

SEANCE DU MERCREDI 30 DECEMBRE 1970

COMPTE-RENDU

-

La séance est ouverte à 10 heures 30 en présence de tous les membres à l'exception de M. SAINTENY.

M. le Président PALEWSKI rappelle que l'ordre du jour porte sur l'examen de la conformité à la Constitution de la loi de finances rectificative pour 1970, soumise au Conseil constitutionnel par le Premier Ministre en application de l'article 61 de la Constitution.

M. CHATENET, rapporteur, souligne que ladite loi devant être de par sa nature, promulguée avant le 31 décembre, cela explique la rapidité de la saisine du Conseil.

La loi soumise au Conseil est un collectif budgétaire c'est-à-dire un manteau d'Arlequin contenant des dispositions très variées dont certaines sont de véritables cavaliers budgétaires.

Le Conseil est saisi sur un point particulier qui est une incidente entre deux virgules à l'alinéa I de l'article 6 de la loi, relatif à la création d'une Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.

L'article 6-I est ainsi conçu :

"Le Fonds national d'amélioration de l'habitat est remplacé par une "Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat "dont les conditions de gestion et de fonctionnement seront fixées après consultation de la commission des finances de chacune des deux Assemblées par un règlement d'administration publique.

L'ordonnance du 28 juin 1945 avait créé une caisse nationale d'entretien et d'amélioration de l'habitat urbain et rural qui était un établissement public mais qui fut remplacé au bout de quatre mois, par ordonnance du 26 octobre 1945, par le Fonds national d'amélioration de l'habitat.

.../.

Aujourd'hui ce fonds est à son tour remplacé par une agence pour une raison de personnel d'une part et pour des raisons tenant à l'assiette des ressources et au fonctionnement.

Quoi qu'il en soit ce qui occupe le Conseil ce sont les dispositions relatives à la consultation des commissions des finances des deux assemblées lors de l'élaboration du règlement d'administration publique.

Le Secrétariat général du Gouvernement a adressé au Conseil une note dans laquelle il expose :

1°) Que depuis la Constitution de 1958 le règlement d'administration publique n'a plus de raison d'être puisqu'il n'y a plus de délégation possible du Parlement au Gouvernement.

Il s'agit là d'un débat de doctrine que le Conseil n'a pas à trancher.

2°) Que les mesures relatives aux conditions de gestion et de fonctionnement de l'Agence sont, par nature, réglementaires puisqu'il ne s'agit pas d'un établissement public, cette agence n'étant dotée ni de la personnalité morale ni de l'autonomie financière, mais d'un compte spécial du trésor.

3°) Que le pouvoir réglementaire est un pouvoir propre que l'on ne peut amputer sans trahir le principe de la séparation des pouvoirs, lequel figurait dans la loi du 3 juin 1958 qui a servi de charte au constituant et, par renvoi, peut être considéré comme inscrit dans le préambule de la Constitution.

Ce débat se situe à un niveau trop élevé et le Conseil n'a pas à y faire appel.

4°) Que la loi cadre de 1956 sur les Territoires d'outre-mer avait prévu que certaines mesures seraient prises par voie réglementaire après consultation des commissions des assemblées mais qu'après 1958 il fut décidé pour prendre ces textes de ne pas consulter les dites commissions.

.../.

En fait le Conseil doit considérer que tout le problème qui lui est posé est celui de l'exercice du pouvoir réglementaire qui, dans la Constitution de 1958, est devenu un pouvoir autonome en tant que tel. Le Gouvernement n'est plus une émanation du Parlement, il constitue désormais une source normative distincte et non plus le développement d'une source normative unique. Cela ressort de l'article 37.

S'il y avait, avant 1958, un pouvoir réglementaire médiatisé, il y a maintenant un pouvoir réglementaire immédiat.

M. CHATENET donne lecture d'un commentaire de M. DUVERGER paru dans la "Revue de Science politique" d'où il ressort que si, avant 1958, le Parlement pouvait légiférer dans tous les domaines, il y a aujourd'hui un domaine propre au Gouvernement.

La subordination du décret à la loi allait de pair avec la subordination du Gouvernement au Parlement. Ce système n'existe plus et le Conseil constitutionnel a pour mission d'éviter les empiètements d'un pouvoir sur l'autre.

