées différentes. L'amnistie fiscale de 1982 mettait en place un dispositif quasiment semblable à celui prévu par la loi examinée, à la seule différence du montant du taux de la taxe libératoire. Ces deux lois d'amnistie se distinguent de celles qui ont été prises antérieurement à 1981. En ce qui concerne l'année 1981, l'absolution n'était prévue par loi que pour les droits et taxes. L'impôt de 1981 était toujours dû.

Le texte actuel permet tout de même, dans certaines conditions, d'échapper à l'impôt sur le revenu de 1986. Il est certain qu'une loi d'amnistie réalise toujours une atteinte au principe d'égalité. Il souhaite, pour sa part, que le Conseil fasse preuve de prudence dans la rédaction de sa décision. Il estime que la loi d'amnistie fiscale examinée peut, en effet, présenter un caractère incitateur à l'évasion fiscale.

Monsieur le Président indique aux membres du Conseil que le projet initial de la loi fixait la date de rapatriement des capitaux au 1er octobre 1986. C'est au cours des débats devant le Sénat que ce délai a été repoussé au 1er janvier 1987.

Monsieur VEDEL souligne que la notion de loi d'amnistie ne peut pas s'appliquer aux fraudes à venir. Il se déclare lui-même très hésitant quant à la solution à retenir mais il est conscient que c'est la nature même de ce type d'affaire qui prête à hésitation.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE estime, lui aussi, que le délai de six mois donne matière à réflexion.

Monsieur VEDEL constate cependant que l'article 101 de la loi de 1982 fixait, lui aussi, un délai de six mois.

Monsieur le Président fait valoir que ce délai là variait en fonction des capitaux intéressés ; qu'il s'agissait surtout d'éviter des ventes à vil prix.

.../...

Monsieur MARCILHACY insiste à nouveau sur le caractère qu'il estime insolite de la rédaction de l'article 11 de la loi examinée. Il se déclare inquiet d'une éventuelle méconnaissance du principe d'égalité permise par le dispositif de cet article. Il craint que la mise en application de ces dispositions n'aboutisse à créer des situations contraires à l'égalité. Les fraudeurs pourront se trouver dans une situation plus favorable que les honnêtes contribuables.

Monsieur VEDEL pense que cette crainte n'est pas entièrement fondée. Il fait valoir qu'en matière de revenus le fait générateur de l'impôt c'est leur perception. Au regard des revenus, pour autant qu'ils aient été perçus avant l'entrée en vigueur de la loi et rapatriés avant l'expiration du délai qu'elle fixe, il est certain qu'ils ne donneront pas lieu aux prélèvements fiscaux normaux.

Par contre, pour les revenus perçus postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi, leurs titulaires ne pourront pas opposer au fisc le certificat anonyme prévu par la loi. Toutefois, ce point mérite d'être précisé et, de ce point de vue, la rédaction de l'article 11 n'est pas entièrement satisfaisant.

Le Conseil constitutionnel a progressivement pris l'habitude de répondre point par point à l'argumentation des auteurs des saisines et de façon à être aussi compris par des non-juristes. Il fait à ce moment-là une proposition de rédaction.

Monsieur le Président estime que la rédaction du projet est suffisamment claire ; que l'administration fiscale saura la comprendre.

Monsieur VEDEL renonce à son amendement rédactionnel.

Monsieur MARCILHACY s'émeut de ce que cette loi d'amnistie fasse échec aux possibilités de rappel, ce qui lui semble aggraver encore l'inégalité entre les contribuables.

Monsieur MAYER remarque que toute loi d'amnistie, par définition, viole le principe d'égalité.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE donne alors lecture de son projet de décision, à partir du deuxième considérant de la page 9.

Sur le premier considérant de la page 10, Monsieur le Président se déclare hostile à ce que le Conseil constitutionnel procède à ce qu'il estime être une analyse psychologique des intentions des fraudeurs ou des administrations. Il propose de supprimer les mots "du seul fait de la crainte de devoir subir des redressements en cascade sur les divers impôts dont il est redevable" qui se trouvent aux lignes 4, 5 et 6 de ce considérant.

Monsieur LECOURT propose le remplacement des deux premiers arguments de ce considérant par un considérant constatant tout simplement qu'il est loisible au législateur, pour un objectif d'intérêt général, de prendre une mesure d'amnistie.

.../...

