

SEANCE DU MERCREDI 24 JUILLET 1985

La séance est ouverte à 10 heures tous les membres étant présents.

Monsieur le Président donne la parole immédiatement à Monsieur SEGALAT.

Monsieur SEGALAT commence son rapport en rappelant que le 19 juillet 1983 le Conseil constitutionnel avait rendu pour la première fois une décision relative à une loi de règlement. Il se souvient qu'à cette occasion, puisqu'il avait déjà l'honneur d'être le rapporteur du projet de décision, il avait prédit au Conseil que celui-ci en traitant de cette matière des lois de règlement, s'en allait vers des terres nouvelles et que le voyage n'irait pas sans difficulté. Aujourd'hui en effet, le Conseil constitutionnel est saisi une nouvelle fois d'une loi de finances portant règlement d'un budget et les difficultés sont au rendez-vous.

Le Conseil constitutionnel a été saisi tant par les députés que par les sénateurs. S'il est fait bloc de l'ensemble des moyens contenus dans les deux saisines, il est possible de les regrouper dans deux catégories. La première qui développe principalement un moyen de forme et la seconde qui regroupe toute une série de petits moyens de fonds qui tous, cependant mettent en cause le problème de fonds de la nature de la loi de règlement.

Monsieur SEGALAT indique que, toutefois, la procédure n'est, en fait, mise en cause que par les seuls députés.

Pour eux, la procédure suivie pour l'adoption de cette loi n'a pas été correcte. Alors qu'une seule lecture avait été faite par chacune des assemblées et que le Gouvernement n'avait pas demandé l'urgence, il a pourtant saisi une commission mixte paritaire.

le Conseil constitutionnel a déjà donné une interprétation de la disposition de l'article 39 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances qui concernait la procédure à suivre en cette matière.

Monsieur SEGALAT rappelle que deux règles sont applicables dans la procédure d'urgence. Il y a, d'une part, l'urgence de droit commun qui doit être préalablement demandée par le Gouvernement, d'autre part, en matière de loi de finances, une procédure d'urgence qui s'applique de plein droit sans demande préalable de la part du Gouvernement.

.../...

Il rappelle que le Conseil constitutionnel a déjà décidé que toutes les règles de l'article 39 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ne s'appliquaient pas à toutes les lois de finances et notamment qu'elles ne s'appliquaient pas aux lois de règlement.

Le Conseil, a en effet, décidé que le respect des délais extrêmement stricts prévus par cette ordonnance ne trouvait sa justification que dans la nécessité de faire adopter certaines dispositions avant la date fatidique du 1er janvier de chaque année. Cette nécessité ne s'imposant que pour les lois de finances initiales, cela a pour conséquence de faire échapper les lois de finances de règlement à ces fameux délais d'urgence.

Le Gouvernement invoque pour sa défense un argument qui apparaît très spécieux aux yeux du rapporteur. Il invoque, en effet, que le non respect du délai de 70 jours prévu par l'article 39 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 emporte pour le Gouvernement, dans la mesure où il n'est pas respecté, la possibilité pour le Gouvernement de promulguer la loi par voie d'ordonnance.

Monsieur SEGALAT estime que la réponse à cet argument est aisée. Ces délais d'examen ont une valeur en eux-mêmes. Leur finalité n'est certainement pas d'obtenir la promulgation de la loi par voie d'ordonnance. En effet, une telle promulgation n'est que la sanction d'une défaillance et les délais de 70 jours obéissent à une autre finalité.

Monsieur SEGALAT estime qu'en réalité, les mécanismes de l'urgence jouent de la même manière que les mécanismes relatifs aux prescriptions concernant les délais d'examen. A son avis, vouloir traiter les deux règles différemment conduirait à poser des traitements différents qui n'auraient guère de fondement.

Il remarque que jusqu'en 1985, le Gouvernement a normalement tiré les conséquences qui s'imposaient de la décision rendue par le Conseil constitutionnel en 1983. En effet, en matière de loi de règlement il a régulièrement demandé un examen selon la procédure d'urgence de droit commun.

Pourquoi a-t-il rompu avec cette pratique ? Le rapporteur déclare qu'il se perd en conjecture sur ce point et qu'il n'a pu obtenir aucun éclaircissement satisfaisant de la part des agents du Gouvernement qu'il a questionnés. Il proposera donc au Conseil de rappeler sa position antérieure sur cette question.

SUR LE FOND

Monsieur SEGALAT expose que les sénateurs critiquent en tout premier lieu le prélèvement de deux milliards de francs opéré sur le budget annexe des P.T.T. au profit du budget général.

De leur côté, les députés critiquent cette loi de règlement pour la raison qu'à leur avis, elle contient des dispositions qui n'y devraient point figurer.

.../...

Il estime quant à lui, qu'en réalité tous ces moyens ou du moins l'essentiel de ces moyens peuvent se ramener à la même règle de base : la loi de finances de règlement retrace un certain nombre d'opérations dont chacune à elle seule violerait la Constitution. La loi de règlement serait en quelque sorte contaminée par les irrégularités des opérations qu'elle retrace.

Cette thèse est simple à formuler mais délicate en fait, tant dans son exposé que dans la solution qu'elle appelle.

Il s'agit en effet de déterminer les pouvoirs du Conseil constitutionnel en matière de loi de règlement et par contre contre coup les pouvoirs du parlement en cette matière.