Pour M. CHATENET, il s'agit simplement d'une délimitation de compétence. Lorsque l'empiètement est possible il est prévu par la Constitution: c'est le cas de l'article 38. Hors de ces cas chacun doit respecter le domaine de l'autre et un système de sanctions est prévu : si le réglementaire va dans le législatif, le Conseil d'Etat peut annuler le règlement, si le législatif va dans le réglementaire, le Conseil constitutionnel peut déclasser le texte en application de l'article 37, alinéa 2.

En l'absence de dispositions expresses de la Constitution il n'y a pas d'empiètement possible et aucun des deux pouvoirs ne peut concéder ou transiger sur sa compétence.

Ces principes le Conseil constitutionnel les a déjà mis en oeuvre.

En 1959, lors de l'examen des règlements des assemblées il a écarté toutes les dispositions qui auraient pu porter atteinte au pouvoir réglementaire.

.../.

Depuis, dans une décision du 21 décembre 1966 (Recueil p. 37), relative à une proposition de loi de M. BAUDIS le Conseil a décidé :

"Considérant que la disposition de la proposition de loi susvisée prévoit que le Gouvernement devra, dans un délai de six mois, déposer un projet de loi fixant les modalités de l'indemnisation des pertes et spoliations ; que cette injonction ne trouve de base juridique ni dans l'article 34 ni dans aucune des autres dispositions de la Constitution portant définition du domaine de la loi, que, dès lors, elle n'a pas le caractère législatif".

Il n'appartient donc pas au Parlement de subordonner l'exercice du pouvoir réglementaire ou au Gouvernement de concéder une partie de ce pouvoir.

Le rapporteur fait observer que dans la décision on aurait pu utiliser l'article 43 de la Constitution qui délimite les attributions des commissions parlementaires. Mais cela n'est pas apparu opportun à M. CHATENET qui estime au contraire que le rôle des commissions devrait être développé et que dans ces conditions mieux valait ne pas les enfermer trop brutalement dans les limites tracées par l'article 43. Cette motivation de la décision n'était pas utile juridiquement et pas opportune politiquement.

M. CHATENET rappelle enfin qu'étant ministre de l'Intérieur il a toujours trouvé très précieuse la consultation de la commission des lois du Sénat. Cela n'a jamais pour autant été sanctionné dans un texte normatif.

Si le Gouvernement veut entretenir les commissions des finances de son projet il peut le faire mais ce n'est pas une raison pour mettre le désordre dans des notions juridiques fondamentales.

Après que M. le Président PALEWSKI ait remercié le rapporteur, M. WALINE déclare qu'il n'entend pas critiquer le rapport au fond car, en effet, il n'appartient pas au législateur de dire à l'exécutif comment il doit exercer le pouvoir réglementaire mais M. WALINE entend soutenir l'irrecevabilité de la saisine du Conseil.

.../.

L'intervenant estime en effet que les différentes parties de l'article 6-I de la loi de finances rectificative sont inséparables non pas logiquement mais dans la volonté du législateur en raison des conditions dans lesquelles ces dispositions ont été votées.

En effet, en première lecture le renvoi à un règlement d'administration publique a été vivement critiqué devant l'Assemblée nationale. Il a été soutenu qu'il s'agissait d'un véritable cavalier budgétaire et M. FOUCHIER a vivement protesté au nom de la commission de la production et des échanges qu'il préside et qui n'avait pas été saisie du texte. M. GISCARD d'ESTAING a dû intervenir longuement et un amendement de suppression de l'article 6 a été repoussé par 305 voix contre 77 parmi lesquelles ^{celles} figuraient de nombreux députés de la majorité.

Le Sénat a voté la suppression de l'article 6.

Devant la commission mixte paritaire la discussion sur cet article a duré trois heures et finalement pour obtenir son maintien, M. VIVIEN a dû consentir à la consultation des commissions des finances et il a fini par accepter de mettre cette promesse dans le texte.