Monsieur MAYER fait part de son entier désaccord avec la proposition de Monsieur LECOURT. Il estime en effet que cette rédaction tend à justifier l'amnistie. Pour sa part, il déclare qu'il est, par principe, hostile à une loi d'amnistie fiscale car il pense qu'elle est incitative à la fraude.

Monsieur VEDEL rappelle que, dans d'autres circonstances, le Conseil constitutionnel a déjà apprécié le contenu de l'intérêt général mis en avant par le législateur. Il lui semble que ce dernier ne peut pas se contenter d'affirmer qu'il poursuit une fin d'intérêt général mais qu'il doit en préciser le contenu.

Monsieur LECOURT dit qu'il est tout simplement hostile à ce que le Conseil constitutionnel apparaisse comme voulant "moraliser".

Monsieur VEDEL redoute que la notion d'intérêt général utilisée dans ce cas et sans autre précision n'ait une portée considérable et regrettable. Il lui semble qu'une confusion pourrait être faite entre l'intérêt général et l'intérêt des fraudeurs. Pour lui, ces deux intérêts sont pourtant bien distincts.

Monsieur le Président répète son hostilité à tout ce qui pourrait apparaître, dans la décision du Conseil constitutionnel, comme une analyse psychologique des intentions du législateur.

Monsieur VEDEL est d'avis que le Conseil constitutionnel n'est pas obligé de reprendre à son compte l'idée d'intérêt général, telle qu'elle est mise en avant par le législateur, mais qu'il doit, à tout le moins, bien indiquer que l'intérêt général ne se confond pas, dans le cas d'espèce, avec l'intérêt des fraudeurs.

Monsieur le Président souhaite que chacun prenne ses responsabilités, le législateur les siennes, le Conseil constitutionnel celles qui lui sont propres.

Une discussion s'engage au sein du Conseil sur la rédaction souhaitable du premier considérant de la page 10.

Monsieur le Président résume le sentiment du Conseil constitutionnel en déclarant que ce qui est souhaitable c'est que la finalité de la disposition d'amnistie soit bien attribuée à l'intention du législateur et non pas à celle du Conseil.

Monsieur MARCILHACY propose de ne garder que les quatre premières lignes du considérant, de supprimer les sept lignes suivantes.

Monsieur le Président estime qu'il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de porter une approbation sur la loi mais qu'il peut seulement prendre acte que la disposition discutée n'est pas contraire à la Constitution.

Monsieur le Secrétaire général fait alors une proposition de rédaction qui tient compte des différentes observations présentées par les membres du Conseil. Cette rédaction est acceptée par ces derniers.

.../...

Monsieur JOZEAU-MARIGNE donne alors lecture de son projet de décision à partir du deuxième considérant de la page 10 jusqu'au dernier considérant de la page 11.

Monsieur MARCILHACY fait valoir que le mécanisme mis en place par la loi est assez difficile à comprendre.

A 12 h 45, Monsieur le Président suspend la séance qui est reprise à 14 h 40.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE donne lecture de l'article 16 de la loi. Il indique que les auteurs de la saisine voient dans le fait que cet article se borne à mentionner le ministère sans faire référence au titre, une violation de l'article 41 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 qui prévoit que le Parlement vote les dépenses par titre et par ministère. Il estime que le moyen n'est pas fondé. En effet, en application de l'article 41 de l'ordonnance organique sur les lois de finances, les dépenses du budget général font l'objet d'un vote unique en ce qui concerne les services votés, d'un vote par titre et par ministère en ce qui concerne les autorisations nouvelles. Aussi bien, il n'y a d'obligation de vote par titre et par ministère que pour les mesures nouvelles.

Cette obligation ne s'impose pas lorsqu'il s'agit d'annulations de crédits qui, par définition, ne peuvent porter que sur les crédits ouverts par la loi de finances initiale. Au surplus, Monsieur JOZEAU-MARIGNE rappelle qu'il aurait pu être procédé à ces annulations par simple arrêté.

Monsieur le Président constatant qu'aucun membre du Conseil ne souhaite intervenir sur ce point, Monsieur JOZEAU-MARIGNE donne lecture de son projet de décision à partir du deuxième considérant de la page 11 jusqu'au premier considérant de la page 12.

