

FICHE SUR LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE

Le dernier alinéa de l'article 48 de la Constitution, introduit par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, prévoit qu'« une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement ». Dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle du 5 août 1995, l'article 48 prévoyait déjà le principe d'une séance de questions par semaine, sans toutefois l'appliquer aux sessions extraordinaires.

1. – La règle instituée par le dernier alinéa de l'article 48 a pour objet de renforcer les moyens de contrôle du Parlement et d'assurer son information.

C'est au regard de cet objet qu'il faut apprécier si l'article 48 a été respecté.

Il faut souligner le moment très particulier que constitue l'ouverture de la première session d'un Parlement nouvellement élu et d'un Gouvernement qui vient d'être désigné. Une déclaration de politique générale a été prononcée par le Premier ministre à l'ouverture de la session le 3 juillet à l'Assemblée nationale, la même déclaration étant lue au Sénat par le ministre des affaires étrangères, déclaration suivie à l'Assemblée par une intervention des différents groupes et par une réponse du Premier ministre. La responsabilité du Gouvernement a été engagée sur cette déclaration à l'Assemblée nationale. Un débat a été ouvert le 4 juillet à l'Assemblée nationale sur les résultats du dernier Conseil européen, en lien direct avec le débat budgétaire engagé devant le Parlement, tandis que, le même jour, le Premier ministre se rendait au Sénat pour y prononcer une déclaration en application de l'article 50-1 de la Constitution. Et le jeudi 5 juillet, un nouveau débat avait lieu au Sénat, en présence du Premier ministre, sur les résultats du Conseil européen.

Les premiers jours de la session extraordinaire se sont inscrits dans le plein respect d'une tradition républicaine en vertu de laquelle le Gouvernement nouvellement investi vient présenter au Parlement les grands axes de la politique qu'il entend conduire et permet aux différents groupes politiques de s'exprimer à cette occasion. Il s'agit de temps forts du contrôle du Gouvernement par le Parlement.

En l'espèce, le Parlement a été convoqué le mardi 3 juillet pour des séances qui ont commencé à 15 heures à l'Assemblée nationale et à 15 heures 10 au Sénat. La « première semaine » s'est ainsi composée d'une journée et demie de séance à l'Assemblée nationale et de deux jours et demi au Sénat. Sur l'ensemble de la session extraordinaire, le Parlement a siégé 13 jours au Sénat et 11 jours à l'Assemblée nationale. Pendant cette même session, se sont tenues trois séances de questions au Sénat et cinq séances de questions à l'Assemblée nationale.

Compte tenu des circonstances particulières liées à l'organisation d'une session extraordinaire marquant l'installation d'une nouvelle Assemblée nationale et d'un nouveau Gouvernement, la circonstance qu'aucune séance de questions n'ait été organisée au cours des tout premiers jours de la session ne peut être regardée comme constituant une méconnaissance de l'article 48 de la Constitution.

2. – En tout état de cause, une éventuelle méconnaissance du dernier alinéa de l'article 48 de la Constitution est dépourvue de tout lien avec la procédure d'adoption d'une loi particulière.

En effet, les dispositions du dernier alinéa de l'article 48 n'ont ni pour objet ni pour effet de régler la procédure d'adoption de la loi. Elles se bornent à préciser l'organisation du temps de travail parlementaire sans avoir d'incidence sur la régularité de la procédure d'adoption des textes soumis au vote des assemblées. La tenue ou l'absence d'une séance de questions au Gouvernement une semaine donnée est en effet sans lien avec les conditions de régularité de la procédure d'adoption des lois. L'absence d'une séance de questions au Gouvernement est en particulier insusceptible de jeter un doute sur la sincérité du débat parlementaire ayant conduit à l'adoption de la loi.

Le Conseil constitutionnel a en outre jugé que l'obligation d'organiser une séance de question par semaine ne peut être lue comme imposant que la séance leur soit entièrement consacrée (décision n° 99-417 DC du 8 juillet 1999 ; décision n° 95-368 DC du 15 décembre 1995). L'on ne saurait donc soutenir que l'organisation d'un débat ou d'un vote sur un texte au cours d'une séance donnée serait irrégulière au motif que cette séance aurait dû être consacrée à l'examen de questions au Gouvernement. Une solution contraire aurait des conséquences à la fois aléatoires (en fonction du nombre de textes examinés au cours de la semaine en cause) et disproportionnées. Elle poserait en outre de redoutables difficultés d'organisation du travail parlementaire si elle obligeait une chambre à se ressaisir de textes qu'elle aurait déjà votés. Elle serait de nature à entraîner une très forte insécurité juridique sur le sort de nombreux textes en cours de discussion.