Ce problème ramène à celui de l'objet de la loi de règlement. Deux articles de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique sur les lois de finances sont plus particulièrement consacrés aux lois de règlement, il s'agit des articles 2 et 35. Leur lecture conduit à identifier de manière certaine quatre objets essentiels des lois de règlement :

- constater le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à une même année ;
- ratifier les ouvertures de crédits par décrets d'avances et approuver les dépassements de crédits résultant de circonstances de force majeure ;
- établir le compte des résultats de l'année ;
- autoriser le transfert de ces résultats au compte permanent des découverts du Trésor.

Ces différents objets donnent au Parlement un certain nombre de pouvoirs qui ne sont pas exactement les mêmes pour chacun d'entre eux.

Quand il s'agit d'ouvrir des crédits et de percevoir des recettes, le Parlement a le pouvoir d'autoriser ces opérations.

Quand il s'agit des comptes, les pouvoirs du Parlement ne consistent pas en une autorisation ou une défense mais se limitent à un pouvoir de constatation. En effet, le Parlement en cette matière n'autorise rien, il ne peut même pas modifier le résultat des comptes, il ne peut que les refuser le cas échéant, ce qui, d'ailleurs, n'entraîne pas de grandes conséquences.

La constatation qui épuise, sur ce point, les prérogatives du Parlement ne lui permet que de comparer la loi de finances initiale de l'année à la loi de règlement et de tirer - politiquement - les conséquences de cette comparaison.

Alors que la loi de budget est une loi d'autorisation et de prévisions, la loi de règlement, elle, est une loi de constatation et de contrôle.

Pourquoi dans ces conditions recourir à une loi ? Le rapporteur déclare qu'à son avis, il aurait été tout-à-fait possible d'envisager de ne recourir qu'à un simple rapport administratif. Il estime, toutefois, que l'explication est sans doute historique et est liée à l'histoire parlementaire. En remontant à la restauration de la monarchie et aux "lois de comptes", on peut remarquer que le choix de la loi pour constater et contrôler l'exécution du budget de l'année a constitué une victoire du pouvoir politique et en particulier du pouvoir des assemblées parlementaires. Ce fait n'empêche toutefois pas que la loi de règlement n'est, par nature, qu'une simple loi de constatation et de contrôle.

Le contrôle porte en premier lieu sur la constitutionnalité externe de la loi et là, nous sommes, sur un terrain classique, un terrain ordinaire que le Conseil constitutionnel connaît bien. Pour ce qui est de la constitutionnalité interne, le problème se pose différemment. Les éléments de constitutionnalité à prendre en compte sont précisés aux articles 35 et 36 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Le pouvoir législatif se déploie complètement lorsque le Parlement autorise et apprécie. Ce serait encore le cas, si les comptes reproduits dans la loi de règlement étaient inexacts ou infidèles. Dans cette hypothèse, le Conseil constitutionnel pourrait, sans doute, en apprécier l'exactitude et la loyauté. En réalité, toutefois, le véritable débat se noue ailleurs. La difficulté se situe à l'échelon des actes d'exécution de la loi de finances, actes administratifs par nature. La loi de règlement par elle-même n'est pas un acte d'exécution. L'exécution du budget concrètement appartient au pouvoir exécutif. De ce fait, il faut tirer une double conséquence :

d'une part l'inconstitutionnalité des actes d'exécution du budget ne peut pas remonter jusqu'à la loi de règlement elle-même. Ce sont certes des actes irréguliers mais il ne peuvent entâcher la loi de règlement. La solution contraire aboutirait à dessaisir les organes de contrôle normalement compétents de ces actes (cour des comptes, cour de discipline budgétaire) de leurs prérogatives au profit du Conseil constitutionnel. Dès lors, les pouvoirs, tant du Parlement que du Conseil constitutionnel par rapport à la loi de règlement sont relativement limités. Il s'agit d'ailleurs de limites inhérentes au système du contrôle a posteriori ;

d'autre part, et ce n'est pas là un des points les moins complexes de l'affaire, en ce qui concerne le prélèvement de deux milliards de francs du budget annexe des P.T.T. au profit du budget général, cette question ne peut pas laisser indifférent le Conseil constitutionnel, qui dans sa décision de décembre 1984 a déjà précisé les trois règles qui doivent être respectées à l'occasion d'une telle opération :

.../...

- il convient que le budget annexe fasse apparaître un solde créditeur à sa section de fonctionnement ;

seul le montant de cet excédent qui n'a pas été affecté par la loi de finances à la section d'investissement peut être reversé au budget général ;

- ce montant ne peut être déterminé qu'en fin d'exercice.

Or les auteurs des saisines soutiennent que ces trois règles ont été méconnues.

Monsieur SEGALAT pense nécessaire de rappeler qu'en lui-même un tel prélèvement constitue un acte d'exécution dont le Conseil n'a pas à connaître. Cette situation qui peut paraître paradoxale s'explique par le fait que le Conseil constitutionnel n'a pas les moyens concrets de contraindre le Gouvernement à respecter ses décisions. Cette situation résulte également du partage des tâches. A l'impossibilité juridique s'ajoute donc une impossibilité matérielle qui résulte de l'écoulement du temps

Si le prélèvement a été irrégulier, sa régularisation éventuelle ne peut être faite dans la loi de règlement en raison du fait que cette loi n'est qu'une loi de constat. Une régularisation n'est possible que par le moyen d'une loi de finances ultérieure. De toute manière, le constat de l'irrégularité doit précéder la réparation. Ce qu'il y a lieu de retenir c'est que dans tous les cas un tel débat ne peut être porté devant le Conseil constitutionnel à l'occasion de l'examen d'une loi de règlement.