Monsieur MARCILHACY exprime le regret de ce que la décision du Conseil ne puisse mentionner que l'annulation de crédit aurait pu être faite par arrêté.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE donne alors lecture de l'article 18 de la loi examinée. Il précise que le délai de reprise visé au paragraphe 1er de cet article est, dans l'état actuel des choses, de 4 ans. Le paragraphe 1er de l'article 18 en opère donc une réduction au profit de tous les contribuables. Ces dispositions ne présentent donc aucun problème de constitutionnalité.

Par contre, il en va différemment de la disposition du paragraphe II de l'article 18, disposition pour laquelle il proposera au Conseil une décision de censure.

Il s'interroge sur les conditions qui permet le dépôt et le vote d'un pareil amendement. L'esprit dans lequel cette disposition, résultant d'un amendement, a été proposée est extrêmement clair. Il est de même de l'esprit dans lequel les parlementaires l'ont adoptée.

.../...

Il pense que les auteurs de la saisine ont parfaitement raison d'y voir une rupture du principe d'égalité. Le délai de 2 ans que cette disposition de l'article 18 prévoit ne bénéficie qu'aux seules personnes ne disposant comme revenus que de pensions, salaires ou traitements. Il faut savoir que les fonctionnaires de la rue de Rivoli ont pour habitude d'interpréter strictement les textes. Dès lors, une personne qui disposerait d'un revenu annuel de 30 000 F. qui posséderait en outre, soit un champ qu'il louerait, soit un livret de caisse d'épargne B, ou qui percevrait le loyer d'un immeuble d'habitation de 500 F. ne pourrait bénéficier de ce délai de 2 ans.

Il tient à préciser à ses collègues que les représentants du ministère des finances ont confirmé cette interprétation stricte au cours de la traditionnelle réunion de travail qu'il a eu avec eux.

Il est certain que les vérifications sont plus aisées à opérer sur les revenus des personnes qui ne disposent que de salaires, traitements ou pensions, que pour ceux qui disposent de revenus d'une autre nature. Toutefois, par l'effet du II de l'article 18, une différence de situation infime entre un contribuable dont les revenus sont salariaux à 100 % et celui dont les revenus sont salariaux à 99 %, par exemple, entraînera une différence de traitement considérable.

C'est pourquoi, il estime que cette disposition n'est pas conforme au principe d'égalité, car elle conduit à traiter différemment des contribuables qui se trouvent dans des situations analogues.

Il indique aux membres du Conseil que, contrairement à ce que soutiennent les auteurs de la saisine, il estime, lui, que la disposition du paragraphe II de l'article critiqué est tout-à-fait séparable des autres dispositions de cet article.

Monsieur VEDEL remarque que la saisine pose deux questions. La première a été abordée par le rapporteur. La deuxième peut se poser en ces termes : est-il légitime de faire une différence entre les contribuables en raison de l'origine de leurs ressources ? En fait, une présomption de fraude est érigée à l'encontre d'un certain nombre de contribuables. Tout le monde peut être considéré comme fraudeur virtuel mais certaines personnes sont supposées ne pas avoir, en fait, la possibilité de frauder. Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que, parmi les salariés, se trouvent des Présidents Directeurs Généraux ou des hauts-fonctionnaires qui peuvent faire, à l'occasion, l'objet de reprises fiscales parfaitement justifiées

Il convient de "ne pas se cacher derrière son petit doigt" en annulant ou en censurant, au nom de la rigueur, une disposition qui ne viserait que des salariés qui ne disposeraient d'autres ressources que dans des conditions infimes.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE pense que la raison profonde de l'inconstitutionnalité réside en effet dans la différence de traitement entre des contribuables au regard de l'exercice, par l'administration, de son droit de reprise, en fonction uniquement de leur qualité ou de la nature de leurs revenus. Il lui semble que la rédaction de son projet de décision l'indique clairement mais il ne voit, pour sa part, aucun inconvénient à ce que cela soit affirmé d'une manière plus forte.

.../...

Monsieur VEDEL pense que le Conseil constitutionnel touche là à une matière de droit constitutionnel financier. Il rappelle que de l'opinion des vieux auteurs, les salaires ont une nature mixte. Ils rétribuent non seulement le travail fourni mais aussi l'usure du travailleur. Par contre, un rentier a le privilège de vivre sur un capital quasiment inusable. Cette différence expliquait et justifiait, à leurs yeux, une différence de traitement entre les rentiers et les salariés. Cet argument a toutefois beaucoup perdu de sa force avec l'instauration d'un système de sécurité sociale. Aujourd'hui, l'argument le plus communément admis, pour justifier une différence de traitement au regard du droit fiscal est la moindre grande propension des salariés à frauder le fisc.