Il résulte de tout cela que si les mots "après consultation des commissions des finances de chacune des deux assemblées" n'avaient pas été insérés dans le texte, celui-ci n'aurait pas été voté par le Sénat et personne ne peut dire si l'Assemblée nationale l'aurait elle même voté car il n'est pas certain que la majorité ne serait ressoudée.

Si le Conseil suit les conclusions du rapporteur il va prêter la main à une opération qui n'est pas propre et il aura dans l'opinion la réputation de servir à des manoeuvres plus ou moins correctes du Gouvernement.

Si le Conseil supprime l'article 6-I il fait tomber tout l'article 6. Il serait donc préférable de dire que le Gouvernement en ne saisissant le Conseil que de la proposition relative à la consultation des commissions a distingué deux parties d'un article qui ne sont pas séparables compte tenu de la volonté du législateur. Ainsi le Conseil n'aurait pas abordé la question au fond. Il y aurait un précédent parlementaire qui ne serait pas grave mais pas de précédent juridique.

.../.

M. DUBOIS déclare que les préoccupations de M. WALINE ont également été les siennes mais qu'il n'estime pas qu'il puisse y avoir une irrecevabilité fondée sur la séparabilité.

Dans le texte de l'ordonnance du 26 octobre 1945 qui est abrogée, il était écrit : "Les modalités de gestion et de fonctionnement du fonds national d'amélioration de l'habitat, notamment l'utilisation de ses ressources, seront déterminées par un règlement d'administration publique". Or dans le texte soumis au Conseil la mention de l'utilisation des ressources a disparu. Cette notion est cependant essentielle car, par ce biais, on peut porter atteinte à l'égalité des français devant la loi. C'est donc au législateur de fixer l'utilisation des ressources et il faut dire que le législateur ne peut déléguer ses pouvoirs au Gouvernement. A cette fin, M. DUBOIS souhaiterait ajouter dans le troisième considérant un membre de phrase précisant que l'élaboration du règlement d'administration publique relève "sauf en ce qui concerne l'utilisation des ressources" d'une procédure réglementaire.

Il serait souhaitable de dire que le Parlement a violé la Constitution en déléguant une partie de ses pouvoirs.

M. LUCHAIRE rappelle que le Fonds national d'amélioration de l'habitat n'est absolument pas un établissement public mais un fonds. Or la compétence du Parlement dans le domaine des lois de finances est fixée par l'article 34 de la Constitution et l'ordonnance du 2 janvier 1959. Aux termes de cette ordonnance : l'affectation de recettes à un fonds ne peut résulter que d'une loi de finances.

Le Parlement a donc seul compétence pour établir les grands principes d'organisation du fonds, comme il le ferait pour une catégorie d'établissements publics, et il ne peut déléguer cette compétence.

De plus, il est prévu à l'article 1er, alinéa 2, de l'ordonnance du 2 janvier 1959 que : "les dispositions législatives destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. sont contenues dans les lois de finances." On peut

.../.

considérer que dans l'espèce la consultation des commissions faisait partie de ces mesures d'information et de contrôle dont le Parlement fixe les modalités.

Sur le fond de l'affaire il y a donc beaucoup à dire.

Sur l'irrecevabilité, M. LUCHAIRE, pense que cette thèse est plus commode. D'une part, il y a inséparabilité entre les alinéas I et II de l'article 6. D'autre part, l'article 61 de la Constitution précise que c'est la loi qui peut être déférée au Conseil. A la rigueur on peut estimer qu'un seul article pourrait être soumis au Conseil mais pas une seule proposition. Une disposition c'est au moins une phrase, pas un membre de phrase. Dans ces conditions, M. LUCHAIRE se rallie à la thèse de l'irrecevabilité fondée sur le fait que le Conseil ne peut être saisi que d'un article.

M. CASSIN constate qu'il avait été lui-même frappé par le caractère indivisible de l'article 6-I.

M. CASSIN fait également remarquer que la création d'un fonds spécial ressortit à la loi de finances et qu'il faut éviter dans la décision une contradiction en admettant que le Parlement ne peut empiéter sur le domaine réglementaire mais qu'il peut déléguer une partie de ses pouvoirs en matière d'utilisation des ressources.

