CONSEIL CONSTITUTIONNEL

SEANCE du 8 JUILLET 1960

-=-=-=-=-

La séance est ouverte à 10 h.30.

Tous les membres sont présents à l'exception de M. AURIOL.

M. le Président Léon NOEL fait connaître les termes de la lettre qu'il a adressée à M. Vincent AURIOL en réponse à celle par laquelle celui-ci l'informait qu'il n'assisterait plus aux séances du Conseil Constitutionnel.

Il rappelle que M. René CASSIN qui a été nommé par M. le Président du Sénat, membre du Conseil Constitutionnel en remplacement de M. DELEPINE, prêtera serment devant M. le Président de la République le 11 juillet.

Il demande ensuite aux membres du Conseil de passer à l'examen de la première affaire inscrite à l'ordre du jour.

Il fait connaître qu'en application de l'article 37 alinéa 2 de la Constitution, M. le Premier Ministre lui a demandé par lettre du 27 juin 1960, de bien vouloir soumettre à l'examen du Conseil Constitutionnel les dispositions de l'article 8 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 relatives au remboursement des frais de cures thermales ou climatiques dans le cadre du régime des assurances sociales agricoles - afin que soit déclaré le caractère règlementaire ou législatif de ce texte.

Le rapporteur désigné est M. PASTEUR VALLERY-RADOT.

Celui-ci observe que les dispositions à examiner sont identiques à celles qui ont fait l'objet de la décision n° 60-5 L du 7 avril 1960; il propose au Conseil d'adopter une solution semblable. Celui-ci constate, en conséquence, que le texte "n'a pas pour effet de mettre en cause le principe fondamental de la détermination des catégories de prestations" de Sécurité Sociale mais seulement "d'en préciser la portée

.../

dans un cas particulier" et que par suite il ressortit à la compétence du pouvoir réglementaire en vertu de l'article 37 alinéa 1er de la Constitution.

M. le Président propose ensuite d'examiner la seconde affaire qui lui a été également communiquée par M. le Premier Ministre en application de l'article 37 a. 2. Il s'agit d'apprécier le caractère législatif ou réglementaire des dispositions de l'article 6 - II de l'ordonnance n° 58-1453 du 31 décembre 1958 modifiant et complétant la loi du 28 octobre 1946 sur les dommages de guerre.

Le rapporteur désigné est M. POMPIDOU.

Après débat, il est décidé que les dispositions précitées sont de nature réglementaire comme "n'apportant pas d'altération nouvelle" aux principes fondamentaux du régime de la propriété et plus précisément au principe de la libre disposition de son bien par tout propriétaire, lequel doit être apprécié "dans le cadre des limitations de portée générale qui y ont été introduites par la législation antérieure à la Constitution".

La séance est levée à 12 h.30.

Les originaux des deux décisions demeureront annexés au présent compte-rendu.

-:-:-:-:-

SEANCE du 8 JUILLET 1960

-=-=-=-

La séance est ouverte à 10 h.30.

Tous les membres sont présents à l'exception de M. AURIOL.

M. le Président Léon Noël déclare qu'en convoquant MM. les Conseillers, il pensait porter à leur connaissance le contenu de la lettre du 25 mai 1960 par laquelle M. le Président Auriol lui fait connaître qu'il ne siègera plus au Conseil Constitutionnel; il n'envisageait pas alors que cette lettre serait communiquée à la presse et rendue publique le 4 juillet, ainsi que d'autres documents. Cette publication lui paraît d'autant plus regrettable que ladite lettre comporte des inexactitudes et lui attribue des propos qu'il n'a pas réellement tenus.

M. le Président Léon Noël fait connaître les termes de la réponse qu'il a adressée à M. Auriol : il déclare à ce dernier qu'il n'a pas été surpris par sa prise de position qu'il avait pressentie dès les premières réunions du Conseil; qu'il en est néanmoins fort contrarié et très peiné; que celle-ci implique un blâme à l'égard des autres Conseillers dont le souci du bien public et l'indépendance ne sauraient être contestés; que sa publication coïncide avec un redoublement des attaques que subit le régime et peut contribuer à compromettre le succès de la politique gouvernementale en Algérie que M. Auriol a par ailleurs approuvée. En conclusion, M. le Président Léon Noël rappelle que celui-ci demeure néanmoins membre du Conseil et souhaite qu'il y revienne quelque jour.

Il précise ensuite à MM. les Conseillers qu'il a été assez tenté de publier la réponse dont il vient de donner lecture mais qu'à la réflexion il lui est apparu que la dignité du Conseil demandait que le silence fût fait sur ce qui n'était qu'un incident.

MM. les Conseillers approuvent cette manière de voir.

M. le Président Léon Noël rappelle que M. René CASSIN qui a été nommé par M. le Président du Sénat, membre du Conseil Constitutionnel en remplacement de M. DELEPINE, prêtera serment devant M. le Président de la République le 11 juillet.

Il demande ensuite aux membres du Conseil à passer à l'examen de la première affaire inscrite à l'ordre du jour.

Il fait connaître qu'en application de l'article 37 alinéa 2 de la Constitution, M. le Premier Ministre lui a demandé par lettre du 27 juin 1960, de bien vouloir soumettre à l'examen du Conseil Constitutionnel les dispositions de l'article 8 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 relatives au remboursement des frais de cures thermales ou climatiques dans le cadre du régime des assurances sociales agricoles - afin que soit déclaré le caractère réglementaire ou législatif de ce texte.

Le rapporteur désigné est M. PASTEUR VALLERY-RADOT.

Celui-ci observe que les dispositions à examiner sont identiques à celles qui ont fait l'objet de la décision n° 60-5 L du 7 avril 1960 ("les frais de toute nature afférents à des cures thermales ou climatiques ne sont pas couverts par l'assurance-maladie"); il propose au Conseil d'adopter une solution semblable (rapport joint). Celui-ci constate, en conséquence, que le texte "n'a pas pour effet de mettre en cause le principe fondamental de la détermination des catégories de prestations" de Sécurité Sociale mais seulement "d'en préciser la portée dans un cas particulier" et que par suite il ressortit à la compétence du pouvoir réglementaire en vertu de l'article 37 alinéa 1er de la Constitution.

M. le Président propose ensuite d'examiner la seconde affaire qui lui a été également communiquée par M. le Premier Ministre en application de l'article 37 al. 2. Il s'agit d'apprécier le caractère législatif ou réglementaire des dispositions de l'article 6 - II de l'ordonnance n° 58-1453 du 31 décembre 1958 modifiant et complétant la loi du 28 octobre 1946 sur les dommages de guerre. Celles-ci sont ainsi rédigées "Le 4° de l'article 4 du décret du 14 septembre 1954 est modifié comme suit :

"4° Si le transfert ou le changement d'affectation a pour "objet la construction, dans les régions sinistrées ou dans "les communes où existe un service du logement, d'immeubles "d'habitation à usage de résidence principale destinées à la "location et conformes aux normes et caractéristiques fixées "par arrêté du Ministre de la Construction".