Il ne pense pas qu'il soit très heureux ou très prudent d'empêcher, par une rédaction trop générale, l'administration de moduler des règles qui tiennent compte de ces différences de situation.

Donc, la question est de savoir s'il est légitime ou non, sur le soupçon d'une présomption de fraude, d'interdire une modulation des conditions de reprise. On peut également s'interroger sur les difficultés pratiques que rencontrera l'administration pour appliquer ce texte. Par ailleurs, l'argument qui voudrait qu'un salarié, qui aurait "hérité de trois malheureuses actions de sa grand-mère", change de régime, ne lui semble pas réellement conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. En effet, il rappelle que le Conseil, dans une décision du 27 décembre 1973, a jugé qu'en matière fiscale il ne pouvait y avoir de différence relativement aux modalités de preuve selon que la personne mise en cause était un petit ou un gros contribuable. La question posée est donc bien de savoir s'il est légitime d'autoriser des modalités de contrôle différentes en fonction uniquement de la nature des revenus.

Monsieur le Président partage le souci exprimé par Monsieur VEDEL et pense que ce système déjà effroyablement compliqué sera aggravé, par exemple, en cas de changement de régime en cours d'année. Il lui semble que la disposition critiquée n'a certainement pas été pensée du point de vue technique. Il indique toutefois au Conseil que, s'il suit le rapporteur dans ses conclusions, il censurera l'amendement d'un de ses collègues puisqu'en effet, le texte critiqué résulte d'un amendement déposé par Monsieur GISCARD d'ESTAING.

Monsieur MAYER dit que si Monsieur GISCARD d'ESTAING était aujourd'hui présent, il voterait sans doute pour la constitutionnalité de l'article critiqué.

Monsieur VEDEL rappelle que Monsieur GISCARD d'ESTAING n'est plus le collègue des membres du Conseil.

Monsieur le Secrétaire général appelle l'attention des membres du Conseil sur le fait qu'à la page 10 de leur saisine, les députés soulèvent la question de la différence de traitement des contribuables fondée sur la différence de nature de leurs ressources.

Monsieur VEDEL fait remarquer que la technique utilisée peut entraîner des résultats "ubuesques". Ainsi, l'administration fiscale pourrait interroger un contribuable salarié sur les revenus qu'il a perçus trois ans auparavant tout simplement pour déterminer si ceux-ci étaient ou non exclusivement composés de salaires.

.../...

Monsieur JOZEAU-MARIGNE donne alors lecture de son projet de décision à partir du troisième considérant de la page 12 jusqu'au deuxième considérant de la page 15.

Monsieur VEDEL souhaite faire deux remarques. La première est relative au principe d'égalité. Il fait valoir que la mise en oeuvre du principe d'égalité pose des difficultés extrêmes. Le Conseil constitutionnel a cru bon de calquer sa jurisprudence sur celle du Conseil d'Etat. De cette dernière, il a retenu deux choses. D'une part, l'intérêt général peut justifier un traitement inégal des gens pourtant dans des situations équivalentes. D'autre part, des situations différentes peuvent relever de régimes différents.

Il a retenu un troisième élément de cette jurisprudence, mais cette fois-ci à tort, "la compatibilité avec la finalité de la loi". La prise en compte de cet élément s'explique et se justifie parfaitement pour le Conseil d'Etat qui est chargé d'appliquer la loi. Par contre, le Conseil constitutionnel, qui est chargé d'apprécier la conformité de la loi à la Constitution ne peut pas se servir utilement de ce dernier critère.

Après une réflexion approfondie, il propose au Conseil de supprimer cette référence dans son projet de décision.

Monsieur le Président désire connaître sur ce point l'opinion de Monsieur PAOLI.

Monsieur PAOLI exprime son plein accord avec l'analyse de Monsieur VEDEL. Il rappelle que Monsieur SEGALAT était extrêmement attaché au critère de compatibilité avec la finalité de la loi.

En 1982 déjà, la question du maintien par le Conseil constitutionnel de ce critère s'était posé et finalement le Conseil avait renoncé à sa suppression. A titre personnel, il déclare partager l'analyse et l'opinion de Monsieur VEDEL.

Monsieur le Président demande alors son opinion sur ce point à Monsieur le Secrétaire général.