Monsieur SEGALAT déclare que ce sont là les considérations qu'il souhaitait développer à l'occasion de ce dossier délicat et il tient à remercier les membres du Conseil de bien avoir voulu l'accompagner dans ce voyage qui était sans doute un peu austère.

Monsieur le Président remercie le rapporteur et déclare que grâce à lui ce voyage effectivement austère est apparu agréable aux membres du Conseil.

Monsieur MARCILHACY remercie vivement le rapporteur pour l'excellence de son exposé et tient à rappeler que la Constitution de la Vème République avait entre autre pour objet principal de corriger les errements des Constitutions précédentes. Il indique qu'il y avait sur ce point une unanimité sans faille au sein du comité constitutionnel consultatif dont lui-même était membre. La possibilité de promulguer par voie d'ordonnance un budget en cas de non respect du délai de 70 jours n'a pas été conçue par les auteurs de cette proposition comme une sanction mais comme une simple correction des errements anciens.

.../...

Sur le fond même s'il n'est pas très grave d'annuler une loi de règlement on peut se demander pourquoi une loi est nécessaire pour constater l'exécution du budget ?

X (Monsieur VEDEL interrompt à ce moment Monsieur MARCILHACY et lui fait remarquer qu'une loi est nécessaire puisque la Déclaration des Droits de 1789 le prévoit expressement.

Monsieur MARCILHACY : voici donc la réponse, mais ce n'est qu'une loi de constatation. Dans ces conditions pourquoi manier la hâche ? Le Sénat à tout de même eu la possibilité d'examiner cette loi. Il est lui-même très réticent à l'idée d'annuler sur des motifs de procédure.

Monsieur VEDEL précise à l'intention des membres du Conseil qu'une loi est nécessaire pour clore le budget en application de l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 dont il donne lecture.

Monsieur SIMONNET fait part de son accord complet avec les conclusions du rapporteur. Il précise que, dans la tradition parlementaire française, il est vrai qu'on n'accorde pas une grande importance aux lois de règlement. Toutefois, il n'en va pas de même au-delà de nos frontières. Il évoque ensuite le conflit ardent qui, au plan des institutions européennes, a eu lieu entre différents organismes pour détenir le pouvoir de donner décharge. Le refus du quitus y est compris comme une forme de censure. Il lui semble particulièrement important que le Conseil constitutionnel manifeste l'intérêt qu'il porte aux lois de règlement.

Sur le fond, les questions soulevées par les auteurs des différentes saisines ne seront sans doute pas abordées en raison de la science dont a fait preuve le rapporteur. A son avis, toutefois, il est manifeste qu'une loi de finances rectificative aurait dû être prise en cours d'année, ce qui n'a pas été le cas. Il lui semble évident que la loi de finances initiale a bel et bien été modifiée sans l'intervention de lois de finances rectificatives.

.../...

Monsieur LEGATTE souligne de son côté l'importance qui s'attache aux lois de règlement. Il est d'avis que le contenu d'une loi de règlement peut provoquer une censure. Qu'on le veuille ou non, dit-il, le fond de la question ne concerne pas la régularité formelle de la loi mais son fondement. Si le Conseil a un doute sur ce point, il lui semblerait assez honnête qu'il le dise. Si le Conseil n'en a pas, il peut alors suivre sans problème la procédure proposée par Monsieur SEGALAT. Pour sa part, il se déclare convaincu par ce qui a été dit sur la portée limitée des lois de règlement. Il croit cependant que le Conseil devrait essayer de savoir si, en l'état du dossier, il y a en son sein une majorité pour écarter le moyen soulevé sur la base du prélèvement opéré sur le budget des P et T, dont le Conseil, rappelle-t-il, a été saisi, et il justifie sa demande par le fait que cette question sera certainement à nouveau posée au Conseil mais qu'à ce moment sa composition sera différente de ce qu'elle est aujourd'hui. Aussi, il lui semble utile de faire un tour d'horizon afin de connaître la position actuelle du Conseil sur ce point.

Monsieur LECOURT souhaite présenter deux observations rapides. En ce qui le concerne, il penche dans le sens du rapporteur et le suit sur le double plan de son raisonnement. Quant au fond, quelque soit l'importance que le Conseil entend reconnaître aux lois de règlement, il pense qu'il faut bien prendre garde à éviter de transformer le Conseil constitutionnel en deuxième cour des comptes indépendamment des risques de contrariété qu'une telle "substitution" risquerait d'apporter au surplus. Il souhaite nuancer légèrement l'analyse faite par son collègue, Monsieur SIMONNET, en ce qui concerne les institutions communautaires. C'est un contrôle exercé à travers la Cour des comptes - qui est un organisme essentiel dans ce mécanisme et non un organisme comme le nôtre - que le respect des modalités d'exécution des budgets peut être garanti.

Sur la forme, Monsieur LECOURT souhaite introduire ce qui lui paraît pouvoir être une argumentation complémentaire bien que le rapport de Monsieur SEGALAT ait été très complet.

Nous sommes ici en présence d'une règle générale qui concerne les droits du Parlement. Il rappelle que chaque assemblée du Parlement, en application de l'article 45, doit et peut procéder à au moins deux lectures, sauf en cas d'urgence. L'article 39 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 apporte une exception à cette règle. Cette exception n'est applicable de plein droit qu'aux seules lois de finances de l'année. Il lui semble évident que la lecture de l'article 39 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 doit être restrictive et son application limitée au seul cas qu'il envisage.

Monsieur le Président demande à Monsieur LEGATTE s'il a bien exprimé le souhait que le Conseil constitutionnel analyse au fond le dossier qui lui est soumis avant de déterminer le moyen de sa réponse. Il s'interroge quant à lui sur l'opportunité de cette démarche puisqu'il apparaît que le Conseil est d'accord avec la proposition initiale du rapporteur de trancher en s'appuyant sur une règle de procédure.