Le rapporteur désigné est M. POMPIDOU.

.../

M. le Président donne la parole à M. le Rapporteur.

Celui-ci explique que cette affaire - dont l'objet en soi est dérisoire - est extrêmement délicate : Il ne conviendrait en effet ni d'attribuer ni de paraître retirer au législateur certains domaines que celui-ci a de tout temps abandonné à l'exercice du pouvoir réglementaire.

Il rappelle sommairement quel est le problème :

L'article 33 de la loi du 28 octobre 1946 relative aux dommages de guerre, pose en principe que l'acquéreur d'un bien sinistré est tenu de reconstituer un bien semblable au même emplacement mais prévoit qu'il pourra être dérogé à cette règle par autorisation ministérielle, dans les cas fixés par arrêté.

Le décret du 14 septembre 1954, pris en vertu de la loi d'habilitation du 14 août 1954 a énuméré de façon limitative les cas dans lesquels ces autorisations de transfert seraient possibles. Il a prévu notamment dans son article 4 paragraphe 4°, que le transfert devrait avoir "pour objet la construction d'immeubles d'habitation, à usage de résidence principale,... et destinés, par priorité, au relogement dans les régions sinistrées, des locataires d'immeubles sinistrés."

Le paragraphe précité a été modifié par l'ordonnance du 31 décembre 1958, dont l'article 6-II permet d'autoriser les transferts ayant "pour objet la construction dans les régions sinistrées ou dans les communes où existe un service de logement, d'immeubles d'habitation à usage de résidence principale destinés à la location..."

Le Gouvernement désire étendre la possibilité de transfert à des communes qui ne possèdent pas de service du logement. Plutôt que de créer de tels services, il se propose de substituer dans le texte de l'ordonnance du 31 décembre 1958, aux mots "dans les communes où existe un service du logement", les mots "dans les communes où sévit la crise du logement". Le projet du Gouvernement est donc minime.

Il saisit néanmoins le Conseil car il s'agit de modifier le texte d'une ordonnance prise sur la base de l'article 92 de la Constitution - donc de caractère législatif - lequel modifiait le texte d'un décret pris dans le cadre de pouvoirs spéciaux. Bien qu'il s'agisse d'une réglementation d'origine gouvernementale il est donc normal que le Conseil soit saisi.

M. le Rapporteur estime qu'il est toujours un peu délicat de séparer dans ces matières le principe et l'application du principe. Mais il y a une tentation à laquelle il ne faudrait pas céder : celle de mettre dans le domaine législatif ce qui n'y a jamais été.

.../

"J'aurais pu céder, dit-il, à une seconde tentation : celle de raffiner sur le droit, celle de rechercher si la matière des dommages de guerre dans son ensemble est liée au régime de propriété et si ses principes fondamentaux relèvent du législateur." M. le Rapporteur croit qu'on pourrait démontrer qu'il n'en est rien.

"En droit français, le fait de guerre n'ouvre pas par lui-même droit à réparation. On pourrait soutenir que lorsque la puissance publique décide d'accorder une indemnisation, elle crée un droit nouveau, sans rapport avec le régime de propriété puisqu'il n'y a plus de droit de propriété dont on puisse se prévaloir.

Il n'en serait autrement que s'il existait une réglementation permanente sur la réparation des calamités publiques. Cette réglementation toucherait au régime de propriété et ses principes fondamentaux seraient dans le domaine de la loi. Mais ce n'est pas le cas.

Actuellement, le Gouvernement aurait le pouvoir de décider que tel ou tel dommage sera réparé sans que le Parlement ait à intervenir - si ce n'est pour voter les crédits correspondants. Le droit à indemnisation naîtrait à la publication de cette décision et dans les conditions qu'elle aurait fixées."

M. le Rapporteur croit que cette théorie est exacte.

"Mais je crois - dit-il - que nous ne sommes pas tenus de faire de la théorie pour le plaisir et qu'il ne serait pas de bonne politique actuellement de paraître retirer au législateur tout un domaine; les parlementaires auraient l'impression que le Conseil Constitutionnel veut restreindre leurs pouvoirs."

"Il faut donc limiter cette affaire au maximum en disant simplement qu'il s'agit d'une application qui ne touche pas aux principes."

En conclusion, M. le Rapporteur appelle l'attention sur un "argument qui n'est pas juridique, mais de bon sens" : le législateur de 1946 avait renvoyé au pouvoir réglementaire le soin de fixer les cas dans lesquels il pouvait déroger à la règle selon laquelle l'acquéreur d'un bien sinistré était tenu de reconstituer un bien semblable au même emplacement. Peut-être le Conseil pourrait-il s'inspirer de cette disposition qui fait honneur au législateur de l'époque?

.../

M. le Rapporteur donne lecture du projet de décision qu'il a préparé et qui est à rapprocher de la décision du 27 novembre 1959 en matière de baux à ferme.

Les motifs sont ainsi rédigés :

"Considérant que l'article 6 - II de l'ordonnance du 31 décembre 1958 soumis à l'examen du Conseil a pour objet de prévoir les cas dans lesquels il pourra être dérogé à la règle posée par l'article 33 de la loi du 28 octobre 1946 relative à la réparation des dommages de guerre et selon laquelle "l'acquéreur d'un bien sinistré et du droit à indemnité qui y est attaché, est tenu de reconstituer un bien semblable au bien détruit et au même emplacement"; qu'une telle disposition, eu égard à son objet, ne saurait être regardée comme relevant du domaine réservé à la loi qu'autant qu'elle mettrait en cause les "principes fondamentaux du régime de la propriété" visés à l'article 34 de la Constitution et plus précisément le principe de la libre disposition de son bien par tout propriétaire ;

"Considérant que ce principe fondamental doit être apprécié dans le cadre des limitations de portée générale qui y ont été introduites par la législation antérieure à la Constitution pour permettre certaines interventions de la puissance publique jugées nécessaires, dans l'intérêt national, sur le plan économique et social; que s'agissant plus spécialement de la réparation des dommages de guerre, les pouvoirs publics ont pu ainsi, sans mettre en cause l'existence du principe ci-dessus mentionné, limiter son champ d'application en imposant certaines conditions à la reconstitution des biens détruits ;

"Considérant que les dispositions sus-rappelées de l'article 6 - II de l'ordonnance du 31 décembre 1958 se bornent à faire application au cas particulier des acquéreurs de dommages de guerre du principe ainsi défini sans y apporter

.../

d'altération nouvelle; qu'elles ne sauraient dès lors être regardées comme entrant elles-mêmes dans le domaine réservé à la loi par l'article 34 de la Constitution et qu'il y a lieu de déclarer leur caractère règlementaire."

M. le Président remercie M. le Rapporteur et donne la parole à M. Gilbert-Jules.

Celui-ci déclare que la question lui paraît assez difficile. Il craint d'être accusé de faire beaucoup de droit à l'occasion d'un détail dérisoire. Néanmoins, il rappelle que le problème est de savoir si le Gouvernement est compétent pour modifier un texte qu'il a cru devoir prendre sous la forme législative.