Monsieur le Secrétaire général rappelle que la doctrine s'interroge sur ce point de droit comme l'a montré une étude de M. LEBEN publiée à la Revue de Droit Public. Selon l'opinion générale, la seule évocation de la différence de situation pour justifier une dérogation au principe d'égalité est un argument insuffisant. Tout dépend de l'objet de la législation qui est en cause. Ainsi par exemple, la situation particulière des D.O.M. peut justifier un régime de prix spécial mais non qu'il soit porté atteinte au principe de l'égal accès aux emplois publics. La suppression pure et simple dans la décision du Conseil constitutionnel de l'expression "n'est pas incompatible avec la finalité de la loi" risquerait peut-être d'être interprétée comme un recul de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Il faut être plus précis.

Monsieur le Président se demande s'il convient de supprimer cette expression dans la décision que le Conseil va prendre ce jour ou s'il convient de revenir ultérieurement sur ce sujet.

Monsieur VEDEL propose une rédaction intermédiaire en suggérant l'adoption des mots "compte tenu de l'objet de la loi".

.../...

Monsieur le Président s'interroge sur le caractère opératoire de cette modification.

Monsieur VEDEL précise que l'objet de la loi examinée est d'établir des modalités de contrôle et que, dès lors, il est logique que ces contrôles puissent être différents en fonction de la matière à contrôler. Par ailleurs, en ce qui concerne l'intérêt général, il rappelle que ce dernier ne se confond pas nécessairement avec l'intérêt du plus grand nombre. Ainsi l'aide apportée aux personnes handicapées est bien une fin d'intérêt général et, Dieu merci, dans la population, les handicapés ne sont pas les plus nombreux.

Monsieur le Président et Monsieur VEDEL proposent ensemble une modification de rédaction qui est acceptée par Monsieur JOZEAU-MARIGNE.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE aborde les questions qui se posent à l'occasion de l'examen des articles 19, 25 et 26 de la loi de finances rectificative pour 1986 dont il donne lecture.

Il rappelle que ces articles ont pour objet, d'une part, de supprimer l'obligation pour les compagnies d'assurance de déclarer à l'administration fiscale les contrats d'assurances de bijoux ou d'objets d'art d'un montant supérieur à 100 000 F, d'autre part, de supprimer, pour les particuliers, l'obligation d'effectuer, par chèque, virement ou carte bancaire, les paiements d'un montant supérieur à 10 000 F, enfin, de permettre le paiement, par tous moyens, des bons anonymes.

Les auteurs de la saisine soutiennent que ces dispositions entravent gravement la répression de la fraude fiscale et n'ont certainement pas pour objet de garantir l'exercice des libertés publiques et des droits individuels.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE souhaite indiquer dans le projet de décision, qu'il soumet à l'approbation des membres du Conseil, que l'exercice des libertés et des droits individuels ne saurait en aucun cas excuser la fraude fiscale, ni en gêner la répression (1). Ceci posé, il appartient au législateur de choisir les moyens qui lui semblent les plus adaptés pour réprimer une telle fraude. Qu'ainsi, il a parfaitement le droit, sans méconnaître aucune disposition de valeur constitutionnelle, d'abandonner un moyen de contrôle qu'il estime inefficace ou dont les contraintes lui semblent trop grandes.

C'est sur la base de cette idée qu'il a rédigé son projet de décision et qu'il conclut à la conformité à la Constitution des trois articles critiqués.

Monsieur MARCILHACY propose de supprimer les mots "inconvenients excessifs" aux septième et huitième lignes du premier considérant de la page 17.

Monsieur VEDEL fait part de sa vive réserve quant à l'opportunité de la suppression de ces mots. En effet, l'efficacité peut bien être excessive dans ces effets et conséquences.

(1) cf. C.C. 29 décembre 1983

Monsieur MARCILHACY se rallie à une proposition de Monsieur JOZEAU-MARIGNE tendant à mettre le temps de cette phrase au présent de l'indicatif.

Monsieur LECOURT estime que les mots "sans valeur" utilisés à la fin du deuxième considérant de la page 16 sont un peu rudes.

Après une discussion, le Conseil décide de leur substituer les mots "dénué de pertinence".

Monsieur le Président propose de supprimer l'inversion grammaticale du premier considérant de la page 17. Il s'inquiète également de la portée de l'expression "en entraver la légitime répression".