L'absence de lien direct entre l'organisation d'une séance de questions et l'adoption d'un texte particulier, comme le caractère disproportionné que revêtirait la censure d'une loi au motif qu'elle aurait été débattue au cours d'une semaine où, pour une raison éventuellement liée à des événements extérieurs ou aux contraintes particulières liées à l'organisation d'un temps fort du débat parlementaire, aucune séance de questions ne se serait tenue, confortent la lecture en vertu de laquelle la sanction de la méconnaissance de cette disposition est avant tout de nature politique.

S'agissant de la loi de finances rectificative pour 2012, le Gouvernement ne peut que souligner que, compte tenu des circonstances particulières de l'organisation de la session extraordinaire de juillet 2012 et du nombre de séances de questions au Gouvernement rapporté au nombre de jours où les assemblées ont siégé au cours de cette session, le dernier alinéa de l'article 48 n'a pas été méconnu.

FICHE
SUR L'ARTICLE 11 DE LA LOI DE
FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2012

L'article 11 de la loi déferée crée une taxe sur les cessions de titres entraînant un transfert du contrôle d'une société titulaire d'une autorisation délivrée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

1. – Cet article procède à deux modifications législatives.

Le I de l'article modifie l'article 42-3 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. Il oblige tout détenteur de service titulaire d'une autorisation délivrée par le CSA à obtenir un agrément « *en cas de transfert du contrôle direct ou indirect (...) de la société titulaire de l'autorisation* ».

Le II introduit au code général des impôts (CGI) un nouvel article 235 ter ZG. Il assujettit à une taxe de 5% l'apport, la cession ou l'échange de titres ayant requis l'agrément du CSA. L'assiette est la valeur des titres apportés, cédés ou échangés et le redevable est le cédant, c'est-à-dire la personne ayant transféré le contrôle de la société titulaire de l'autorisation à une nouvelle personne.

2. – La modification de la loi du 30 septembre 1986 trouve sa place en loi de finances dans la mesure où elle précise le fait générateur de la taxe, objet unique de l'article 11, qui relève du champ de la loi de finances au titre de l'article 34, II, 7°, a) de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Le Conseil constitutionnel a censuré, dans sa décision portant sur la loi de finances pour 2012 (v. décision n° 2011-644 DC, 28 décembre 2011, cons. 15 à 17), la création d'une taxe similaire parce qu'elle renvoyait à un agrément non prévu par l'article 42-3 de la loi de 1986. Vous avez estimé qu'en l'absence de définition précise du fait générateur, le législateur avait méconnu la compétence qu'il tire de l'article 34 de la Constitution et le principe d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi.

Le respect de ces derniers principes exigeait donc que la création de la taxe à laquelle procède le II s'accompagne de la modification de l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986 pour préciser le fait générateur.

3. – Il résulte de la combinaison du I et du II de l'article 11 que sont assujetties à la taxe les personnes titulaires d'une autorisation du CSA procédant à l'apport, la cession ou l'échange de titres en vue d'un transfert du contrôle, direct ou indirect, de la société.

.../...

Par cette disposition, le législateur a souhaité que soit acquittée une taxe lors de la « vente » d'une société titulaire d'une autorisation, notamment dans le cas où cette dernière a été octroyée à titre gratuit. Il n'a pas cherché à soumettre à une taxe toute réorganisation capitalistique interne à la société. Compte tenu de cet objectif, le critère du contrôle majoritaire de la société, qui est objectif et rationnel, est adapté. C'est uniquement quand le contrôle est assuré par une part majoritaire que l'on peut considérer qu'il y a eu une « vente », eu égard à ses effets sur la gouvernance de l'entreprise.

L'égalité devant les charges publiques n'a donc pas été méconnue.

4. – Le III de l'article 11 se borne à définir la date d'application des deux précédents alinéas. Si son caractère rétroactif, bien que limité à la brève période séparant le 26 juillet de la date d'entrée en vigueur de la loi, était contesté, cette contestation ne saurait en tout état de cause affecter les autres dispositions de l'article, qui sont dissociables du III.

FICHE
SUR L'ARTICLE 40 DE LA LOI DE
FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2012

A l'occasion du vote de la loi n° 2002-1050 du 6 août 2002 de finances rectificative pour 2002, le Parlement a adopté un article 14 fixant le montant de la rémunération des membres du Gouvernement.

Cette disposition résulte d'un amendement présenté au Sénat au nom de la commission des finances. Ainsi que cela ressort des débats qui se sont tenus au Sénat, cette disposition avait notamment pour objet de promouvoir un mécanisme parfaitement transparent de fixation de la rémunération des membres du Gouvernement.

La loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 a à son tour modifié l'article 14 de la loi du 6 août 2002 pour prévoir que la rémunération du Président de la République serait alignée sur celle du Premier ministre.

L'article 40 de la loi déferée modifie l'article 14 de la loi du 6 août 2002.