M. Pompidou pense que c'est par erreur.

M. Gilbert-Jules ajoute qu'il n'était pas contesté dans la requête du Gouvernement que la matière des dommages de guerre était législative. Il estime qu'il n'est pas possible au pouvoir règlementaire de poser le principe de réparations.

M. Pompidou réplique que le Parlement ne doit intervenir que pour le vote des crédits.

M. Gilbert-Jules interroge :

1°-"Le législateur qui impose à la collectivité nationale une charge nouvelle, n'a t-il pas compétence pour fixer les conditions précises que devront remplir les bénéficiaires de de celle-ci ?

La loi ayant posé le principe de l'indemnisation et ayant prévu son montant approximatif, pourrait-on concevoir que les conditions d'admission au droit à indemnité soient fixées ad nutum par le Gouvernement en vertu de son pouvoir règlementaire ? Pour ma part, je ne le crois pas. En effet, il suffirait au Gouvernement de modifier les conditions d'attribution pour restreindre ou aggraver la charge de l'Etat."

2°- M. Gilbert-Jules considère que lorsque le Gouvernement déclare : "les règles concernant le transfert des dommages de guerre ne créent, par elles-mêmes, aucune charge nouvelle pour l'Etat et n'ont pas d'incidence directe sur le montant des obligations financières de celui-ci", il commet une erreur : "En effet, si le transfert ne peut être accordé, l'Etat n'aura à payer qu'une indemnité d'éviction et non l'indemnité de reconstitution; ce qui représente pour lui une économie."

.../

3° Il fait observer que "la loi de 1946 assimile étroitement le droit à indemnité au droit de propriété lui-même et que ses conditions d'ouverture constituent les fondements d'une forme nouvelle de propriété relevant à ce titre des principes fondamentaux visés à l'art. 34 de la Constitution."

Quels sont les principes fondamentaux de la loi de 1946 ? : M. Gilbert-Jules en aperçoit deux :

- 1) le principe de la réparation intégrale, comprenant d'ailleurs certaines restrictions (ex. vétusté - A noter que si le Gouvernement pouvait modifier le taux de vétusté, il pourrait modifier les charges de l'Etat).

- 2) le principe de la reconstitution du bien détruit : "le sinistré n'a pas droit à la réparation du préjudice subi du fait du dommage, mais à la réparation du dommage par reconstitution du bien détruit."

Sous le régime de la loi de 1946, le sinistré pouvait néanmoins réduire les dimensions primitives de son bien mais il devait solliciter une autorisation ministérielle et l'Administration appréciait si cette réduction portait ou non atteinte aux intérêts sociaux et économiques de la Nation.

"D'autre part si le sinistré ne pouvait reconstituer le bien détruit, il pouvait, à la condition d'y être autorisé par le Ministre, affecter son indemnité :

- à la reconstitution à un autre emplacement,

- à un aménagement nouveau des divers éléments composant le bien détruit,

- à l'aménagement d'un autre bien lui appartenant,

- à la création d'un bien nouveau comportant une affectation différente du bien sinistré.

L'autorisation ne pouvait être donnée que dans les cas prévus par des arrêtés interministériels."

"Par conséquent, le principe fondamental est la reconstitution du bien détruit, sauf dans certaines conditions énumérées par le législateur; délégation est donnée au pouvoir règlementaire pour préciser les cas dans lesquels l'autorisation peut être accordée de déroger au principe fondamental, à l'intérieur des conditions ainsi précisées."

M. Gilbert-Jules examine ensuite comment s'opère les cessions d'indemnités de dommages de guerre. Dans ce cas le législateur exige :

- d'une part, que l'indemnité soit cédée en même temps que le bien et en totalité,

- d'autre part, que cette cession soit subordonnée à l'autorisation du Tribunal Civil,

.../

- enfin, que l'acquéreur soit tenu de reconstituer un bien semblable au bien détruit et au même emplacement."

"Mais, comme tous les cas d'espèce ne peuvent être prévus, le législateur permet qu'il soit dérogé à cette dernière condition seulement au moment de la demande de mutation du sinistré à l'acquéreur et par décision expresse du Ministre et seulement encore dans les cas fixés par les arrêtés interministériels, à l'intérieur des conditions limitativement prévues par le législateur pour permettre au sinistré de ne pas reconstituer en identique."

"En 1954, le législateur représenté par le Gouvernement (bénéficiaire d'une loi lui accordant les pleins pouvoirs) va réduire les possibilités offertes à l'acquéreur d'un bien sinistré de ne pas reconstruire un bien semblable à celui détruit et au même emplacement, et ce, pour éviter sans doute les spéculations auxquelles avaient pu donner lieu les cessions."

M. Gilbert-Jules ouvre ici une parenthèse pour préciser qu'à son avis et contrairement à ce que laisse entendre le Gouvernement, le décret de 1954 est un texte de forme législative, bien qu'il n'ait pas été expressément ratifié par le Parlement.

Et il estime que les conditions précises fixées par le législateur (le Gouvernement en vertu des pouvoirs spéciaux) pour apporter dérogation au principe fondamental, sont de la compétence législative.

"Comment voudrait-on que la dérogation à un principe fondamental ne soit pas de caractère législatif ? Le seul pouvoir qui puisse déroger à un principe fondamental c'est, de toute évidence, celui qui est chargé de déterminer celui-ci, donc le pouvoir législatif."

"S'il en était autrement, le Gouvernement pourrait alors, en vertu de son pouvoir règlementaire, modifier, ajouter, soustraire, des conditions de dérogations au principe et arriver à en modifier totalement la portée."

Et M. Gilbert-Jules poursuit :

1.- "M. le Rapporteur laisse entendre qu'il ne s'agit que de détails d'application d'un principe; en réalité, il s'agit de dérogations à celui-ci."

2.- "Nous sommes dans la matière des dommages de guerre qui a le caractère législatif (en ce qui concerne les principes)."

3.- "On ne peut pas dire que les conditions d'attribution sont dans le domaine règlementaire et que le financement est dans le domaine législatif. C'est impossible; sinon qu'aurait à dire le Parlement : "J'accorde 5 milliards", et c'est tout ?"

4.-"Le texte qui est soumis au Conseil est un texte de forme législative, l'ordonnance de 1958 qui a modifié le décret de 1954."

.../

"Il est regrettable, certes, que le pouvoir règlementaire ne puisse pas substituer les mots "dans les communes où sévit la crise du logement" à la formule "dans les communes où existe un service du logement", mais cette disposition a un caractère législatif."

M. Gilbert-Jules est d'accord avec M. Pompidou pour constater que cette situation est "invraisemblable"; que des questions mineures sont soumises au Parlement alors que des questions majeures lui échappent. Il rappelle que dans la décision sur les baux ruraux, le Conseil a eu une interprétation restrictive à l'égard du Parlement; que dans les décisions en matière de Sécurité Sociale l'interprétation a été restrictive à l'égard du Gouvernement. "Mais, dit-il, nous devons chaque fois examiner le problème en conscience..." "Je l'ai fait et je conclus au caractère législatif du texte - comme contenant des dérogations au principe fondamental de la réparation, posé par le législateur."

