

**Commentaire de la décision n° 96-375 DC du 9 avril 1996**

Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier

La loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, volumineux texte de 99 articles d'inégale importance et d'objet très divers, a été déférée au Conseil constitutionnel par plus de soixante sénateurs.

Les auteurs de la saisine mettaient en cause la constitutionnalité de l'article 47 et du I de l'article 87. L'article 47 visait à autoriser la privatisation par voie réglementaire d'entreprises appartenant au secteur public dites "de premier rang", c'est-à-dire dans lesquelles l'Etat détient plus de la moitié du capital, répondant à certaines conditions de taille et de chiffres d'affaires et sous réserve qu'elles ne soient pas entrées dans le secteur public en application d'une disposition législative. La procédure applicable -notamment l'intervention systématique de la commission de privatisation- demeurerait toutefois celle dont relèvent les entreprises dont le transfert doit être approuvé par la loi, par dérogation aux règles régissant normalement les transferts au secteur privé par voie administrative.

Les requérants, déclarant s'appuyer sur la décision du Conseil constitutionnel n° 86-207 DC des 25 et 26 juin 1986, en déduisaient que si aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle n'impose que le transfert du secteur public au secteur privé obéisse, pour chaque catégorie, à des règles rigoureusement identiques, celles-ci doivent, par contre, être les mêmes dès lors que les opérations en cause s'inscrivent dans le cadre de l'une ou de l'autre de ces deux catégories. Ils estimaient que la taille des entreprises ne saurait constituer un critère pertinent et que dès lors qu'une entreprise appartient au secteur public de premier rang, sa privatisation doit ressortir à la compétence de législateur.

Le Conseil constitutionnel n'a pas fait droit à cette argumentation. Il a rappelé comme il l'avait déjà fait en 1982 et 1986 que si l'article 34 de la Constitution dispose que la loi fixe les règles concernant les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé, il n'impose pas que toute opération de transfert du secteur public au secteur privé soit directement décidée par le législateur mais qu'il appartient à ce dernier de poser pour de telles opérations des règles dont l'application incombera aux autorités ou organes désignés par lui.

En l'espèce, le Conseil constitutionnel a considéré que le législateur, en prévoyant que pourront être transférées au secteur privé sous condition d'approbation de l'autorité administrative, des entreprises dont plus de la moitié du capital est détenue par l'Etat et qui remplissent à la fois des conditions de taille et de chiffre d'affaires tout en maintenant à leur égard les procédures applicables aux entreprises dont le transfert doit être approuvé par la loi, a posé des règles qui ne sont contraires à aucun principe de valeur constitutionnelle. Il a toutefois indiqué qu'il appartiendra à l'autorité administrative compétente de s'assurer, sous le contrôle du juge, que ne seront pas concernés des services publics dont l'existence et le fonctionnement seraient exigés par la Constitution, auquel cas la privatisation serait impossible, car contraire au 9ème alinéa du Préambule de 1946 qui dispose que "tout bien,

toute entreprise dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité".

Le I de l'article 87 tendait, sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, à déclarer régulières au regard des dispositions relatives à l'échéancier des amortissements prévues par le 2° de l'article L. 312-8 du code de la consommation, les offres de prêts immobiliers émises avant le 31 décembre 1994, dès lors qu'elles avaient indiqué le montant des échéances de remboursement du prêt, leur périodicité, leur nombre ou la durée du prêt, ainsi, le cas échéant, que les modalités de leurs variations ;

Le 2° de l'article L. 312-8 exige pourtant expressément que soient précisés dans l'offre de prêt, *"la nature, l'objet, les modalités du prêt, notamment celles qui sont relatives aux dates et conditions de mise à disposition des fonds ainsi qu'à l'échéancier des amortissements"*

Toutefois, se fondant sur une réponse ministérielle de 1982 à une question écrite, certains établissements de crédit s'étaient contentés d'indiquer *"d'une part le montant global des échéances annuelles ainsi que le montant de la dette en capital de l'emprunteur à la fin de chaque période annuelle et d'autre part, le montant total des intérêts et le montant total des frais accessoires qui auront été payés après complet amortissement"*.

Or, cette interprétation a été infirmée par deux arrêts de la Cour de cassation des 16 mars et 20 juillet 1994. La Cour a jugé que l'échéancier des amortissements devait être joint à l'offre préalable et préciser *"pour chaque échéance, la part de l'amortissement du capital par rapport à celle couvrant les intérêts"*. Le second arrêt de la Cour ajoutait que la méconnaissance de ces dispositions était sanctionnée *"non seulement par la déchéance du droit aux intérêts pour le prêteur, mais encore par la nullité du contrat de prêt"*.

Evoquant les risques financiers encourus par le système bancaire du fait de cette jurisprudence, et la "menace" de procès intentés par des emprunteurs qui souhaiteraient faire annuler leur contrat de prêt ou qui tenteraient de le renégocier dans des conditions avantageuses, le législateur a adopté un dispositif de "validation" des offres de prêt respectant les critères énoncés par la réponse ministérielle de 1982 et intervenues avant le 31 décembre 1994, date à laquelle les banques avaient pu prendre connaissance et tirer les conséquences des arrêts de la Cour de cassation.

