

## SEANCE DU 5 SEPTEMBRE 1996

La séance est ouverte à 11 heures en présence de tous les conseillers à l'exception de Monsieur DAILLY.

Monsieur le Président : Avant de passer à l'ordre du jour, je tiens à vous indiquer que Monsieur DAILLY, s'il commence à aller mieux, ce dont je me réjouis, ne pourra toutefois pas être avec nous aujourd'hui. La séance est ouverte.

Monsieur FAURE : Nous avons un premier point à l'ordre du jour, la déchéance de Monsieur TAPIE. On peut se demander s'il y a lieu de tenir une séance, Monsieur TAPIE ayant démissionné depuis hier, plus exactement s'il y a lieu de statuer sur la requête du garde des sceaux. Toutefois, il n'est pas interdit de faire remonter la déchéance à la date du 24 juillet dernier, celle de la notification par le garde des sceaux de l'incapacité électorale qui touche l'intéressé, pour nous sortir de cette difficulté.

Je ne vous cache pas que l'attitude de Monsieur TAPIE est vraiment trop cavalière. Il a une façon de nous traiter "par-dessus la jambe". Il est certain que cela ne joue pas en sa faveur. Ceci dit, nous devons nous retrancher derrière des considérations juridiques qui jouent au demeurant dans les deux sens.

Je tâcherai donc d'équilibrer la présentation de l'affaire. J'ai d'ailleurs distribué deux projets, parce que c'est une question de conscience.

Je prétends à la première solution mais je conçois que l'on soit en faveur de la seconde.

Maintenant, je vais vous exposer mon rapport :

Après l'affaire Lacour, nous voici de nouveau invités à constater la déchéance d'un parlementaire. Le 12 juillet dernier nous nous sommes en effet réunis afin de connaître, en particulier, de la déchéance de plein droit de Monsieur Lacour de sa qualité de membre du Sénat ; dans le rapport que je vous avais alors présenté sur la situation de l'intéressé, j'avais souligné le délai particulièrement long entre la date de la décision de la Cour de cassation rendant définitif l'arrêt de la cour d'appel privant l'intéressé notamment de ses droits civiques, et la saisine du Conseil constitutionnel, 6 mois s'étant écoulés entre ces deux événements. Aujourd'hui, nous sommes dans une situation totalement différente : la décision de la Cour de cassation, fondant la saisine du Garde des Sceaux, est du 9 juillet

1996, ce dernier nous ayant saisis par courrier daté du 10 juillet 1996 enregistré au Conseil le 11 juillet.

A ce particularisme factuel, s'ajoutent des spécificités juridiques, de nombreux événements et incidents procéduraux, au nombre desquels le dernier en date, la démission de M. Tapie, sans parler de caractéristiques tenant à la médiatisation de la présente procédure, qui bien entendu n'appelle pas d'autre commentaire de ma part que celui de son simple rappel.

S'agissant des particularités juridiques qui m'ont conduit au demeurant à vous communiquer deux projets de décision, je vous rappelle que les déchéances que le Conseil constitutionnel a dû déclarer depuis quelques mois, au nombre de 5, résultaient de condamnations pénales, et plus spécialement du prononcé de la peine complémentaire de privation des droits civiques, civils et de famille. Or dans la procédure qui nous est soumise, la décision en cause entraînant notre saisine est une décision de nature civile et plus particulièrement commerciale qui emporte de plein droit l'incapacité d'exercer une fonction publique élective.

Le tribunal de commerce de Paris, par plusieurs jugements en date du 14 décembre 1994, rendus à l'occasion d'une audience spéciale, a :

- en premier lieu, prononcé la liquidation judiciaire de la société en nom collectif Bernard Tapie Gestion ;
- en deuxième lieu, prononcé la liquidation judiciaire de M. Tapie et de son épouse, en considération de leur seule qualité de commerçants ;
- ***en troisième lieu, prononcé la liquidation judiciaire de M. Tapie personnellement et de la société Financière et Immobilière Bernard Tapie, société en nom collectif.***

Je n'entrerai pas dans le détail des faits qui ont conduit à ces décisions ; je relèverai seulement la complexité des structures construites par l'intéressé, l'incapacité dans laquelle il s'est trouvé de présenter des plans d'apurement de ses dettes, son passif global étant au moins de 1 553 MF.