M. le Président Léon Noël demande si d'autres membres ont à présenter des objections au fond au projet de décision.

M. le Rapporteur pense qu'étant donné l'ampleur de l'intervention de M. Gilbert-Jules, il y aurait intérêt pour la clarté du débat à ce qu'il y réponde immédiatement.

M. le Président Coty observe que M. Gilbert-Jules surprend souvent le Conseil par la subtilité de ses raisonnements.

M. le Rapporteur estime qu'il est de bonne guerre d'utiliser "certains arguments qui ne valent rien".

1.- Il concède que la note du Premier Ministre peut contenir des erreurs.

2.- Il constate que la disposition qui est soumise au Conseil s'est trouvée contenue dans un décret-loi puis dans une ordonnance. Il ne s'agit pas d'apprécier le contenu de la loi de 1946. Les textes subséquents ont été pris par le Gouvernement... et s'adressant à M. Gilbert-Jules, M. le Rapporteur précise : "ce Gouvernement que vous baptisez législateur... Vous dites : "on ne va pas livrer le contenu de ces textes au Gouvernement. Or, c'est lui qui les a pris !" En 1954 il a inclus la disposition dans un décret-loi; en 1958 dans une ordonnance; il eu tort de prendre une ordonnance mais il avait une excuse : il n'avait pas le temps.

3.- En ce qui concerne l'examen au fond, M. le Rapporteur attire l'attention du Conseil sur la gravité de la décision

.../

qu'il prendrait s'il se laissait entraîner sur la voie que lui propose M. Gilbert-Jules, en estimant que toutes les fois que le pouvoir législatif crée une charge nouvelle, il lui appartient de fixer toutes les dispositions correspondantes. C'est seulement pour établir le montant de la charge nouvelle qu'il faut une loi. Mais au regard de la Constitution, la seule chose qui empêche le Gouvernement de créer seul le droit à réparation c'est qu'il a besoin de crédits. Si on estime que les conditions d'utilisation des crédits doivent être prévues en détail par le Parlement, "il faut admettre que toutes les fois que dans le budget on inscrira un emploi supplémentaire de facteur, on devra préciser l'âge du facteur, comment il sera habillé, comment il touchera son argent etc... Il n'y aura plus de tâche gouvernementale en France."

"Je crois, poursuit M. le Rapporteur, que les distinctions faites par le constituant dans l'article 34 sont difficiles à appliquer. Il aurait fallu dire que les choses importantes étaient de la compétence du Parlement et que l'application relevait du Gouvernement. Dans notre jurisprudence, nous devons essayer de faire que les choses essentielles soient dans le domaine législatif et que les choses secondaires soient dans le domaine règlementaire. Nous pouvons nous tromper : peut-être que les catégories de prestations dans la Sécurité Sociale auraient pu être fixées par le pouvoir règlementaire. Mais dire "crise du logement" au lieu de "service du logement", ce n'est pas important."

"M. Gilbert-Jules invoque le caractère législatif des textes règlementant la réparation des dommages de guerre. Mais c'est le Gouvernement qui les a pris !.. Et puis nous devons les apprécier par rapport à la Constitution de 1958." "L'article 33 de la loi du 28 octobre 1946 n'avait pas la rigueur que lui prête M. Gilbert-Jules; et il renvoyait à des arrêtés ministériels pour fixer toutes les dérogations; celles-ci n'ont pas pris avec le temps un D; elles sont restées les petites dérogations de la loi de 1946. Si nous admettons que les dérogations sont du domaine législatif, notre conception du principe deviendra telle que nous aurons vidé le pouvoir règlementaire de sa substance et même le pouvoir règlementaire traditionnel. Sous le régime antérieur, le législateur pouvait dire n'importe quoi; ce qu'il a ainsi adopté n'est pas pour autant législatif sous la Constitution actuelle. Il ne convient pas d'imiter le Gouvernement qui tous les jours dépose des propositions de loi dont le contenu a le caractère règlementaire."

.../

M. Gilbert-Jules répond qu'il n'a pas tiré argument de la forme législative du texte de 1958; que néanmoins il a le droit d'utiliser l'argumentation du Gouvernement en 1960 : celui-ci dit que nous sommes en présence d'un texte concernant le droit de propriété.

Pour la catastrophe de Fréjus, le Parlement a prévu les conditions que devaient remplir les sinistrés. Il est intervenu également lorsqu'il a été question de transférer la délégation générale hors d'Alger.

M. le Rapporteur rétorque qu'il ne l'aurait pas fait si des crédits avaient été disponibles et que le Gouvernement n'a pas de toute manière demandé au Parlement de fixer le lieu du transfert.

M. Gilbert-Jules rappelle que la loi de 1946 prévoyait que les dérogations ne pouvaient intervenir que dans le cadre des conditions prévues par l'article 31 de cette loi.

"Je n'ai pas l'impression, dit-il, de proposer une diminution des pouvoirs du Gouvernement. J'ai participé aux travaux du C.C.C. et j'étais partisan de la nouvelle délimitation des compétences. Cependant il ne s'agit pas de mesures d'application mais d'une dérogation au principe fondamental fixé par le législateur. Le Parlement n'a pas besoin de préciser les conditions d'emploi d'un facteur. Mais ici, il s'agit de fixer les conditions nécessaires pour qu'un citoyen puisse bénéficier d'une charge nouvelle.. Le Gouvernement n'a pas le pouvoir de modifier les charges de l'Etat."

M. le Rapporteur observe que la seule fois que le Parlement a légiféré sur cette question il a renvoyé au règlement.

M. Gilbert-Jules rappelle que l'article 31 de la loi de 1946 prévoyait quatre conditions pour que les dérogations puissent être accordées.

M. le Rapporteur réplique que ces conditions n'ont été en cause ni en 1954, ni en 1958, ni en 1960.

M. le Président Léon Noël estime que le débat est épuisé et demande si un des membres du Conseil ne désire pas départager M. Gilbert-Jules et M. le Rapporteur.

M. le Président Coty considère que deux questions différentes se posent :

1) Les dispositions concernent-elles le régime de propriété ?

.../

"Je n'en sais rien, dit-il, mais de toute manière elles ne touchent pas aux principes fondamentaux du régime de propriété. Transférer le montant d'un dommage, ce n'est pas fondamental."

2) "Par contre, continue M. le Président Coty, je suis frappé par l'argument de M. Gilbert-Jules concernant les charges de l'Etat. Si le Gouvernement élargit les dérogations, il crée bien des dépenses supplémentaires... Le Conseil devrait connaître non pas du texte à modifier mais du texte de la modification. En effet, la disposition qui est soumise à son examen, peut être modifiée dans un sens tel qu'elle entraîne des charges nouvelles... Cependant celles-ci devant faire l'objet de lois de finances aux termes de la Constitution, le Conseil n'a peut-être pas à se préoccuper de ce problème."