Certains membres du Conseil font valoir au Président qu'il s'agit là de la reprise textuelle d'une décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 1983.

Monsieur MAYER rappelle qu'à l'époque le souci du Conseil constitutionnel était de ne surtout pas donner l'impression qu'il encourageait la fraude fiscale.

Monsieur MARCILHACY souhaite que, dans tous les cas, la décision du Conseil constitutionnel ne puisse donner l'illusion qu'il veuille, d'une manière quelconque, légitimer la fraude fiscale. Il propose, à cette fin, d'introduire dans le considérant l'expression "ne saurait en aucun cas justifier".

Monsieur le Président après réflexion préférerait que l'on ne touche pas à la rédaction du texte tel qu'il est, quitte à reprendre la question ultérieurement. Toutefois, il garde toutes ses inquiétudes quant à la portée de cette expression.

Monsieur FABRE propose d'écrire "sa légitime répression" à la place de "la légitime répression".

Monsieur le Président approuve tout-à-fait cet amendement rédactionnel. Il lui semble que la formule ainsi réécrite a en effet une portée plus limitée.

A cet instant, il soumet au Conseil constitutionnel une nouvelle rédaction qui lui est proposée par Monsieur le Secrétaire général.

Monsieur MARCILHACY tient à faire part au Conseil, pour sa conscience, qu'il estime bien faible la terminologie utilisée par le Conseil constitutionnel pour stigmatiser la fraude fiscale. Il souhaiterait une expression qui puisse renforcer l'expression de la réprobation du Conseil constitutionnel pour la fraude fiscale.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE annonce qu'il va maintenant examiner les dispositions de l'article 31 de la loi. Il veut, dès cet instant, avertir ses collègues qu'il conclut à l'inconstitutionnalité de cet article. Il souhaite que ses collègues qui, ont bien voulu le suivre dans ses propositions, en ce qui concernait l'article 18, le suivent également sur ce point. Puis, il donne lecture de l'article 30 de la loi.

.../...

Il souligne la rédaction hermétique de ce texte qui, rappelle-t-il est issu d'un amendement déposé devant le Sénat le 17 juin 1986, par Monsieur Christian TAITTINGER qui, à cette occasion, s'est exprimé textuellement en ces termes : "Par cet amendement, il s'agit à la fois de réparer un oubli et de combler une erreur juridique. Dans la loi de 1975, le législateur -Gouvernement et Parlement, je le reconnais- à oublier de reprendre les dispositions prévues pour le statut de questure de la ville de Paris qui était réglée, jusqu'à présent, par le décret-loi du 29 avril 1939. Cette situation de fait a été reconnue à l'époque par le Ministre des finances ; elle a également été reconnue par les Ministres des finances entre 1981 et 1986. Par conséquent, il convient aujourd'hui de donner une base légale plus solide à ce système et de sortir d'un état de fait..." (J.O. débats, Sénat, page 1721).

Monsieur JOZEAU-MARIGNE estime qu'il s'agit là d'un incontestable cavalier budgétaire. Des explications un peu obscures de Monsieur TAITTINGER, on peut cependant retenir que l'article 30 a pour objet de rendre applicable, de manière rétroactive, pour la gestion du conseil de Paris et du conseil régional d'Ile-de-France, les dispositions de l'article 9 du décret-loi du 29 avril 1939.

Les auteurs de la saisine lui reprochent, d'une part, d'être un cavalier budgétaire qui n'a pas sa place dans une loi de finances, d'autre part, d'être contraire au principe posé par l'article 15 de la déclaration de 1789 aux termes duquel "La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration".

Le premier moyen invoqué apparaît tout à fait pertinent à Monsieur JOZEAU-MARIGNE au regard des dispositions de l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relatif aux lois de finances. Il lui semble absolument évident que l'article 30 n'intéresse en rien la fiscalité, la détermination des ressources et des charges de l'Etat, ou l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. Or, seules des dispositions de ce type doivent obligatoirement, pour les unes, ou peuvent éventuellement pour les autres, figurer dans le corps d'une loi de finances.

Le Gouvernement essaie de justifier cet article en faisant valoir qu'il se rattache aux dispositions législatives destinées "à imposer aux agents des services publics des responsabilités pécuniaires". Cette argumentation n'emporte en rien sa conviction.