Appel a été formé par M. Tapie contre l'ensemble des décisions du 14 décembre 1994 émanant du tribunal de commerce de Paris.

La cour d'appel de Paris, par arrêt en date du 31 mars 1995, a :

- confirmé le jugement ayant ouvert une procédure de liquidation judiciaire de B.T Gestion ;
- annulé le jugement ayant prononcé la liquidation judiciaire des époux Tapie en raison de leur qualité de commerçants ;
- ***confirmé la liquidation judiciaire de F.I.B.T et de M. Tapie.***

La Cour de cassation par arrêt en date du 9 juillet 1996 a rejeté le pourvoi formé par M. Tapie contre l'arrêt précité.

Comme vous avez pu le constater le dispositif des décisions des juridictions du fond qui ont été transmises par le garde des sceaux, ne porte pas d'autre précision que celle de la liquidation judiciaire ; aucune référence n'est faite à une quelconque privation des droits civiques, à la différence de ce que nous avons l'habitude de constater dans les cas où des parlementaires ont été déclarés coupables d'infractions pénales.

*Ceci tient au fait qu'aux termes de l'article 194 de la loi du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises, l'incapacité d'exercer une fonction publique élective s'applique de plein droit à toute personne physique à l'égard de laquelle la liquidation judiciaire a été prononcée.*

Dans la présente affaire, *c'est l'ouverture de la procédure collective concernant M. Tapie personnellement*, conséquence de l'application de l'article 178 de la loi du 25 janvier 1985 en raison de sa qualité d'associé dans des sociétés en nom collectif, qui permet de lui rendre applicable l'article 194 précité.

*La durée de cette incapacité est de cinq ans; par ailleurs, elle prend effet de plein droit à compter de la notification qui en est faite à l'intéressé par l'autorité compétente, aux termes mêmes de l'article 194 de la loi de 1985.*

Cette dernière disposition a été introduite par la loi du 25 janvier 1985; ainsi que le précisent les rapports parlementaires relatifs à ce texte, des difficultés étaient apparues sous l'empire de la loi du 13 juillet 1967 pour déterminer à partir de quel moment l'inéligibilité s'appliquait aux dirigeants sociaux ; on peut noter que le Conseil d'Etat dans la décision du 21 décembre 1983 (élections municipales de Montpinchon) avait considéré que les jugements prononçant le règlement judiciaire emportaient incapacité d'exercer une fonction publique élective dès le jour où ils étaient rendus. Aussi le projet du gouvernement, pour lever toute ambiguïté, avait prévu la prise d'effet de l'incapacité à compter de la notification qui en était faite à l'intéressé par l'autorité compétente, disposition reprise à l'identique dans la loi votée.

Cette notification revêt une importance toute particulière ; en effet, non seulement elle donne un point de départ précis à l'incapacité, mais surtout elle porte cette

dernière à la connaissance de la personne mise en liquidation judiciaire personnelle alors que, de façon générale, et c'est le cas en l'espèce, le dispositif du jugement de liquidation ne mentionne pas cette incapacité.

Cet effet de plein droit de l'incapacité est directement lié au fait que les jugements rendus en matière de liquidation sont en principe exécutoires de plein droit à titre provisoire, en application de l'article 155 du décret du 27 décembre 1985 relatif au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises.

La notification de l'incapacité, qui lui donne seule effet, est également essentielle pour le Conseil constitutionnel ; en effet c'est la prise d'effet de l'incapacité qui va nous permettre, éventuellement, de constater la déchéance, comme dans les procédures pénales, c'est la prise d'effet de la peine privative des droits civiques ou de partie d'entre eux qui nous permet de faire ce même constat.