M. le Président Léon Noël demande à M. Gilbert-Jules s'il a préparé à l'appui de sa thèse un projet de décision.

M. Gilbert-Jules répond à M. le Président Coty qu'il importe peu que les charges nouvelles doivent faire l'objet d'une loi de finances; que pour la catastrophe de Fréjus il y a eu deux lois, l'une pour prévoir l'indemnisation, l'autre pour fixer les crédits.

Il précise à M. le Président Léon Noël qu'il n'a pas rédigé de projet.

M. le Rapporteur lit le texte de l'al. 4 de l'article ler de la loi organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances : "Lorsque des dispositions d'ordre législatif ou règlementaire doivent entraîner des charges nouvelles, aucun projet de loi ne peut être définitivement voté, aucun décret ne peut être signé, tant que ces charges n'ont pas été prévues, évaluées et autorisées dans les conditions fixées par la présente ordonnance." Donc on peut créer des charges nouvelles par décret.

A la demande de M. le Président Léon Noël, M. le Secrétaire Général intervient dans le débat. Il s'étonne d'abord qu'un sort si important soit fait à la notion de charges nouvelles; il pensait que le débat porterait plutôt sur le régime de propriété.

Il désire ajouter deux précisions à l'intervention de M. le Rapporteur :

.../

1) Il n'y a pas dans l'article 34 "toute matière qui entraîne une dépense est dans le domaine de la loi." Il y a seulement : "Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique."

Si l'on pousse le raisonnement jusqu'au bout, si l'on estime qu'il y a, en l'espèce, une aggravation de charge, il ne faut pas décider qu'il y a lieu de faire une loi ordinaire, mais c'est une loi de finances qui doit être prévue. Or, les lois de finances ne doivent contenir que des dispositions financières.

2) Les bases d'évaluation de la charge nouvelle seraient incertaines. Il se peut que des gens qui auraient pu transférer ne transfèrent pas; que des indemnités d'éviction remplacent des indemnités de transfert.

M. Gilbert-Jules pense qu'il faudrait déposer un projet de loi et prévoir un crédit évaluatif de 1 Fr.

M. le Secrétaire Général réplique qu'il faudrait prendre un décret et prévoir un crédit évaluatif.

M. Michard-Pellissier s'estime suffisamment éclairé : la disposition soumise à l'examen du Conseil a le caractère règlementaire mais il conviendrait éventuellement de demander un crédit au Parlement dans une loi de finances.

M. le Président Léon Noël approuve ce point de vue.

M. le Président Coty estime que "c'est la solution" et que l'argumentation qu'il a présentée auparavant "ne tient plus".

M. Patin considère que la question des charges est résolue mais il pense que la disposition "touche" au droit de propriété.

"Si nous donnons au Gouvernement, dit-il, le droit de modifier ce détail, est-ce qu'il n'aura pas le droit de faire ce qu'il veut et de supprimer le droit à indemnisation. Dans le Gouvernement, le Ministre des Finances pousse parfois ses prérogatives jusqu'à l'injustice."

M. le Président Léon Noël répond : "Je partageais votre inquiétude. Avant cette séance, on m'avait soumis un avant-projet qui tombait sous le coup de votre observation. Mais il n'en est pas de même de celui-ci."

.../

M. Patin considère qu'au cours du débat on a écarté l'examen du rapport entre le contenu de la disposition et le droit de propriété mais que si le projet apporte des apaisements à cet égard, il retire son observation.

M. le Rapporteur précise que le projet n'apporte pas d'apaisements sur ce point; il l'ignore.

M. le Président Léon Noël demande aux membres du Conseil de voter sur le caractère règlementaire de la disposition soumise à son examen.

A l'unanimité, moins une voix (M. Gilbert-Jules), le Conseil décide que la disposition a le caractère règlementaire.

Il est ensuite procédé à la lecture du projet de décision. Quelques modifications de détail sont apportées à sa rédaction.

La séance est levée à 12h.30.

-:-:-:-:-

.re n° 60 - 6 L

R A P P O R T

Sur la demande présentée au Conseil Constitutionnel par le Premier Ministre en application de l'article 37 de la Constitution et tendant à voir déclarer le caractère règlementaire des dispositions de l'article 8 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958, portant loi de finances pour 1959.

L'article 8 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958, portant loi de finances pour 1959 a, dans un souci d'économie, supprimé de la liste des prestations couvertes par le régime maladie des assurances sociales agricoles, établi par l'article 1038 du Code Rural, "les frais de toute nature afférents à des cures thermales ou climatiques".

Il s'agit là d'une disposition symétrique de celle contenue à l'article 5 de la même ordonnance et qui concerne le régime général de la Sécurité Sociale.

Inspirée des mêmes considérations et heurtant les mêmes intérêts, cette réforme a suscité les mêmes critiques dans l'un et l'autre cas.

Ces critiques avaient déjà conduit le Gouvernement à reconsidérer le problème posé par le remboursement des frais afférents aux cures thermales en ce qui concerne le régime général de la Sécurité Sociale, et à consulter le Conseil Constitutionnel sur la possibilité d'abroger par décret les dispositions de l'article 5 de l'ordonnance du 30 décembre 1958.

Ces mêmes critiques amènent aujourd'hui le Premier Ministre à poser au Conseil la même question en ce qui concerne les assurances sociales agricoles.

Le problème posé par cette affaire étant identique à celui qui était soulevé dans la précédente espèce et qui a été tranché par la décision n° 60-5 L du 7 avril 1960,

..../

nous ne pouvons que vous proposer de transposer au cas présent la solution et les motifs qui ont été adoptés par cette précédente décision. L'adoption de cette solution nous conduit donc à déclarer que les dispositions de l'article 8 de l'ordonnance du 30 décembre 1958 ont, comme celles de l'article 5 de ce même texte, un caractère réglementaire et, par voie de conséquence, à admettre qu'elles peuvent être abrogées par décret.

Les seules différences, de minime importance, qui existent entre ces deux affaires, résident, d'une part, dans la circonstance que le Conseil n'a pas à se prononcer, en l'espèce, sur la nature juridique de l'article 2 de l'ordonnance du 30 décembre 1958, comme il a eu à le faire dans la précédente décision et, d'autre part, en ce que l'article 8 de ladite ordonnance s'applique aux assurances sociales agricoles et non au régime général de la Sécurité Sociale.

A cet égard, bien que le premier de ces deux régimes de prévoyance soit tout à fait distinct du second, avec lequel il ne saurait, à aucun titre, être confondu, il parait évident qu'en ayant pour objectif, dans l'article 34 de la Constitution, ".... les principes fondamentaux ... de la Sécurité Sociale", le constituant de 1958 a entendu parler non seulement des principes fondamentaux applicables au régime général de la Sécurité Sociale, mais encore des principes fondamentaux applicables à tous les régimes spéciaux de prévoyance sociale (régime des marins, régime des cheminots, etc ...) dont les assurances sociales agricoles ne sont que l'un des éléments.