Monsieur LEGATTE répond que sa demande n'a rien, à ses yeux, d'extraordinaire et qu'il s'agit là d'une pratique qui a cours, notamment au Conseil d'Etat.

Monsieur VEDEL déclare qu'il a déjà fait, en lui-même, une expérience du délibéré. Après réflexion, il a changé d'avis, voici quatre jours, sur ce dossier. Aussi bien, il lui semble que si lui-même, tout seul, dans son for intérieur, a pu changer d'avis sans être en situation réelle de décision, à plus forte raison il en sera ainsi le jour où le Conseil constitutionnel sera à nouveau saisi d'un nouveau dossier. A ses yeux, une pré-délibération sur le fond constituerait une gêne supplémentaire plutôt qu'un avantage.

Monsieur SEGALAT déclare comprendre parfaitement la préoccupation exprimé par Monsieur LEGATTE - et ceci d'autant plus qu'il lui apparaît évident que le Gouvernement ne pourra pas modifier le texte de la loi de règlement tel que le Conseil en a été saisi et qu'il devra donc la reprendre tel quel. Il ne pense pas toutefois qu'il soit opportun d'avoir en l'état un délibéré officieux sur ce point. En effet, le Conseil constitutionnel ne pourrait que dire que, s'agissant d'une décision d'exécution du budget, elle ne peut être examinée dans le cadre de l'examen d'une loi de règlement. Que Monsieur LEGATTE se rassure cependant ; il est persuadé que la question relative à la constitutionnalité du prélèvement opéré sur le budget annexe des P et T au profit du budget général sera posée certainement à nouveau à l'occasion de la loi de finances pour 1986.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE déclare partager entièrement l'opinion et la crainte exprimées par Monsieur le Président dans sa réponse à Monsieur LEGATTE. En ce qui le concerne, il ne voit pas comment le Conseil constitutionnel pourrait prendre une décision officieuse, une décision in petto, dont il devrait éventuellement se servir par la suite.

Monsieur LEGATTE répond que ce n'était pas là l'objet de sa demande. Pour lui, il s'agit simplement de savoir si le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un meilleur moyen, un moyen portant sur le fond, pour censurer la loi dont il est saisi, plutôt que de se contenter du moyen de procédure proposé par le rapporteur.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE répond qu'il reconnaît et qu'il apprécie parfaitement le souci exprimé par Monsieur LEGATTE mais que, pour sa part, il craint que le Conseil ne s'engage alors dans une voie dangereuse et il affirme partager entièrement l'inquiétude qu'il a cru déceler dans les propos de Monsieur le Président.

.../...

Monsieur VEDEL s'interroge sur le refus éventuel du Conseil constitutionnel de contrôler la constitutionnalité des lois organiques. Ce faisant, il estime trahir contre son propre gré sa propre opinion de ne pas faire part de ses réflexions personnelles avant d'être en situation de décision mais il donne au moins, pense-t-il, partiellement satisfaction à Monsieur LEGATTE. Il lui semble toutefois que la mission du Conseil constitutionnel est bien de contrôler la régularité des lois. De toutes les lois quelles qu'elles soient.

Monsieur SEGALAT fait valoir que la décision qu'il propose ne lui paraît pas être appuyée sur un pur artifice. Le respect de la procédure, dans le cas d'espèce, pèse fortement sur le fond du droit. D'ailleurs, sur ce plan, il se sent très proche de l'opinion soutenue précédemment par Monsieur LECOURT.

Monsieur le Président invite alors Monsieur SEGALAT à bien vouloir donner lecture du projet de décision qu'il a préparé.

Monsieur SEGALAT s'exécute.

Monsieur le Président, à l'occasion du dernier considérant, s'interroge sur l'opportunité de l'expression "et sans qu'il soit besoin ... saisi" et propose en conséquence sa suppression.

Monsieur SIMONNET fait valoir que si le Conseil désire aller dans le sens de l'opinion exprimée par Monsieur LEGATTE le maintien de cette formule s'impose.

Monsieur le Président répond que le sens de cette formule lui paraît équivoque ; qu'en fait, elle peut apparaître comme un clin d'oeil du Conseil constitutionnel préjugant déjà de la réponse qu'il pourrait donner sur le fond.

Monsieur SIMONNET déclare ne pas pouvoir partager cette analyse. Il pense quant à lui que la formule litigieuse garantit simplement aux lecteurs éventuels que le Conseil a examiné tout le dossier.

Monsieur VEDEL fait valoir que la suppression de cette phrase peut apparaître également comme une réponse à tous les autres moyens. Toutefois, il se rallie à n'importe laquelle des deux propositions qui sont faites, maintien ou suppression.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE déclare qu'il ne s'opposera pas, en ce qui le concerne, à la suppression.

Monsieur MARCILHACY se déclare, quant à lui, favorable au maintien. Il estime également que cette phrase indique clairement que le Conseil constitutionnel a bien vu tous les problèmes mais qu'il ne lui a pas paru techniquement nécessaire d'y répondre. Toutefois, il ne désire pas donner tort à l'argumentation du rapporteur mais tient à rappeler qu'il est "effrayé du couperet que représente la sanction sur la procédure simplement".

Monsieur LEGATTE déclare qu'il n'a pas d'opinion sur le maintien ou sur la suppression de l'incidente. A son avis, en effet, cette phrase peut être interprétée dans tous les sens. Toutefois, par souci d'élégance, le Conseil pourrait faire plus bref.