De plus, si en 1958 on a eu la volonté de séparer strictement les pouvoirs, cette séparation n'a cependant pas été réalisée. Il y a déjà l'exception de l'article 38 mais, de plus, il a toujours été admis que dans les matières où la fixation des règles était réservée au législateur, le Gouvernement conservait néanmoins un certain nombre d'attributions. Ainsi pour les réformes du code civil des textes réglementaires sont intervenus. Si on posait de façon trop rigide le principe de la séparation des pouvoirs cela provoquerait des milliers de recours devant le Conseil d'Etat contre des règlements d'administration publique et des décrets. Il serait donc préférable d'éviter les affirmations trop brutales

Enfin, la méthode proposée par M. WALINE serait peut être prudente.

..../.

M. MONNET estime qu'il y a dans toute cette affaire beaucoup de confusion et qu'en tout cas le Parlement ne demande nullement à exercer son contrôle mais à établir un règlement d'administration publique. Pour cette raison, M. MONNET se rallie à la thèse du rapporteur.

M. CHATENET pense que le Conseil doit s'efforcer de séparer la circonstance de la règle et il est là pour faire respecter la règle. Certes l'argument moral est important. La vie politique est faite de promesses et mieux vaut tenir ce que l'on promet. Mais on ne peut promettre ce que l'on ne possède pas. En l'espèce, la question est d'un autre ordre. Il faut juger les textes car ce sont eux qui resteront.

Le rapporteur rappelle qu'il a essayé de rester rigoureusement sur le plan de la procédure car le texte soumis au Conseil ne traite que d'une procédure qui paraît vicieuse.

M. CHATENET croit utile d'insérer dans le troisième considérant, comme le propose M. DUBOIS, une incidente précisant les droits du Parlement.

Le premier considérant qui n'avait pour objet que de condamner les empiètements de compétence illégaux peut aussi être amodié. Mais de toutes façons il faut se borner à statuer sur la question posée au Conseil.

Enfin, sans attacher trop d'importance à ce que pense l'opinion il faut penser à l'étonnement que provoquerait une décision d'irrecevabilité dans les milieux avertis.

M. LUCHAIRE propose une décision tendant à l'irrecevabilité fondée sur l'article 61 de la Constitution.

M. DUBOIS rappelle que la lettre de saisine vise tout le texte de loi.

M. le Président PALEWSKI invite le Conseil à penser à l'effet que produirait une décision d'irrecevabilité. M. le Président rappelle que la manière dont le texte soumis au Conseil a été voté est pour le moins surprenante et que les torts sont partagés entre le secrétaire d'Etat et le président de la Commission des finances du Sénat.

Une déclaration d'inconstitutionnalité n'empêcherait d'ailleurs nullement MM. CHIRAC et VIVIEN de consulter les commissions des finances mais l'irrecevabilité doit être écartée.

.../.

Enfin, M. le Président précise que, comme le rapporteur, il est lui aussi partisan de l'accroissement du rôle des commissions, d'autant que la stabilité ministérielle éviterait les inconvénients nés sous la IIIe République de l'importance acquise par les présidents de Commissions face à des ministres qui passaient trop rapidement.

M. LUCHAIRE rappelle que MM. CHIRAC et VIVIEN savaient très bien ce qu'ils faisaient en acceptant l'amendement de la commission mixte paritaire soumis au Conseil, puisqu'ils ont dit à plusieurs reprises qu'ils renonçaient à invoquer l'article 41. En fait cet amendement a été accepté pour obtenir le vote du texte et il est dommage que pour donner bonne impression à des administrateurs le Conseil se fasse le complice d'une manoeuvre.

De toutes façons avant de passer à l'examen du projet de décision il faut être d'accord sur la portée de la saisine. En réponse à M. Le Président, M. LUCHAIRE déclare que le second paragraphe de la lettre de saisine n'est qu'une explication mais que le Conseil est en fait saisi de tout l'article 6-I.

M. le Président PALEWSKI déclare que dans ces conditions le Conseil est saisi de l'ensemble de la loi.

M. DUBOIS observe que cette opinion est en contradiction avec le dernier considérant du projet de décision.

M. LUCHAIRE propose de dire dans la décision que le Parlement ne peut déléguer^{sa} compétence relative aux conditions de gestion et de fonctionnement d'un fonds en renvoyant à un règlement d'administration publique.