Au mois de juillet dernier, nous avons décidé de demander au garde des sceaux de compléter le dossier qu'il nous avait transmis en procédant à la notification de l'incapacité et de nous faire parvenir une nouvelle saisine.

Par lettre enregistrée le 23 juillet, le cabinet du ministre de la justice nous a communiqué copie de ce qu'il appelle « la justification de la notification de l'arrêt de la cour d'appel de Paris du 31 mars 1995 » ; cette notification est en réalité une lettre adressée à M. Tapie par recommandé avec demande d'avis de réception, en date du même jour, dont vous avez pu prendre connaissance, dans laquelle le directeur de cabinet se borne à indiquer à l'intéressé que la Cour de cassation a rejeté le pourvoi qu'il avait formé contre la décision de la cour d'appel de Paris confirmant sa liquidation judiciaire personnelle ; en outre il y est précisé : « Aux termes de l'article 194 de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985, le jugement emporte l'incapacité d'exercer une fonction publique élective. » Par un courrier enregistré le 25 juillet 1996 le Directeur de Cabinet de M. Toubon nous a fait parvenir l'avis de réception de cette lettre daté du 24 juillet comportant une signature précédée de la mention « PP », c'est-à-dire par procuration. Il a joint également un mémoire en réponse aux observations formulées par l'avocat de Monsieur TAPIE extrêmement développé ; il faut relever que c'est la première fois que le garde des sceaux transmet un tel mémoire dans une affaire de déchéance, où, ainsi qu'il le rappelle d'ailleurs, le Conseil constitutionnel ne fait que constater cette dernière. Par un autre courrier, nous ont été communiqués les éléments d'information faisant apparaître que les décisions de justice relatives à la liquidation judiciaire avaient bien été notifiées à M. TAPIE, ce dont le Conseil ne doutait pas et ce qui n'a en toute hypothèse aucun intérêt par rapport à la question qui nous occupe.

Cette question de la notification des décisions de justice a par ailleurs donné lieu à des échanges de courriers entre la chancellerie et Maître LYON-CAEN, qui ne présentent pas pour nous un intérêt plus grand.

Il convient de relever que la lettre précitée adressée à M TAPIE ne constitue pas d'un point de vue juridique strict une notification de l'incapacité d'exercer une fonction publique élective : en effet, l'essentiel n'est pas notifié à l'intéressé, puisqu'il n'est pas indiqué que la prise d'effet de ladite incapacité est la date de notification de celle-ci ; le garde des sceaux entretient un flou sans doute habile mais qui ne le met pas à l'abri de critiques. Pour ma part, je ne vous demanderai toutefois pas de pousser jusqu'au bout la rigueur juridique et considère que la lettre en question vaut, dans le cadre de la procédure de déchéance, notification de l'incapacité. Par ailleurs, le ministre de la justice ne nous a pas adressé véritablement de nouvelle saisine ; néanmoins, il paraît que nous pouvons considérer que l'envoi qu'il a fait des lettres transmises à M. TAPIE vaut saisine rectificative.

Dans ces conditions, nous pouvons poursuivre l'instruction de la requête.

Aux termes de l'article L. 202 du code électoral, « conformément à l'article 194 de la loi n°85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises sont inéligibles les personnes physiques à l'égard desquelles la liquidation judiciaire,... a été prononcée. »

Dès lors, sont applicables les dispositions de l'article L.O 136 du code électoral duquel il résulte qu'est déchu de plein droit de sa qualité de membre de l'Assemblée nationale celui qui pendant la durée de son mandat se trouve dans l'un des cas d'inéligibilité prévus par le code électoral.