Si cet aspect du problème ne semble pouvoir soulever de doutes, encore convient-il de le préciser dans la décision, en ajoutant une phrase explicative au premier considérant de principe de la décision adoptée dans l'affaire précédente.

Sous réserve de cette légère modification et, aussi, de la substitution des dispositions de l'article 1038 du Code Rural, applicables en l'espèce, à celles de l'article 283 du Code Général de la Sécurité Sociale, applicables à la précédente affaire, nous proposons au Conseil de reproduire dans son fond et dans ses termes la solution qu'il a adoptée, à l'occasion de l'examen de cette affaire, le 7 avril 1960.

Notes préparatoires de l'

INTERVENTION de Monsieur GILBERT-JULES
DANS L'AFFAIRE DES DOMMAGES de GUERRE

Séance du 8 Juillet I960

L'affaire qui est soumise au Conseil Constitutionnel est d'une très minime importance puisque le Gouvernement veut simplement substituer à la condition d'existence d'un service de logement dans une commune, prévue par l'ordonnance du 3I décembre I958, son appréciation subjective de l'existence d'une crise de logement dans une commune pour le transfert ou le changement d'affectation d'indemnités de dommages de guerre qui ont été achetées à un sinistré

Mais il s'agit pour nous de savoir si le Gouvernement est compétent en vertu de l'art; 37 pour modifier les termes d'une disposition qu'il avait cru devoir prendre sous forme législative en décembre I958 appréciant ainsi que le décret de I954 qu'il entendait modifier par ordonnances demeurait dans la compétence législative de l'art. 34 de la Constitution.

A-t-il eu tort ou raison en décembre I958 d'avoir son opinion ?

- S'il a eu tort, il a raison maintenant de vouloir modifier par décret.
- S'il a eu raison, il a tort maintenant de ne pas recourir à une ordonnance sous réserve de la compétence de la délégation de pouvoirs, ou à une loi.

Il ne semble pas être contesté que les textes relatifs à la réparation des dommages de guerre relèvent du domaine législatif dans la mesure où les dispositions de ces textes concernent les principes fondamentaux du régime de la propriété ou ont pour effet d'accroître directement les charges de l'Etat.

...../

En ce qui concerne l'accroissement des charges de l'Etat, il faut se rappeler qu'en principe, l'Etat n'est pas responsable des dommages causés par la guerre aux personnes ou aux biens et qu'il faut, en conséquence que la volonté du Parlement se manifeste sous forme d'une loi pour mettre à la charge de l'Etat la réparation de ces dommages.

Une Ière question pourrait se poser:

Le Législateur qui impose à la collectivité nationale une charge nouvelle n'a-t-il pas compétence, nonobstant les termes généraux de l'art. 34, pour fixer les conditions exactes et précises dans lesquelles le bénéficiaire éventuel des indemnités devra se trouver pour recevoir ces indemnités? (Fréjus- Alger)

Autrement dit, pourrait-on dire qu'une fois le principe acquis d'une indemnisation et le montant total approximatif en étant fixé soit par la loi originaire, soit par les lois de finances successives, les conditions d'admission au droit à indemnité ou toutes autres dispositions cependant considérées comme essentielles par le législateur au moment du vote de la loi, pourraient être fixées ad nutum par le Gouvernement en vertu de son pouvoir règlementaire nouveau.

Pour ma part, je ne le crois pas.

Seul le législateur était et est demeuré compétent pour accroître les charges de l'Etat, pour faire supporter par la collectivité la réparation d'un dommage.

Il était et il demeure compétent pour fixer les limites du droit de chaque éventuel bénéficiaire et les conditions exigées par lui pour obtenir l'aide de l'Etat sont de la compétence législative.

Autrement, il suffirait au Gouvernement par voie réglementaire de modifier les conditions d'attribution pour restreindre ou aggraver la charge de l'Etat accrue par le législateur.

....

Aussi quand la note du Gouvernement déclare: peu importe que les transferts des indemnités cédées soient facilités, la charge de l'Etat demeure la même, le Gouvernement commet à mon avis une erreur.

Erreur de droit, parce que le législateur a exigé que des conditions particulières soient imposées aux acquéreurs de biens sinistrés et que le pouvoir réglementaire ne peut les modifier.

Erreur de fait parce que si le transfert ne peut être accordé, il n'y aura peut-être pas de cession de l'indemnité et l'Etat n'aura à payer qu'une indemnité d'entretien et non l'indemnité de reconstitution. Ce qui représente pour lui une économie.

D'autre part, la loi du 28/IO/46 assimile étroitement le droit à indemnité au droit de propriété lui-même.et les conditions d'ouverture constituent les fondements d'une forme nouvelle de propriété relevant à ce titre des principes fondamentaux visés à l'art. 34 de la Constitution.

Quels sont certains des principes fondamentaux de la loi du 28/IO/46 :

Deux seuls nous intéressent pour la question à résoudre :

-le principe de la réparation intégrale, comprenant d'ailleurs toute une série de restrictions et d'avantages (vétusté- éviction, etc

- le principe de la reconstitution du bien détruit.

Le sinistré n'a pas droit à la réparation du préjudice subi du fa du dommage, mais à la réparation du dommage par reconstitution du bien détruit.

Mais il fallait permettre au sinistré d'une part de ne pas avoir rajouter de l'argent si l'indemnité était insuffisante. Il pouvait donc limiter ses dépenses au montant de l'indemnité, mais s'il s'agissait de réduire les dimensions, il fallait l'autorisation du Ministre qui devait apprécier si cette réduction portait ou non atteinte aux intérêts sociaux et économiques de la nation.

Il fallait d'autre part prévoir les cas où le sinistré ne pouvait

....

reconstituer le bien détruit et à la condition d'y être autorisé par le Ministre, le sinistré pouvait affecter son indemnité :

- à la reconstitution à un autre emplacement
- à un aménagement nouveau des divers éléments composant le bien détruit,
- à l'aménagement d'un autre bien lui appartenant,
- à la création d'un bien nouveau comportant une affectation différente du bien sinistré

et l'autorisation ministérielle ne pouvait intervenir, après avis des ministres intéressés, que dans les cas qui seraient précisés par des arrêtés interministériels.

Par conséquent ,

principe fondamental = reconstitution du bien détruit

sauf dans certaines conditions visées expressément par le législateur et délégation au pouvoir réglementaire pour, à l'intérieur de ces conditions, préciser les cas dans lesquels l'autorisation serait donnée de déroger au principe fondamental.

Puis, envisageant le cas de cession d'indemnité de dommages de guerre, de reconstitution immobilière, le législateur exige :

- d'une part que l'indemnité soit cédée en même temps que le bien et en totalité,
- d'autre part que cette cession soit subordonnée à l'autorisation du Tribunal Civil
- enfin, que l'acquéreur, soit tenu de reconstituer un bien semblable au lieu détruit et au même emplacement.