Monsieur le Président précise qu'en ce qui le concerne l'expression "sans qu'il soit besoin" lui semble déjà indiquer sur le fond une opinion négative.

Monsieur SEGALAT déclare alors que, dans un souci de conciliation, il propose lui-même la suppression de l'expression litigieuse.

Le Conseil se rallie à cette décision.

Monsieur VEDEL propose au deuxième considérant de la page 3 la suppression des mots "non plus que".

Monsieur le Président soumet alors le projet de décision ainsi modifié, dont la minute est jointe au présent procès-verbal, au vote du Conseil.

Celui-ci l'adopte à l'unanimité.

Monsieur le Président déclare alors qu'il souhaite, tout comme Monsieur LEGATTE, que Monsieur SEGALAT soit encore rapporteur lorsque les problèmes relatifs à cette affaire, qui n'ont pas été tranchés sur le fond, seront posés à nouveau devant le Conseil.

Monsieur LEGATTE souhaite, quant à lui, qu'à tout le moins, le futur rapporteur puisse disposer des notes de Monsieur SEGALAT.

Monsieur le Président donne la parole à Monsieur SIMONNET en soulignant qu'il s'agit, pour lui, de son premier rapport devant le Conseil constitutionnel.

.../...

Celui-ci souligne qu'il a la chance de rapporter sur la loi portant réforme du code de la mutualité devant un ancien Ministre du Travail et le Président du conseil supérieur de la mutualité.

Monsieur SIMONNET expose que les textes relatifs à la mutualité ayant près de 40 ans avaient besoin d'un ajustement. Le projet de loi qui n'a pas fait l'objet d'opposition sur des questions de fonds devant le parlement fait l'objet d'une saisine identique des députés et des sénateurs.

Ces saisines critiquent l'article L. 122-3. Cet article tire les conséquences d'une modification des termes employés par la loi. La loi nouvelle parle de "mutuelle" là où l'on parlait de "société mutualiste" et, antérieurement, de "société de secours mutuel". Cet article tire les conséquences de ce choix en réservant aux mutuelles les termes "mutuel, mutuelle, mutualité et mutualiste", sauf exception résultant de la loi tels le pari mutuel urbain ou la mutualité sociale agricole. Une restriction est portée à cette exception et les sociétés mutuelles d'assurance ou les sociétés d'assurance à forme mutuelle doivent, lorsqu'elles portent le nom de "mutuelles" ajouter le mot d'"assurance". L'origine de cette disposition est un amendement parlementaire accepté par le Gouvernement. Toutes les mutuelles d'assurance ne sont pas touchées. Un tiers satisfait déjà à la loi en employant le terme d'"assurance" dans leur dénomination, un tiers ne porte pas le nom de "mutuelle".

La saisine repose sur deux arguments : le texte serait contraire au droit de propriété et contraire à l'exercice d'une liberté.

Quant au droit de propriété, le texte de la saisine est un peu vague. On peut comprendre que le terme "mutuelle" n'était pas vacant ; qu'il était la propriété des mutuelles qui se sont trouvées expropriées de leur nom du fait de la loi et sans les garanties de l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

Quant à l'étendue de la liberté, la loi modifierait de façon autoritaire l'usage du nom ou de la raison sociale.

Que répondre à ces arguments ? Le terme "mutuelle" n'est pas la propriété des mutuelles d'assurance. On ne supprime pas le droit de porter le nom de mutuelle, on leur demande d'ajouter quelque chose dans leur nom.

Quant au second grief, il en va de l'appellation de "mutuelle" comme d'appellations telles "coopérative et banque" dont l'usage est réglementé par la loi. C'est une question de transparence et de sincérité à l'égard des consommateurs. On ajoutera que, d'ores et déjà, ces sociétés mutuelles d'assurance devaient faire figurer dans leurs documents la mention : entreprise régie par le code des assurances".

.../...

Monsieur le rapporteur en conclut que la loi ne porte pas atteinte à une propriété et que les pouvoirs public peuvent réglementer l'emploi du terme "mutuelle".

Monsieur le Président déclare ouverte la discussion générale.

Monsieur VEDEL fait observer qu'il ne trouve pas, dans le projet de décision, de réponse au grief d'atteinte à la liberté.

Il ajoute, avec Monsieur LECOURT, qu'il ne trouve pas dans la saisine un véritable moyen tiré de l'atteinte à la liberté, l'argument étant utilisé de façon ponctuelle et pour nourrir le moyen tiré de l'atteinte à la propriété.

Monsieur SIMONNET en convient et est d'accord pour limiter la décision à une réponse sur la propriété.

Monsieur VEDEL estime que, quant à l'atteinte au droit de propriété, le moyen manque en fait et que, par conséquent, le premier considérant de la page 3 du projet de décision est inutile.

Monsieur le Président soumet le projet de décision au vote. Celui-ci est adopté à l'unanimité.

La séance est suspendue à 12 h 20.

-oOo-

.../...

La séance est reprise à 14 h 35.

Monsieur le Président donne la parole à Monsieur VEDEL pour rapporter sur la loi portant diverses dispositions d'ordre social.

Monsieur VEDEL indique que la loi est complexe, touffue ; qu'elle comporte plus de cent articles et que le Conseil est saisi de l'article 122.

D'autres problèmes peuvent se poser dont on parlera plus tard mais sans proposer de censure en ce qui les concerne.

Deux saisines émanant de plus de soixante sénateurs et de plus de soixante députés et dont l'origine est sans doute dûe à l'action d'une corporation représentée par un syndicat.