Si la déchéance est acquise à la seule lecture des textes que je viens de rappeler, peut-on considérer qu'elle peut aujourd'hui être constatée sachant que M. TAPIE, par courrier adressé au Président de l'Assemblée nationale le 2 septembre ,a démissionné de son mandat de député et que conformément au Règlement de l'Assemblée nationale, le Président en a pris acte par un avis publié au Journal officiel du 4 septembre ?

Une réponse positive apparaît envisageable. En effet, la déchéance n'est que la conséquence de l'incapacité élective de M. TAPIE, qui lui a été notifiée le 24 juillet par le garde des sceaux, donc antérieurement à sa démission. Dès lors,

cette dernière ne me paraît pas avoir d'incidence sur le constat de la déchéance du mandat de député qu'il nous appartient de faire.

Cette solution est la suite juridique logique de notre demande d'instruction du mois de juillet ; l'absolue nécessité de notre demande de notification de l'incapacité trouve sa suite dans la fixation de la date de départ de la déchéance au jour où M. TAPIE a reçu ladite notification.

Si l'on retient cette solution, l'on est donc conduit à indiquer expressément dans le corps de la décision et dans son dispositif, le point de départ de la déchéance. Ceci peut apparaître comme un revirement de notre dernière jurisprudence en matière de déchéance constatée suite à une privation des droits civiques résultant d'une condamnation pénale, où nous n'indiquons pas le point de départ de la déchéance. Mais il est une différence d'importance qui permet de soutenir qu'il ne s'agit pas véritablement d'un revirement jurisprudentiel : c'est l'exigence propre à la loi de 1985 d'une notification spécifique de l'incapacité d'exercer une fonction publique élective et sa prise d'effet de plein droit à compter de ladite notification ; ceci ne se retrouve pas dans la matière pénale, où la privation des droits civiques n'est pas traitée de façon spécifique par rapport à la décision pénale elle-même et où la prise d'effet de la privation est régie simplement par les règles d'exécution des jugements.

Compte tenu des particularismes juridiques de cette affaire, qui est sans précédent, de la gravité évidente de la sanction qu'est la déchéance, du fait que nous sommes ici dans une matière purement civile, je vous ai néanmoins transmis un projet qui porte le n° 2 dans lequel je conclus à un non lieu à statuer sur la requête du garde des sceaux, la démission de M. TAPIE la rendant sans objet. Je vous lirai bien entendu ce projet tout à l'heure.

Pour l'instant je poursuis sur le projet n° 1.

Comme vous avez pu le constater, M. TAPIE a emprunté une voie déjà utilisée par d'autres parlementaires dans des procédures de déchéance : il a constitué avocat et celui-ci a présenté des observations en son nom.

Les éléments ainsi communiqués sont en réalité extrêmement proches de ceux qui constituaient le moyen unique du pourvoi formé devant la Cour de cassation par l'intéressé. Il s'agit en effet, à titre principal, de l'inconstitutionnalité dont serait vicié l'article 194 de la loi de 1985 ; nous sommes en quelque sorte saisis d'une exception d'inconstitutionnalité. Il est évident qu'il n'appartient pas au Conseil

constitutionnel, dans le cadre de la procédure de déchéance, de se prononcer sur la conformité de cette disposition à la Constitution. Il est par ailleurs demandé au Conseil constitutionnel de constater que l'article 194 de la loi de 1985 se trouve abrogé implicitement par les dispositions du code pénal qui ont fait disparaître les peines accessoires attachées de plein droit à certaines infractions. Bien entendu, ce n'est pas davantage notre rôle, étant au demeurant rappelé que le Cour de cassation a statué sur ce point en concluant qu'il n'y avait pas abrogation de cette disposition. Il n'appartient pas non plus au Conseil de surseoir à statuer dans l'attente de la décision de la Commission européenne des Droits de l'Homme voire de la Cour de Strasbourg ni de se prononcer sur les diverses exceptions conventionnelles invoquées par M. TAPIE, le non respect de la Convention européenne des droits de l'Homme et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques étant en effet avancé.