A cet instant Monsieur MARCILHACY fait un geste exprimant son approbation de la position de Monsieur JOZEAU-MARIGNE.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE déclare qu'il a remarqué le geste de Monsieur MARCILHACY et qu'il l'en remercie. Il conclut en proposant aux membres du Conseil de censurer l'article 30. Puis il donne lecture de son projet de décision à partir du deuxième considérant de la page 17 jusqu'au haut de la page 19.

Monsieur MAYER indique au Conseil que ses grand-parents, tant paternels que maternels étaient parisiens, que son père et sa mère étaient également parisiens et que lui-même est né à Paris. Il souhaitait rappeler son parisianisme pour préciser, qu'en dépit de cette qualité ancienne chez lui, il a toujours été extrêmement choqué par la discrimination qui existait entre le régime de Paris et celui applicable aux autres départements.

.../...

\* Il se demande s'il ne serait pas opportun, qu'à l'occasion de sa réponse, le Conseil constitutionnel condamne cette inégalité injustifiable à son avis.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE préfère, pour sa part, une censure justifiée par le caractère "cavalier" de l'article 30. Si la question du "cavalier" n'avait pas été soulevée, il aurait certainement proposé de traiter la question sous l'angle du respect du principe d'égalité. Mais, une censure de cet article, en raison de son caractère de "cavalier" aboutit au fond à la même solution que celle souhaitée par Monsieur le Président MAYER. Toutefois, il pense que si la disposition de l'article 30 devait être reprise dans une nouvelle loi, et que cette loi soit soumise à l'examen du Conseil, il conviendrait, sans doute, de statuer sur une autre base.

Monsieur VEDEL rappelle que le plus souvent les dispositions d'une loi qui présentent le caractère d'un "cavalier budgétaire" sont rejetées sans examen au fond.

Cependant, il lui semblerait sans doute souhaitable de ne pas laisser un trop grand espoir au Gouvernement sur le sort que le Conseil constitutionnel serait amené à réserver, sur le fond, à cette disposition.

Il voit une difficulté supplémentaire à donner satisfaction à la demande de Monsieur MAYER dans le fait que la violation du principe d'égalité n'est pas invoquée par les auteurs de la saisine. Il propose un amendement rédactionnel ainsi conçu : "sans qu'il soit besoin de statuer sur le moyen tiré de l'article 15" qui dans son esprit doit clairement indiquer que le moyen tiré de la méconnaissance de cette disposition n'était pas irrecevable.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE déclare que si le Président MAYER est d'accord avec la proposition de Monsieur VEDEL, il la reprend lui-même à son compte.

Monsieur MARCILHACY pense qu'en cette matière, il y a d'autres inégalités qui ne sont pas évoquées. Il pense en particulier à la disparité des frais de représentation versés aux conseillers régionaux et qui sont scandaleusement variables. L'écart va du facteur 1 au facteur 20.

Monsieur VEDEL fait remarquer à Monsieur MARCILHACY qu'il s'agit là de la conséquence de la décentralisation. Il lui semble que ce qui est en fait important, ce n'est pas de connaître les dépenses des différents conseils régionaux ou de les comparer entre elles. Il pense que chaque conseil est libre de dépenser ce qu'il estime devoir dépenser. Ce qui importe, c'est une identité de contrôle de ces dépenses.

Monsieur MAYER partage tout-à-fait cette opinion. Pour lui aussi, le problème posé n'est pas celui de la dépense, mais bien celui du contrôle de cette dépense.

Une discussion générale s'engage sur ce sujet entre les membres du Conseil.

.../...

Monsieur le Président souhaiterait que le Conseil fasse référence au principe d'égalité.

Monsieur VEDEL rappelle que l'usage judiciaire ne permet pas d'évoquer un moyen d'office s'il n'est pas retenu à l'appui de la décision.

Un accord se fait pour censurer l'article 31 sur un terrain formel tout en réservant la question de fond.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE donne alors lecture de son projet du deuxième considérant de la page 19 au premier considérant de la page 21. Il rappelle que les articles 32, 33 et 34 de la loi de finances rectificative pour 1986 ont pour objet, d'une part, de créer pour une durée de 10 ans une caisse d'amortissement de la dette publique, d'autre part, de créer dans les écritures du Trésor, un compte d'affectation spéciale intitulée "compte d'affectation des produits de la privatisation" et, enfin, de tirer les conséquences du dispositif ainsi mis en place en ce qui concerne un compte de commerce créé en 1949 sous l'intitulé "gestion de titres du secteur public et apports et avances aux entreprises publiques".