Mais, comme tous les cas d'espèces ne peuvent être prévus, le législateur permet qu'il soit dérogé à cette dernière condition seulement au moment de la demande de mutation du sinistré à l'acquéreur et par décision <u>expresse</u> du Ministre et seulement encore dans les cas fixés par les arrêtés interministériels dont nous avons parlé tout à l'heure (M. POMPIDOU) c'est-à-dire à l'intérieur des conditions limitativement prévues par le législateur pour permettre au sinistré de ne pas reconstituer en identique.

.....

En I944, le législateur représenté par le Gouvernement bénéficiaire d'une loi lui accordant les pleins pouvoirs, va réduire les possibilités offertes à l'acquéreur d'un bien sinistré de ne pas reconstruire un bien semblable à celui détruit et au même emplacement.

Aux cas fixés par les arrêtés interministériels dans le cadre des conditions de l'art. 3I (reconstitution à un autre emplacement- aménagements- création d'un bien nouveau comportant une affectation différente) il va substituer les cas très précis dans lesquels le Ministre pourra, au moment de la demande de mutation, déroger au principe fondamental de la reconstitution du bien semblable à celui détruit et au même emplacement, au cas de cession d'indemnités.

Le législateur a voulu lier les mains du Ministre, exiger que l'Etat n'ait à supporter le paiement de l'indemnité de reconstitution à un acquéreur éventuel, et ce pour éviter sans doute les spéculations auxquelles avaient pu donner lieu les cessions, qu'à la condition qu'il reconstruise en identique à moins que cet acquéreur éventuel ne donne à son indemnité de reconstitution une destination formellement précisée.

J'ouvre à cet égard une parenthèse :
Le Gouvernement nous dit : "si je n'avais pas modifié par l'ordonnanc de 58 le paragraphe 4 de ce décret, je n'aurais à demander la décision de personne car il ne s'agit pas d'un fexte de forme législative

Je n'ai pas à rechercher si le Conseil d'Etat aurait été appelé à donner son avis en vertu de l'art. 3I et s'il aurait accepté de considérer que le décret n'était pas de forme législative alors qu'il s'agit d'un décret-loi pris en vertu d'une loi de pouvoirs spéciaux et qui avait été déposé sur le bureau du Parlement à fins de ratification.

En tous cas, pour moi, les conditions précises fixées par le législateur (le Gouvernement en vertu des pouvoirs spéciaux) pour apporter dérogation au principe fondamental,sont de la

compétence législative.

Comment voudrait-on que la dérogation à un principe fondamental ne soit de caractère législatif et non règlementaire ?

Le seul pouvoir qui puisse déroger à un principe fondamental c'est de toute évidence celui qui est chargé de déterminer le principe fondamental donc le pouvoir législatif.

S'il en était autrement, le Parlement déterminerait un principe fondamental = on peut céder l'indemnité de reconstitution immobilière qu'à la condition de céder le lieu auquel elle se rattache, de la céder en totalité et de reconstruire sur place un bien semblable.

Cependant, le Parlement, compétent pour fixer le principe fondamental, accorde des dérogations à ce principe dans des cas déterminés.

Ce faisant, le Gouvernement pourrait alors, en vertu de son pouvoir règlementaire, modifier, ajouter, soustraire, des conditions de dérogations au principe et arriver à modifier totalement la portée du principe fondamental.

Si nous décidons ainsi, demain le Gouvernement pourra par décret supprimer toutes les dérogations ou accorder toutes les dérogations.

Il y a indivisibilité absolue entre le droit de fixer les principes fondamentaux dans une matière déterminée et le droit d'accorder ou de préciser les dérogations au principe, fondamental.

Nous allons créer, si le Gouvernement peut prendre son décret, une catégorie nouvelle et particulière d'ayants-droits à la dérogation au principe.

Principe semblable à celui que nous avons décidé pour l'allocation logement.

Notes préparatoires de l'

INTERVENTION de Monsieur GILBERT-JULES
DANS L'AFFAIRE DES DOMMAGES de GUERRE

Séance du 8 Juillet I960

L'affaire qui est soumise au Conseil Constitutionnel est d'une très minime importance puisque le Gouvernement veut simplement substituer à la condition d'existence d'un service de logement dans une commune, prévue par l'ordonnance du 3I décembre I958, son appréciation subjective de l'existence d'une crise de logement dans une commune pour le transfert ou le changement d'affectation d'indemnités de dommages de guerre qui ont été achetées à un sinistr

Mais il s'agit pour nous de savoir si le Gouvernement est compétent en vertu de l'art; 37 pour modifier les termes d'une disposition qu'il avait cru devoir prendre sous forme législative en décembre I958 appréciant ainsi que le décret de I954 qu'il entendait modifier par ordonnances demeurait dans la compétence législative de l'art. 34 de la Constitution.

A-t-il eu tort ou raison en décembre I958 d'avoir son opinion ?

- S'il a eu tort, il a raison maintenant de vouloir modifier par décret.
- S'il a eu raison, il a tort maintenant de ne pas recourir à une ordonnance sous réserve de la compétence de la délégation de pouvoirs, ou à une loi.

Il ne semble pas être contesté que les textes relatifs à la réparation des dommages de guerre relèvent du domaine législatif dans la mesure où les dispositions de ces textes concernent les principes fondamentaux du régime de la propriété ou ont pour effet d'accroître directement les charges de l'Etat.

...../

En ce qui concerne l'accroissement des charges de l'Etat, il faut se rappeler qu'en principe, l'Etat n'est pas responsable des dommages causés par la guerre aux personnes ou aux biens et qu'il faut, en conséquence que la volonté du Parlement se manifeste sous forme d'une loi pour mettre à la charge de l'Etat la réparation de ces dommages.

Une Ière question pourrait se poser:

Le Législateur qui impose à la collectivité nationale une charge nouvelle n'a-t-il pas compétence, nonobstant les termes généraux de l'art. 34, pour fixer les conditions exactes et précises dans lesquelles le bénéficiaire éventuel des indemnités devra se trouver pour recevoir ces indemnités? (Fréjus- Alger)

Autrement dit, pourrait-on dire qu'une fois le principe acquis d'une indemnisation et le montant total approximatif en étant fixé soit par la loi ~~exganique~~ originaire, soit par les lois de finances successives, les conditions d'admission au droit à indemnité ou toutes autres dispositions cependant considérées comme essentielles par le législateur au moment du vote de la loi, pourraient être fixées ad nutum par le Gouvernement en vertu de son pouvoir règlementaire nouveau?

Pour ma part, je ne le crois pas.

Seul le législateur était et est demeuré compétent pour accroître les charges de l'Etat, pour faire supporter par la collectivité la réparation d'un dommage.

Il était et il demeure compétent pour fixer les limites du droit de chaque éventuel bénéficiaire et les conditions exigées ~~par lui~~ pour obtenir l'aide de l'Etat sont de la compétence législative.

Autrement, il suffirait au Gouvernement par voie réglementaire de modifier les conditions d'attribution pour restreindre ou aggraver la charge de l'Etat, ~~accrue par le législateur~~.

....