Je terminerai mon rapport par quelques indications sur la demande d'audition formulée par Maître LYON-CAEN. Celle-ci me paraît devoir être écartée, de façon implicite par le silence même de notre décision sur cette demande spécifique ; en effet l'article 17 du règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs n'a d'évidence pas vocation à s'appliquer à une requête en constat de déchéance. Il n'est pas juridiquement nécessaire de rappeler expressément dans la décision cette non applicabilité de l'article 17 à l'espèce, comme il n'est pas opportun d'indiquer qu'est rejetée la demande d'audition en cause.

Tels sont les éléments que je voulais porter à votre connaissance avant d'entreprendre la lecture du projet de décision n° 1, puis celle du projet n° 2.

Monsieur le Président : Je remercie Monsieur le Ministre d'Etat pour cet exposé très complet. Il nous a fait deux propositions. La discussion va pouvoir commencer.

Toutefois, avant cela, je veux faire un commentaire général. C'est une sorte d'appel à la sagesse ; celle-ci commande que nous nous dépouillions de l'idée que le personnage n'est pas très apprécié.

Il est logique que les justiciables usent des facultés que donne la loi, et le comportement des juges ne doit pas s'accompagner d'un désir de vengeance, ni de donneur de leçons. Je me réjouis donc que le rapporteur ait présenté deux projets fondés tous sur des considérations juridiques.

Je donne la parole à qui veut la prendre.

Monsieur ROBERT : Je remercie le rapporteur de son objectivité, même s'il semble favorable au projet n° 1. Il a présenté le second avec beaucoup d'objectivité.

Pour ma part, j'ai moins de scrupules que lui.

Il faut rappeler que si la Chancellerie avait fait son travail, au mois de juillet, la déchéance aurait été constatée. Monsieur TAPIE s'est rué dans cette faille, il a bien mené son affaire. Mais faisons abstraction de ce point.

Le revirement jurisprudentiel, je l'ai examiné comme vous, d'autant que je n'ai jamais été favorable à faire figurer une date dans les déclarations de déchéance. Mais comme vous l'avez dit, les deux domaines sont différents.

C'est vrai que le traitement n'est pas le même selon qu'il s'agit de matières civiles ou pénales. Le traitement est sans doute plus dur en matière civile, mais c'est la loi qui le dit.

Nous devons prononcer la déchéance. C'est la loi qui l'exige ; sinon c'est le parlementaire qui choisit la sanction. Le garde des sceaux n'a pas retiré sa saisine ; donc nous devons prononcer la déchéance.

Et puis regardons les suites ; pour le mandat européen, est-ce la même chose à ce niveau de se trouver en face de quelqu'un qui a démissionné ou de se trouver en face de quelqu'un qui a été déchu ?

Madame LENOIR : Je remercie également le rapporteur du caractère complet de son rapport et de son objectivité.

Dans cette affaire nous n'avons jamais fait primer le fait sur le droit.

Je n'ai aucune hésitation sur la décision pour des raisons juridiques ; constater que Monsieur Tapie encourt une déchéance de plein droit qui a pris effet à la date de notification de l'incapacité électorale, est conforme à notre devoir de constater la déchéance.

On connaît bien la différence entre jugements déclaratifs et constitutifs, aussi bien en droit privé qu'en droit public.

Le jugement déclaratif ne fait que reconnaître une situation préexistante.

Nous n'avons pas ici un rôle de "juge - sanctionnateur".



Comme l'a fort bien souligné le rapporteur, nous sommes dans la logique de notre demande d'instruction du mois de juillet.

On est dans la logique de la mesure dont nous sommes responsables de la mise à exécution.

On ne peut pas attacher à notre décision un caractère de sanction.

Le Président BADINTER dans l'affaire CHAMMOUGON avait invoqué le principe de l'inconstitutionnalité de la rétroactivité de la sanction pénale. Ici on n'est pas en matière pénale ; on n'inflige pas de sanction en faisant partir la déchéance du 24 juillet.