Plusieurs problèmes de droit et des plus difficiles, le Conseil ayant déjà connu du problème des lois de validation à l'occasion de sa décision du 22 juillet 1980.

Comment se pose le problème ?

Le juge administratif annule pour illégalité une décision de l'exécutif. L'annulation a pour effet de faire que l'acte annulé est sensé n'avoir jamais existé. Dans certains cas, l'annulation ne pose pas de problème. Par exemple, dans le cas d'un blâme inscrit au dossier et annulé. Dans d'autres cas, la difficulté est plus grande et c'est toute une cascade d'annulation qui suit l'annulation initiale. Dans certains cas extrêmes la parité de principe conduit à des injustices, à des paradoxes tout-à-fait insupportables. L'exemple le plus connu est celui de l'annulation du concours d'entrée à l'école centrale, il y a une dizaine d'années. La décision du Conseil d'Etat est intervenue alors que les élèves terminaient leur scolarité. Il y aurait eu une injustice flagrante à leur faire recommencer leur études. Pour l'éviter, on a recours à la loi de validation dont le principe est reconnu par le Conseil constitutionnel.

L'autorité de la loi couvre non l'acte annulé mais la situation qu'il en est résultée, elle préserve les intérêts en présence.

PROBLEME CONSTITUTIONNELS :

Le législateur agit de façon rétroactive, il n'y a pas là de véritables difficultés. Il porte atteinte à la chose jugée. Il faut bien voir que la chose jugée a force de loi et que donc la loi peut la défaire. Mais avec un remaniement de ce genre, on permet au législateur de réformer les décisions de justice. On revient à la justice retenue, on méconnaît le principe de séparation des pouvoirs. Le principe est subtil : la décision de justice n'est pas au dessus de la loi mais le législateur ne peut se substituer au juge. C'est le contenu de votre décision de 1981.

21-7 1980

.../...

21-7-1949
haluon
Demerney

L'ESPECE :

L'Education nationale est particulièrement riche en comités, commissions... dont la consultation est obligatoire. Traditionnellement, dans l'enseignement supérieur, le Ministre ne s'écarte pas des avis qui lui sont donnés. En 1982 poussé par certains syndicats, le Ministre crée un conseil supérieur provisoire des universités dont les membres sont désignés pour trois quarts par tirage au sort et pour un quart par le Ministre. En 1983, le Conseil supérieur des universités définitif est créé par décret. Ce texte comporte deux vices dont le Conseil d'Etat va faire justice.

Tout d'abord, le collège des maîtres-assistants est ouvert aux assistants aux motifs que les deux corps devront fusionner dans l'avenir ensuite on prévoit un scrutin de liste proportionnelle par panachage rendu complexe par la création d'un seuil qui permet ou non à ce panachage de jouer.

Le 19 avril 1985, le Conseil d'Etat annule partiellement ce texte. Ces délais de 3 ou 2 ans pris pour statuer s'explique notamment par l'absence de diligence du ministère de l'Education nationale.

Le Conseil d'Etat annule l'article 4 du décret de 1982 qui prévoit le tirage au sort d'une partie des membres du conseil supérieur provisoire des universités. Il considère que le tirage au sort n'était admissible que s'il y avait urgence, ce qui n'était pas le cas. Le décret de 1983 est annulé en partie en ce qu'il confond dans un seul collège les maîtres-assistants et les assistants d'une part, d'autre part, en ces dispositions biscornues relatives au panachage. La situation créée par ces décisions est grave, en effet, toutes les nominations faites sur avis de ces organismes sont frappées de nullité et il faut organiser de nouvelles élections au conseil supérieur des universités dont le rôle est indispensable.

X Ici, il faut, reprenant une observation de 1980 souligner la bizarrerie de la jurisprudence administrative. Le Conseil d'Etat admet que les décisions prises par les autorités irrégulièrement nommées sont incontestables jusqu'à l'annulation définitive de la nomination (ou de l'élection). Mais, il n'en va pas de même si l'organisme en cause donne simplement un avis. Les décisions prises sur avis sont frappées de nullité.

Pour parer à ces difficultés, le Gouvernement introduit dans la loi portant diverses dispositions d'ordre social un amendement, l'article 122. On a fait des reproches à cet amendement. La loi est déjà hétéroclyte, on y ajoute un amendement sur l'université. Toutefois, cela s'est fait en première lecture à l'Assemblée nationale et sans problème.

l'article 122 comporte trois alinéas. Le premier maintient en fonction le conseil supérieur des universités jusqu'à la mise en place d'un nouveau conseil et au plus tard le 30 janvier 1986. Le problème est le suivant, le Conseil d'Etat annule, le législateur maintient.

Le deuxième alinéa valide les décisions prises dans le passé.

Le troisième alinéa valide des décisions à venir.

LES SAISINES

Elles critiquent :

- la validation des décisions passées, environ deux à trois mille nominations ; la critique vient du Sénat ;

- la procédure législative qui maintient un organisme dont la création a été annulée par le Conseil d'Etat ; il y a violation de l'autorité de la chose jugée ;

- la validation de mesures individuelles (réponse VEDEL : les auteurs de la saisine ont confondu un commentaire de la décision - qui est que seuls des actes réglementaires peuvent être validés - et la décision qui ne dit rien de semblable) ;

- la validation pour l'avenir des décisions du conseil supérieur des universités maintenu en fonction au nom de la séparation des pouvoirs.

La décision du Conseil constitutionnel du 26² juillet 1980 était intervenue dans l'espèce suivante : un décret de 1977 avait créé un comité technique paritaire des universités, création approuvée en assemblée générale du conseil d'Etat. Ce comité donne des avis sur les budgets de règlement des statuts des personnels.