Aussi quand la note du Gouvernement déclare: peu importe que les transferts des indemnités cédées soient facilités, la charge de l'Etat demeure la même, le Gouvernement commet, à mon avis une erreur.

Erreur de droit, parce que le législateur a exigé que des conditions particulières soient imposées aux acquéreurs de biens sinistrés et que le pouvoir réglementaire ne peut les modifier.

Erreur de fait parce que si le transfert ne peut être accordé, il n'y aura peut-être pas de cession de l'indemnité et l'Etat n'aura à payer qu'une indemnité d'entretien et non l'indemnité de reconstitution. Ce qui représente pour lui une économie.

D'autre part, la loi du 28/IO/46 assimile étroitement le droit à indemnité au droit de propriété lui-même et les conditions d'ouverture constituent les fondements d'une forme nouvelle de propriété relevant à ce titre des principes fondamentaux visés à l'art. 34 de la Constitution.

Quels sont certains des principes fondamentaux de la loi du 28/IO/46 :

Deux seuls nous intéressent pour la question à résoudre :

1/- le principe de la réparation intégrale, comprenant d'ailleurs toute une série de restrictions et d'avantages (vétusté- éviction, etc

2/- le principe de la reconstitution du bien détruit.

Le sinistré n'a pas droit à la réparation du préjudice subi du fa du dommage, mais à la réparation du dommage par reconstitution du bien détruit.

Mais il fallait permettre au sinistré d'une part de ne pas avoir à rajouter de l'argent si l'indemnité était insuffisante. Il pouvait donc limiter ses dépenses au montant de l'indemnité, mais s'il s'agissait de réduire les dimensions, il fallait l'autorisation du Ministre qui devait apprécier si cette réduction portait ou non atteinte aux intérêts sociaux et économiques de la nation.

Il fallait d'autre part prévoir les cas où le sinistré ne pouvait

....

reconstituer le bien détruit et à la condition d'y être autorisé par le Ministre, le sinistré pouvait affecter son indemnité :

- à la reconstitution à un autre emplacement
- à un aménagement nouveau des divers éléments composant le bien détruit,
- à l'aménagement d'un autre bien lui appartenant,
- à la création d'un bien nouveau comportant une affectation différente du bien sinistré

et l'autorisation ministérielle ne pouvait intervenir, après avis des ministres intéressés, que dans les cas qui seraient précisés par des arrêtés interministériels.

Par conséquent, le principe fondamental de la reconstitution du bien détruit, sauf dans certaines conditions ~~visées expressément~~ par le législateur et délégation au pouvoir réglementaire pour, ~~à l'intérieur de ces conditions~~, préciser les cas dans lesquels l'autorisation ~~serait donnée~~ de déroger au principe fondamental,

~~Puis~~, envisageant le cas de cession d'indemnité de dommages de guerre, ~~de reconstitution immobilière~~, le législateur exige :

- d'une part que l'indemnité soit cédée en même temps que le bien et en totalité,
- d'autre part que cette cession soit subordonnée à l'autorisation du Tribunal Civil
- enfin, que l'acquéreur soit tenu de reconstituer un bien semblable au ~~lieu~~ bien détruit et au même emplacement.

Mais, comme tous les cas d'espèces ne peuvent être prévus, le législateur permet qu'il soit dérogé à cette dernière condition seulement au moment de la demande de mutation du sinistré à l'acquéreur et par décision expresse du Ministre et seulement encore dans les cas fixés par les arrêtés interministériels, ~~dont nous avons parlé tout à l'heure (M. POMPIDOU) c'est-à-dire~~ à l'intérieur des conditions limitativement prévues par le législateur pour permettre au sinistré de ne pas reconstituer en identique.

.....

En ~~1944~~ 1954, le législateur représenté par le Gouvernement (bénéficiaire d'une loi lui accordant les pleins pouvoirs), va réduire les possibilités offertes à l'acquéreur d'un bien sinistré de ne pas reconstruire un bien semblable à celui détruit et au même emplacement.

Aux cas fixés par les arrêtés interministériels ~~dans le cadre~~ des conditions de l'art. 3I (reconstitution à un autre emplacement- aménagements- création d'un bien nouveau comportant une affectation différente) il va substituer les cas très précis dans lesquels le Ministre pourra, au moment de la demande de mutation, déroger au principe fondamental de la reconstitution du bien semblable à celui détruit et au même emplacement, au cas de cession d'indemnités.

Le législateur a voulu lier les mains du Ministre, exiger que l'Etat n'ait à supporter le paiement de l'indemnité de reconstitution à un acquéreur éventuel, et ce pour éviter sans doute les spéculations auxquelles avaient pu donner lieu les cessions, qu'à la condition qu'il reconstruise en identique à moins que cet acquéreur éventuel ne donne à son indemnité de reconstitution une destination formellement précisée.

J'ouvre à cet égard une parenthèse :
Le Gouvernement nous dit : "si je n'avais pas modifié par l'ordonnance de ~~58~~ 1958 le paragraphe 4* de ce décret, je n'aurais à demander la décision de personne car ~~il ne s'agit pas~~ d'un texte de forme législative (ce décret n'avait pas été approuvé par le Parlement, il était pris

Je n'ai pas à rechercher si le Conseil d'Etat aurait été appelé à donner son avis en vertu de l'art. 3I et s'il aurait accepté de considérer que le décret n'était pas de forme législative alors qu'il s'agit d'un décret-loi pris en vertu d'une loi de pouvoirs spéciaux et qui avait été déposé sur le bureau du Parlement à fins de ratification.

En tous cas, pour moi, les conditions précises fixées par le législateur (le Gouvernement en vertu des pouvoirs spéciaux) pour apporter dérogation au principe fondamental, sont de la

compétence législative.

Comment voudrait-on que la dérogation à un principe fondamental soit de caractère législatif et non règlementaire ?

Le seul pouvoir qui puisse déroger à un principe fondamental c'est de toute évidence celui qui est chargé de déterminer le principe fondamental donc le pouvoir législatif.

S'il en était autrement, le Parlement déterminerait un principe fondamental = on peut céder l'indemnité de reconstitution immobilièr qu'à la condition de céder le lieu auquel elle se rattache, de la céder en totalité et de reconstruire sur place un bien semblable.

Cependant, le Parlement, compétent pour fixer le principe fondamental, accorde des dérogations à ce principe dans des cas déterminés.

Ce faisant, le Gouvernement pourrait alors, en vertu de son pouvoir règlementaire, modifier, ajouter, soustraire, des conditions de dérogations au principe et arriver à modifier totalement la portée du principe fondamental.

Si nous décidons ainsi, demain le Gouvernement pourra par décret supprimer toutes les dérogations ou accorder toutes les dérogations.

Il y a indivisibilité absolue entre le droit de fixer les principes fondamentaux dans une matière déterminée et le droit d'accorder ou de préciser les dérogations au principe, fondamental.

Nous allons créer, si le Gouvernement peut prendre son décret, une catégorie nouvelle et particulière d'ayants-droits à la dérogation en principe.

Principe semblable à celui que nous avons décidé pour l'allocation logement.