Si l'on retient le non lieu, ce qui rendrait quasi pénale notre décision, nous pourrions être amenés à l'avenir à répondre sur le fond aux arguments avancés par les parlementaires susceptibles d'être déçus.

Monsieur AMELLER : Je félicite le rapporteur pour la qualité de son rapport et je me rallie à sa thèse pour le projet n° 1.

De façon plus anecdotique, je peux ajouter un mot sur le problème financier. S'il n'y a pas pour Monsieur TAPIE lui-même une grande différence entre démission et déchéance, puisqu'il est député européen, il faut rappeler que depuis 1989 son épouse est son unique attachée parlementaire et qu'elle reçoit à ce titre des sommes qui de façon générale sont partagées entre plusieurs attachés.

Monsieur le Président : Il n'est pas le seul dans cette situation !

Monsieur AMELLER : Enfin, je veux poser une question : quelle est la situation actuelle de Monsieur TAPIE au regard de son mandat européen ?

Monsieur le Secrétaire général : Il résulte des informations que j'ai obtenues du Secrétaire général du Gouvernement que le décret de déchéance a été préparé. La direction juridique du Quai suit la procédure. Le décret ne prévoit pas la date de prise d'effet de la déchéance, le parallèle ayant été fait avec les précédentes décisions du Conseil constitutionnel.

Il demeure une incertitude quant aux effets que pourra avoir ce décret ; en effet, l'assemblée européenne veut conserver un droit de regard sur les suites du décret. Juridiquement la position du Secrétaire général du Gouvernement est solide : les procédures de déchéance relèvent du droit national en application de l'acte créateur du Parlement européen.

Le Gouvernement a respecté une procédure contradictoire. L'avocat de Monsieur TAPIE a fait parvenir des observations qui sont identiques à celles qui ont été présentées au Conseil.

Monsieur LANCELOT : J'interviens pour donner simplement mon accord sur la position du rapporteur.

Notre décision est une décision de magistrature d'influence. Nous sommes amenés dans une affaire où les valeurs républicaines sont en jeu, à prendre une décision qui n'est pas tout-à-fait neutre.

Il faut bien reconnaître que démissionner la veille du jour où le Conseil constitutionnel va statuer permet d'échapper à la déchéance et permet de crier à Monsieur Tapie, tel Mandrin : "Bravo l'artiste" !

Peut-on voir Monsieur CARIGNON en prison et Monsieur TAPIE parader à la Mostra de Venise ? Certes tout ceci n'est que le bruit qui va entourer notre décision.

Donc c'est sans état d'âme que je suis favorable à la première solution.

De plus nous nous sommes un peu condamnés nous-mêmes par notre demande d'instruction complémentaire de juillet.

Monsieur ABADIE : Monsieur le Ministre d'Etat a fort excellemment disséqué le problème et mes collègues ont donné un poids particulier à leur choix.

Pour ma part, j'ai toujours été favorable à la fixation de la date d'effet de la déchéance. Depuis 93 notre Conseil s'est refusé à une telle fixation de date en préférant le risque qu'un Gouvernement ne nous saisisse pas. Si le Conseil constitutionnel veut changer cette jurisprudence à l'occasion de l'affaire TAPIE, je veux bien, mais il doit être entendu que cette fixation ne peut pas être une décision isolée prise au regard seulement de Monsieur TAPIE et pour les seules condamnations civiles. Il n'y a pas de différence entre les deux types de déchéances.

Pour la matière pénale, il y a des textes de même niveau juridique qui définissent le point de départ de la déchéance.

Définir une date pour l'un, doit entraîner la fixation d'une date pour l'autre.

Il ne peut pas y avoir de favoritisme pour la matière pénale.

Sinon c'est que l'on accorde plus de rigueur à la déchéance en matière civile.