Le 18 avril 1980 aux contentieux, le Conseil d'Etat annule le décret de 1977.

Le Conseil constitutionnel a admis la constitutionnalité de la loi de validation prise pour sauvegarder les intérêts des personnels. La situation actuelle est différente : en 1977, on peut dire que le Gouvernement avait des circonstances atténuantes, un avis favorable de l'assemblée générale du Conseil d'Etat. Ces circonstances atténuantes n'existent pas ici. Surtout, en 1980, il s'agissait de valider pour le passé. Ici, il s'agit d'imposer le maintien d'un organisme dont le mode d'élection est irrégulier et ainsi de statuer pour l'avenir. La décision de 1980 dit quelque chose d'important également : que le juge administratif est un juge. Elle indique qu'il n'appartient ni au législateur, ni au Gouvernement de censurer les décisions de justice ou d'adresser des injonctions au juge. Elle constate que le législateur n'a pas censuré le juge, mais changé la règle qu'il appliquait, ce qui est possible.

Cette décision a suscité une réflexion réciproque du Conseil d'Etat et du Conseil constitutionnel qui s'est notamment traduit dans les avis du Conseil d'Etat sur les projets de loi de validation.

Nous mêmes nous avons dû à nouveau intervenir en examinant une loi organique qui validait un concours de sortie de l'école nationale de la magistrature. On peut dire que la décision du Conseil constitutionnel de 1980 a été l'objet d'un consensus.

Reprenant l'analyse des différents alinéas de l'article 122, Monsieur VEDEL examine l'alinéa premier.

.../...

Sur l'alinéa premier :

Cet alinéa a pour but d'assurer le fonctionnement du conseil supérieur des universités pendant le délai nécessaire à la mise en place d'un nouveau conseil et au plus tard jusqu'au 30 janvier 1986.

Les saisines prétendent que l'on s'oppose à l'exécution de l'arrêt du Conseil d'Etat. On note que certaines sections du conseil supérieur des universités (les sections de droit public, de droit privé et des gestion). ont refusé de se réunir jusqu'à la loi de validation. On relève également l'immixtion du législateur dans le juridictionnel.

Les arguments contraires exposés dans la note du Gouvernement sont les suivants : d'abord des arguments de fait évoqués dans les travaux préparatoires de la loi ; la loi tend à organiser l'exécution de la décision du Conseil d'Etat. Elle assure la continuité du service public, elle répare le trouble apporté par la décision dans la gestion d'un corps de fonctionnaire. On souligne notamment qu'aux mois de mai et juin 1985, de nombreuses décisions doivent être prises pour organiser la rentrée universitaire. Les arguments sont plus ou moins pertinents. La réalisation des avancements peut attendre, par contre 1 500 enseignants sont concernés par les mesures de recrutement et d'affectation. Le calendrier des opérations nécessaires pour élire de nouveaux conseils supérieurs, tel qu'il nous est présenté, n'est pas déraisonnable. Le nouveau conseil préparera la rentrée 1986/1987. Ainsi, la loi prépare l'exécution d'une décision de justice en mettant en principe un mécanisme provisoire destiné à assurer la continuité du service public.

Une des grandes faiblesses de la saisine porte sur la façon dont on pourra exécuter la décision du Conseil d'Etat par une autre voie.

Personnellement, j'ai pensé que l'administration se donne, à l'abri des nécessités du service, une bonne conscience excessive. Le 30 juin 1986 est une date prudente. Le 15 mai aurait garanti que l'organisation de la rentrée 1986/1987 serait faite par le nouvel organisme. Mais le législateur n'est pas le censeur du juge et celui-ci ne l'a pas déchargé du soin d'assurer la continuité du service public.

Deux arguments supplémentaires :

- le texte ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire ; il ne développe pas tous les motifs d'illégalité des décisions prises par le conseil supérieur des universités désigné irrégulièrement ;

- ni les élections, ni les nominations consécutives aux élections n'ont été attaquées.

Sur l'alinéa 2 :

Il est consacré aux actes du conseil supérieur provisoire de 1982. Nous sommes dans la banalité même sans qu'il n'exclut pas nécessairement certains chefs d'illégalité.

.../...

Sur l'alinéa 3 :

On peut donner deux significations à son contenu. Les décisions prises sur l'avis du Conseil supérieur sont validées pour le passé. Mais il semble résulter du texte que sont validées les décisions du conseil maintenu. La saisine y voit une validation anticipée. Or, on ne peut écarter d'avance le recours pour excès de pouvoir. Le Gouvernement estime quant à lui qu'il faut valider les décisions à venir uniquement pour l'illégalité résultant de la composition irrégulière du Conseil supérieur maintenu, et que le recours pour excès de pouvoir n'est pas exclu.

On se souvient que le dernier exemple est une loi de Vichy qui interdisait tous les recours contre les décisions d'utilisation des terres en friche. Le Conseil d'Etat a fait semblant de ne pas comprendre et a interprété la loi comme n'écartant pas la possibilité du recours pour excès de pouvoir. On rappellera également l'arrêt CANAL.

Ce qui permet de valider l'article 3, c'est qu'en réalité il ne couvre pas les irrégularités futures.

Il y a 126 ou 127 articles dans la loi. Je les ai lus attentivement. L'article 1 a retenu mon attention. Cet article interdit des procédés de discrimination en fonction des moeurs. Il me paraît que l'on ne peut pas ne pas tenir compte des moeurs dans un certain nombre de rapports sociaux. Mais quoiqu'il en soit, il faut laisser au juge le soin d'apprécier la portée exacte de cet article .