En ce qui concerne la caisse d'amortissement de la dette publique, celle-ci aura pour mission de concourir à l'amortissement de la dette publique en acquérant des titres en vue de leur annulation ou en prenant en charge des titres à leur échéance.

Les auteurs de la saisine critiquent ces articles sur la base de trois moyens. D'une part, ils estiment qu'il y a une violation de l'article 6 de l'ordonnance organique de 1959 relative aux lois de finances, en vertu duquel les dépenses ordinaires de l'Etat sont groupées sous quatre titres dont le premier est intitulé "charges de la dette publique ainsi que de la dette viagère".

Les auteurs de la saisine estiment qu'en application de cet article, l'ensemble de la dette publique doit figurer au sein de ce titre. La méconnaissance de l'article 6 de l'ordonnance constitue, en outre, une violation du principe d'universalité budgétaire.

D'autre part, ils soutiennent que les dispositions de l'article 15, alinéa premier, de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances aux termes duquel "le Trésor public exécute, sous la responsabilité de l'Etat, des opérations de trésorerie. Celles-ci comprennent : a) des émissions et remboursements d'emprunts." sont méconnues.

Ils en déduisent que seul le Trésor peut procéder à des remboursements d'emprunts.

Enfin, ils estiment que les articles critiqués portent atteinte au droit du Parlement en matière budgétaire. Ils soutiennent que le Parlement se trouvera privé du droit d'autoriser et de contrôler les opérations qui seront effectuées par la caisse d'amortissement.

En ce qui concerne la première critique, Monsieur JOZEAU-MARIGNE pense que l'article 6 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances n'est pas méconnue.

.../...

En effet, le remboursement des emprunts est une opération de trésorerie qui ne doit pas être confondue avec les opérations relatives au service des intérêts de la dette. Or, seuls ces derniers sont mentionnés à l'article 6 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 sous le titre "charges de la dette". Les dispositions de l'article 6 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ne concernent, en effet, que les charges permanentes de l'Etat. Seuls les intérêts de la dette publique, en tant que charges permanentes de l'Etat doivent figurer au titre I du budget. Les remboursements des emprunts qui présentent, en application des dispositions de l'article 15 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, le caractère d'opération de trésorerie, peuvent donc, tout-à-fait, régulièrement être pris en charge par la caisse d'amortissement.

Par ailleurs, il n'y a pas atteinte aux prérogatives du Trésor. En effet, la caisse d'amortissement est un établissement public à caractère administratif, et elle n'agira que comme "bras séculier" du Trésor.

Enfin, il lui semble inexact de prétendre que les droits du Parlement seront méconnus. En effet, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances, le Parlement se prononcera sur le montant des recettes et des dépenses du compte spécial. Cela lui permettrait de délibérer sur l'emploi souhaitable du produit attendu des privatisations.

Par ailleurs, il est prévu qu'il disposera, chaque année, d'un rapport détaillé sur les opérations de remboursement effectuées par la caisse.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE indique, en outre, qu'il conviendra, dans la décision du Conseil, de rejeter le moyen tiré du caractère inconstitutionnel de la loi d'habilitation économique, puisque cette loi a été déclarée non contraire à la Constitution lors de la dernière séance du Conseil.

Monsieur MARCILHACY déclare se rallier au projet de décision qui lui est soumis, bien qu'il ne soit pas entièrement convaincu.

Monsieur le Président convie Monsieur JOZEAU-MARIGNE à donner lecture du deuxième considérant de la page 21 de son projet de décision puis des pages 22 et 23.

Monsieur VEDEL souhaite savoir, si d'une manière générale, une décision du Conseil constitutionnel délibérée sur plusieurs jours doit être rappelée par l'indication de tous les jours du délibéré, ou si l'indication du dernier jour seul suffit.

Monsieur le Secrétaire général informe Monsieur VEDEL de ce que la pratique est diverse et que les deux solutions ont cours.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE fait part de sa préférence pour la solution consistant à ne citer que le dernier jour du délibéré.

Monsieur le Président constate que le Conseil approuve le projet de décision qui lui est soumis par Monsieur JOZEAU-MARIGNE.

Les membres du Conseil applaudissent alors Monsieur JOZEAU-MARIGNE

Monsieur le Président lève la séance à 16 h 35.

.../...