M. CHATENET pense que le Conseil est saisi de tout l'article 6-I car il ne peut examiner une proposition subordonnée sans connaître de la proposition principale. Dans la décision il convient donc d'indiquer la limite en reprenant la proposition faite par M. DUBOIS.

Le rapporteur donne alors lecture du projet de décision ci-après :

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Saisi le 24 décembre 1970 par le Premier Ministre, conformément aux dispositions de l'article 61 de la Constitution, du texte de la loi de finances rectificative pour 1970, adoptée par le Parlement ;

.../.

Vu la Constitution, notamment ses articles 21, 34, 37, 38, 43, 61 et 62 ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Considérant que la Constitution attribue au Gouvernement, d'une part, et au Parlement, d'autre part, des compétences qui leur sont propres et qu'il ne leur appartient pas de modifier cette répartition ;

Considérant que les dispositions de l'article 6-I de la loi adoptée par le Parlement et dont le texte est, avant sa promulgation, soumis à l'examen du Conseil constitutionnel, prévoient que les conditions de gestion et de fonctionnement de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, créée en remplacement du Fonds national d'amélioration de l'habitat seront fixées par un règlement d'administration publique, "après consultation de la commission des finances de chacune des deux assemblées" ;

Considérant que, dans la mesure où ces dispositions comportent une injonction au Gouvernement d'avoir à consulter des commissions parlementaires alors que l'élaboration du texte d'application qu'elles prévoient relève exclusivement d'une procédure réglementaire, elles insèrent l'intervention d'une instance législative dans la mise en oeuvre du pouvoir réglementaire ; qu'elles méconnaissent donc le principe ci-dessus rappelé de la séparation des compétences législative et réglementaire et sont dès lors contraires à la Constitution

Considérant qu'il ne résulte ni du texte de l'article 6-I susvisé tel qu'il a été adopté, ni des débats auxquels la discussion du projet de loi a donné lieu devant le Parlement que la disposition précitée dudit article relative à la consultation des commissions parlementaires soit inséparable de l'ensemble du texte de la loi ;

Considérant, enfin, qu'en l'espèce il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever aucune question de conformité à la Constitution en ce qui concerne les autres dispositions de la loi soumise par le Premier Ministre à son examen ;

.../.

D E C I D E :

Article premier - Sont déclarées non conformes à la Constitution les dispositions de l'article 6-I de la loi de finances rectificative pour 1970, soumise à l'examen du Conseil constitutionnel, conformément à l'article 61 de ladite Constitution, dans la mesure où ces dispositions prévoient que le règlement d'administration publique qui fixera les conditions de gestion et de fonctionnement de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, substituée au Fonds national d'amélioration de l'habitat, sera pris "après consultation de la commission des finances de chacune des deux assemblées".

Article 2 - La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Sur proposition de M. LUCHAIRE, il est décidé d'ajouter dans les visas la mention de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances et notamment de son article 18.

M. WALINE suggère la suppression du premier considérant.

M. ANTONINI propose d'en supprimer le dernier membre de phrase : "et qu'il ne leur appartient pas de modifier cette répartition."

Il en est ainsi décidé.

Sur proposition de M. LUCHAIRE il est également décidé d'ajouter dans le troisième considérant la mention que l'élaboration du texte d'application est de nature réglementaire, ce texte ^{ne} portant pas atteinte à des prérogatives législatives relatives à l'affectation de recettes à un compte spécial".

Le Conseil approuve une proposition de M. WALINE tendant à supprimer l'avant dernier considérant, M. WALINE estimant que le Conseil ne peut affirmer que les dispositions qui lui sont soumises sont séparables du reste de la loi

Après intervention de M. DUBOIS, les mots "en l'espèce", au dernier considérant sont remplacés par les mots en l'état" qui marquent que le Conseil n'a pas examiné les

.../.

dispositions de la loi autres que celles de l'article 6-I qui lui ont été soumises.

Le projet ainsi modifié est adopté.

La séance est levée à 12 heures 30.

L'original de la décision sera annexé au présent compte-rendu