L'U.N.A.P.E.I. a fait parvenir un mémoire relatif à l'article 25 de la loi. Cet article crée des contrôles sur les établissements et services dont la tarification relève des représentants de l'Etat.

Selon ce mémoire, ce contrôle porterait atteinte à la liberté d'association puisque l'on doit y rendre compte de ressources financières privées. Le raisonnement ne tient pas, il y a manifestement une solidarité des différentes sources de financement et je pense qu'il faut écarter la question.

Monsieur le Président ouvre la discussion générale.

Monsieur MARCILHACY se déclare d'accord avec les conclusions du rapporteur même si il pense qu'il faut distinguer le juge administratif et le juge judiciaire. Il ajoute qu'il a rencontré plus d'indépendance chez les premiers que chez les seconds.

Monsieur LECOURT s'inquiète du respect de la chose jugée. Il estime que la position du législateur peut être particulièrement délicate lorsque le Conseil d'Etat a statué sur une irrégularité très grave et qu'une validation législative pourrait toucher à des principes fondamentaux.

En l'espèce, il rappelle que le Conseil d'Etat a estimé que le décret attaqué dénaturait la volonté de l'électeur, ce qui lui paraît particulièrement grave.

.../...

Monsieur SIMONNET indique que l'on demande au Conseil de prendre une décision terrible. La tradition est de remédier aux erreurs de l'exécutif. Toutefois, il considérait déjà que la loi relative à l'Ecole centrale des arts et métiers était très audacieuse. Ici, il y a deux audaces supplémentaires dans les alinéas 1 et 3 qui conduisent à ne pas respecter la chose jugée. Il est inquiétant de donner autant de facilités aux administrateurs.

Quelle va être leur position à la suite d'une telle décision ? La continuité du service public ne justifiera-t-elle pas toutes sortes de régularisations. Il craint que nous apportions un trouble certain au sein de l'administration mais l'argument de la continuité du service public ne lui paraît pas décisif. Il craint également que l'on porte atteinte à l'état de droit.

Monsieur LEGATTE a pris connaissance des arrêts du Conseil d'Etat. Ce sont des arrêts de sous-sections réunies qui tirent les conséquences de notre décision sur le conseil supérieur des universités et leur motivation est moins forte que l'indique Monsieur LECOURT.

Par ailleurs, une loi de validation est pour l'administration une opération lourde, ce qui limite les dangers signalés par Monsieur LECOURT.

Monsieur SEGALAT estime que l'on fait un pas supplémentaire par rapport à la décision précédente du Conseil constitutionnel en validant des décisions qui ne sont pas prises. Il se demande si cela ne reviendrait pas à donner un blanc-seing.

Monsieur VEDEL, en réponse à Monsieur LECOURT, indique que si le texte validé avait comporté une irrégularité constitutionnelle il n'aurait pas proposé la validation. Il rappelle que l'annulation du décret de 1982 est liée à la désignation des membres du conseil provisoire des universités par tirage au sort. L'annulation du décret de 1983 est plus nuancée. Il s'appuie sur un principe législatif qui règle la représentation des corps de la fonction publique au sein des organes consultatifs. Ce principe ne peut être un principe constitutionnel. De même, si la décision sanctionne un mode d'élection très complexe tendant à limiter le panachage, il y a lieu de rappeler que le Conseil constitutionnel a validé un mode électoral de ce type dans les lois AUROUX. Si le Conseil d'Etat a estimé que cela était de nature à méconnaître pour partie les résultats de l'élection, cette critique ne lui paraît pas fondamentale. Il n'est pas aberrant que l'ordre de la liste électorale renvoyant à une structure, il soit exigé un nombre suffisant d'électeurs pour la modifier.

Monsieur SEGALAT estime que le texte emploie maladroitement le mot "valider" et qu'effectivement l'alinéa 3 est une conséquence de l'alinéa 1.

.../...

Monsieur LEGATTE indique que le terme "erreur manifeste" le gêne car on rentre dans le domaine de l'appréciation qui, à son avis, appartient au législateur.

Les premier, deuxième et troisième considérants de la décision sont adoptés par huit voix contre une abstention.

Monsieur le Président soumet l'ensemble de la décision au vote. Celle-ci est adoptée par huit voix et une abstention.

Monsieur le Président donne la parole à Monsieur LEGATTE pour rapporter sur une demande d'appréciation de la nature juridique des dispositions de l'article 3 de la loi n° 61-825 du 29 juillet 1961.

Monsieur LEGATTE rappelle qu'en 1948 un décret avait fixé les échelles des traitements de la fonction publique de 100 à 1000.

En 1957, la grille apparaît trop étroite et l'on fixe des traitements hors échelle.

En 1961, on s'aperçoit que le décret n'est pas régulier faute d'avoir consulté le conseil supérieur de la fonction publique. Une loi de validation intervient. Les dispositions validées du décret sont de nature réglementaire. Elles ne touchent pas aux garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires de l'Etat, lesquelles sont du domaine de la loi. La fixation des traitements et la définition des groupes hors échelle sont de nature réglementaire.

La lettre du Premier ministre saisissant le Conseil ne demande pas le déclassement de l'article 3 du décret de 1967 mais celui de l'article 3 de la loi de finances rectificative pour 1961 en tant qu'elle a validé le décret. Il est donc nécessaire d'interpréter la saisine dans la décision.

Monsieur LEGATTE donne lecture du projet de décision qui est adopté à l'unanimité.

La séance est levée à 17 h 45.