En second lieu je m'interroge sur un autre point. Si l'on continue sur cette voie, je me demande si l'on ne va pas offrir à Monsieur TAPIE un élément d'argumentation fort pour son affaire devant la Cour européenne, et qui tiendrait à l'effet pénal de la mise en faillite ; il pourrait soutenir qu'il y a bien un caractère pénal de la déchéance en la matière.

Quand on voit la décision prise dans l'affaire PIERRE-BLOCH par 9 voix contre, 8 favorables pour nous, l'on voit bien comme la Commission est attentive à ce type de raisonnement. Nous risquons d'avoir un retour de bâton.

Je souhaite donc qu'à l'avenir nous mettions la date pour toutes les déchéances, sinon la présente décision apparaîtra comme "intuitu personae".

Monsieur CABANNES : Je rends hommage au Ministre d'Etat et je considère qu'il n'est pas possible qu'une démission prenne le pas sur une déchéance.

Je pense pour ma part que les avocats de Monsieur TAPIE ont loupé le coche.

Il ne s'agit pas de calmer le jeu : la solution juridique est claire.

Monsieur le Président : La discussion a eu lieu. Un bref commentaire : j'avais l'intention de soulever le problème qui a été présenté par Monsieur ABADIE sur l'indication de la date.

Je ne tiens pas pour négligeable l'ensemble des arguments présentés au soutien de la thèse n° 1. Il en va d'ailleurs de même pour l'autre thèse.

Tous ces arguments ont leur valeur. Mais je suis beaucoup plus attentif à l'argument qui a été développé touchant à l'effet rétroactif. Ne prenez pas cela pour une manie présidentielle qui serait attachée en quelque sorte à la fonction !

C'est la loi qui dit quel est le point de départ de l'incapacité élective. S'il y a eu un loupé, c'est bien du côté du Gouvernement. Il ne dépendait pas de Monsieur TAPIE que le dossier fût en règle. C'est une défaillance à laquelle nous avons répondu avec élégance. Le retard à statuer ne peut pas être imputé à d'autres que le Gouvernement.

C'est aujourd'hui que nous prenons une décision. Et ceci est important ; le fait que nous le fassions en retenant une telle date (celle du 24 juillet), qui impliquera par elle-même l'effet rétroactif, ce que je crains c'est le risque d'être considérés comme ayant statué rétroactivement.

Ce n'est pas au moment où nous réussissons à nous débarrasser de l'affaire PIERRE-BLOCH et de l'affaire LANG, que nous allons exposer le Conseil constitutionnel aux foudres de la Cour européenne.

J'en arrive à ma conclusion : la déchéance ne me gêne pas, mais ce qui me gêne c'est de dire que nous avons obligation de fixer la date.

C'est une amélioration de la jurisprudence qui va nous exposer, sauf à prendre un engagement, ce que nous ne pouvons pas faire, à nous trouver en contradiction avec les précédents ; de plus, cet éclairage fait apparaître un risque de saisine de la C.E.D.H. C'est pour cela que si vous souhaitez prononcer la déchéance, je vous suivrai, mais à condition de ne pas indiquer de date.

Monsieur AMELLER : Comment prononcer la déchéance sans dire quand elle prend effet ?

Madame LENOIR : Je suis d'un avis tout à fait contraire sur l'effet juridique de la date.

Monsieur le Président : Mais je vous avais parfaitement entendue.

*(Monsieur le rapporteur donne lecture du projet n° 1).*

Monsieur le Président : Il existe un texte n° 2 que nous pourrions peut être lire.

*(Le rapporteur lit le projet n° 2).*

*(Sur ce projet Messieurs DUMAS et ABADIE s'abstiennent, les autres conseillers votent contre).*

Monsieur CABANNES : Pour donner satisfaction à Monsieur le Président, on pourrait faire sauter «à compter du 24 juillet 1996». Je propose également d'ajouter «suivant les prévisions de l'article 194 , etc...» ?