Les requérants soutenaient tout d'abord que ce dispositif portait une très grave atteinte au principe de la séparation des pouvoirs en conduisant au rejet de la plupart des recours actuellement pendant devant la juridiction judiciaire et en interdisant aux justiciables s'estimant lésés par une mauvaise application de la loi de faire utilement valoir leurs droits devant le juge. Ils faisaient valoir en outre que l'intervention du législateur contrevenait aux articles 6-1 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ils affirmaient également que l'article 87-1 portait atteinte au principe de non rétroactivité des sanctions pénales et des sanctions ayant le caractère d'une punition et que le législateur avait procédé à une validation des offres de prêt ne reposant sur aucune motif tiré de l'intérêt général en cherchant au contraire à défendre des intérêts particuliers ne concernant même pas l'ensemble de la profession bancaire. Enfin, les auteurs de la saisine soutenaient que la disposition contestée portait de multiples atteintes au principe d'égalité, tant entre les emprunteurs qu'entre les établissements bancaires.

Après avoir rappelé les conditions dans lesquelles le législateur peut modifier, dans un but d'intérêt général, les règles que le juge a pour mission d'appliquer ainsi que celles applicables au principe d'égalité, le Conseil a rejeté tous les griefs invoqués par les requérants.

Il a ainsi relevé que le législateur avait expressément fait réserve des décisions passées en force de chose jugée et rappelé qu'il n'appartenait pas au Conseil constitutionnel d'examiner la conformité de la loi aux stipulations d'un accord international et qu'en conséquence le grief tiré de la méconnaissance de la séparation des pouvoirs ne pouvait être accueilli. De même, il a considéré que celui tiré d'une atteinte au principe de non rétroactivité des sanctions manquait en fait, la disposition contestée n'ayant ni pour objet ni pour effet de permettre aux autorités judiciaires d'infliger des sanctions nouvelles à raison d'agissements antérieurs à la publication de la loi. Il a également rejeté le moyen relatif à la méconnaissance du principe d'égalité en considérant qu'il résulte de l'objet même de la loi, d'une part que les emprunteurs qui n'ont pas bénéficié au moment de l'offre de prêt des dispositions relatives à l'échéancier des amortissements se trouveront placés dans la même situation que ceux qui en ont bénéficié, d'autre part que les banques se trouveront au regard de ces dispositions dans la même situation qu'elles les aient ou non respectées. En outre, il a estimé que si la loi a pour effet que des emprunteurs se trouvent traités différemment selon que les litiges qui les opposent aux établissements prêteurs ont ou n'ont pas déjà été tranchés par les juridictions avant l'intervention du législateur, cette différence procède de l'interdiction faite au législateur de censurer les décisions des juridictions et d'enfreindre par là même le principe de séparation des pouvoirs.

Enfin, il a rejeté le moyen tiré de l'absence de motif d'intérêt général. Ce dernier constitue, on le sait, un élément indispensable à la "validation d'une validation". Encore faut-il vérifier son existence. Dans une jurisprudence récente, le Conseil avait sanctionné l'erreur de droit, en considérant que le seul intérêt financier de l'Etat ne saurait constituer en lui-même un intérêt général propre à justifier une validation (n° 95-369 DC du 28 décembre 1995 - loi de finances pour 1996).

Dans le cas présent, il n'a pas substitué sa propre appréciation à celle du législateur, mais a recherché si celui-ci n'avait pas commis d'erreur manifeste d'appréciation. Il a ainsi pris en compte tant la volonté du législateur d'éviter un développement des contentieux d'une ampleur telle qu'il aurait entraîné des risques considérables pour l'équilibre financier du système bancaire dans son ensemble et, partant, pour l'activité économique générale, que le soin pris par lui de limiter la portée de la disposition contestée aux offres de prêts qui auront indiqué le montant des échéances de remboursement du prêt, leur périodicité, leur nombre ou la durée du prêt ainsi, le cas échéant, que les modalités de leurs variations. Dès lors, en rappelant qu'il ne disposait pas d'un pouvoir d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement, le Conseil constitutionnel a estimé qu'il ne lui appartenait pas de se prononcer sur l'importance des risques économiques et financiers encourus, en l'absence d'erreur manifeste d'appréciation.

Par ailleurs, si le Conseil a estimé que le report de deux mois du renouvellement des conseillers territoriaux, de même que le report à la première réunion de l'assemblée suivant ce renouvellement, de celui du Président et des membres du bureau de cette assemblée étaient relatifs à l'organisation et au fonctionnement d'une institution propre du territoire et relevaient dès lors de la loi organique, il a considéré, en revanche, que l'article fixant les conséquences

du report des élections à l'assemblée territoriale de la Polynésie française sur les règles de financement de la campagne électorale et sur la présentation des comptes de campagne ne répondait pas à cette qualification et qu'il était de ce fait étranger au domaine de la loi organique.