Cette modification a pour objet de mettre en œuvre l'engagement pris par le Président de la République au cours de la campagne en vue de l'élection présidentielle, de réduire de 30 % la rémunération du Président de la République ainsi que celle des membres du Gouvernement.

Pour les ministres, l'article 14 de la loi du 6 août 2002 fixe un montant maximal et laisse au pouvoir réglementaire le soin de fixer le montant précis. Le décret du 6 août 2002 avait ainsi fixé des montants différents pour les ministres et ministres délégués, d'une part, et pour les secrétaires d'Etat, d'autre part. Il suffisait donc, pour réduire le traitement des ministres, de modifier ce décret du 6 août 2002. Tel fut l'objet du décret du 17 mai 2012 relatif au traitement des membres du Gouvernement.

S'agissant en revanche du Président de la République et du Premier ministre, la loi déterminait complètement le montant de leur traitement. Sa réduction imposait donc de modifier l'article 14 de la loi du 6 août 2002. La réduction de 50 % à 5 % du montant de la majoration prévue au troisième alinéa de l'article 14 a ainsi pour objet de réduire de 30 % le montant du traitement du Président.

Il résulte de l'historique des textes que, dans sa rédaction résultant de la loi du 24 décembre 2007, l'article 14 de la loi du 6 août 2002 faisait obstacle à la réduction du traitement du Président de la République. La mise en œuvre de l'engagement du Président de la République imposait donc de modifier cette disposition législative.

Si le Conseil constitutionnel estimait qu'il lui appartient, à l'occasion du recours dont il a été saisi contre la loi de finances rectificative pour 2012, d'examiner d'office si la loi du 6 août 2002, que l'article 40 de la loi déferée modifie, était elle-même conforme à la Constitution, le Gouvernement considère qu'une disposition législative prévoyant un alignement de la rémunération du Président de la République sur celle du Premier ministre ne peut être regardée comme portant atteinte à la séparation des pouvoirs.

Il est exact, comme le Conseil constitutionnel l'a rappelé dans sa décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 sur la loi organique relative aux lois de finances que le principe d'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels relève du respect de la séparation des pouvoirs. Ce principe faisait obstacle à ce que la loi de finances soumette au Parlement le contrôle et la définition des objectifs auxquels doivent être consacrés les crédits de la Présidence de la République. De l'avis du Gouvernement, il ne fait en revanche pas obstacle à ce que la loi prévoie que le traitement du Président de la République est identique à celui du Premier ministre ni à ce que le traitement de ces deux autorités soit ajusté en fonction des circonstances.

La fixation par la loi d'un traitement qui ne respecterait pas la dignité de ses fonctions ou serait de nature à mettre en cause la capacité du Président de la République d'assumer en toute sérénité l'exercice de ses pouvoirs serait certainement contraire à la séparation des pouvoirs.

Il convient de souligner que tous les pouvoirs publics constitutionnels ne sont pas dans une situation identique au regard du principe de séparation des pouvoirs. Le Président de la République se distingue en particulier des autres pouvoirs publics constitutionnels par l'étendue des prérogatives qui lui sont conférées en particulier dans les rapports avec les autres pouvoirs constitutionnels. Il est ainsi possible de relever que l'article 61 de la Constitution lui donne la faculté de saisir le Conseil constitutionnel de toute loi dont il souhaite que le Conseil constitutionnel vérifie la conformité à la Constitution, y compris au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs. L'équilibre entre l'objectif de transparence, qui justifie l'intervention du législateur financier dans la détermination du traitement des principaux responsables de l'Exécutif, et le respect du principe de séparation des pouvoirs doit être apprécié en tenant compte des moyens dont le Président de la République dispose pour s'opposer à l'adoption d'une loi qu'il jugerait contraire au principe de séparation des pouvoirs.

Or, ni la loi du 24 décembre 2007, ni l'article 40 de la loi déferée n'ont été critiqués par les présidents de la République successifs comme contraires au principe de séparation des pouvoirs. Tout au contraire, dans un cas comme dans l'autre, la disposition en cause a été adoptée à l'initiative du Gouvernement (par amendement du Gouvernement en 2007 ; intégrée au projet de loi présenté au Conseil des ministres en 2012) et à la demande du Président de la République.

La modification apportée par l'article 40 de la loi déferée maintient le principe d'un alignement de la rémunération du Président de la République sur celle du Premier ministre. La réduction à laquelle elle procède, pour ces deux autorités, n'est pas de nature à porter atteinte à la dignité de leurs fonctions ni à mettre en cause leur capacité à exercer sereinement les missions qui leur sont confiées.

Pour l'ensemble de ces raisons, le Gouvernement estime que l'article 40 de la loi de finances rectificative pour 2012 est conforme à la Constitution.