Monsieur ROBERT : Mais cet article est cité dans les visas !

Monsieur CABANNES : Ce serait tout de même plus précis.

Monsieur le Président : Qui est favorable à l'amendement proposé par Monsieur CABANNES ?

*(Monsieur le Président et Messieurs ABADIE, CABANNES et ROBERT votent pour et les autres conseillers votent contre).*

Monsieur le Président : Et pour le sous-amendement ?

Monsieur AMELLER : Lequel ?

Monsieur CABANNES : Citer l'article 194.

Monsieur LANCELOT : Si on mettait « à compter de la notification » ?

Monsieur le Président : Cela revient au même.

Madame LENOIR : Il ne faut pas faire allusion à la lettre de démission du 2 septembre mais au Journal officiel du 4 septembre.

Monsieur le Secrétaire général : Je propose d'ajouter : «dequel en a pris acte par un avis publié au Journal officiel...».

Madame LENOIR : Ne faut-il pas mentionner explicitement la notification dans les visas ?

Monsieur AMELLER : Il faut absolument insister là dessus, c'est ce qui fonde notre décision.

Monsieur le Secrétaire général : Mais on ne peut pas qualifier cette lettre de véritable notification, elle est d'une nature totalement ambiguë.

Monsieur AMELLER : J'ai du mal à comprendre ! La date figure dans la motivation, pourquoi ne pas la citer dans le dispositif ?

Monsieur le Président : C'est tranché, le dispositif a été voté sans date par l'amendement de Monsieur CABANNES, et adopté par application de ma voix prépondérante.

Madame LENOIR : Je ne sais pas ce que j'ai voté...

Monsieur FAURE : Il n'y a pas eu de vote sur l'ensemble !

Monsieur le Président : Cela vaut pour.

Monsieur FAURE : Ah non !

Monsieur le Président : Exceptionnellement, je reviens sur ce que j'ai indiqué il y a un instant ; sur la demande du rapporteur, nous votons sur l'ensemble : c'est à dire le texte proposé par le rapporteur modifié par l'amendement de Monsieur CABANNES sur la date, puisque j'ai cru comprendre que le Conseil n'était pas favorable au sous-amendement sur la référence à l'article 194.

Monsieur CABANNES : C'est regrettable...

*(Tous les conseillers votent pour à l'exception de Madame LENOIR).*

Monsieur le Président : Alors, Madame LENOIR, vous êtes pour ou contre ?

Madame LENOIR : Je vais faire plaisir au rapporteur mais...

Monsieur le Président : Pas à votre Président ?

Madame LENOIR : Je vote pour...

Monsieur le Président : Bon ! A l'unanimité donc.

Madame LENOIR : ...pour la date.

Tous les conseillers : Ah non !

Monsieur le Président : Nous passons maintenant au déclassement, deuxième point de notre ordre du jour.

Monsieur FAURE : Nous avons été saisis le 16 août dernier, par le Premier ministre, d'une demande présentée en application de l'article 37, alinéa 2 de la Constitution tendant au déclassement d'une disposition de forme législative, introduite dans la loi du 2 mai 1991 relative à l'organisation interprofessionnelle des pêches maritimes et des élevages marins et à l'organisation de la conchyliculture.

Aux termes de l'article 25 de l'ordonnance organique du 7 novembre 1958 sur le Conseil constitutionnel, nous disposons d'un délai d'un mois pour rendre notre décision, délai que nous respecterons donc en nous prononçant aujourd'hui.

Quel est l'objet du déclassement demandé ?

Dans une note qu'il nous a transmise à l'appui de sa requête, le Gouvernement nous rappelle utilement que la loi du 2 mai 1991 a institué une organisation professionnelle des pêches maritimes et des élevages marins, succédant à celle

créée en 1945, à laquelle doivent adhérer obligatoirement les membres des professions qui, quel que soit leur statut, se livrent à des activités de production, de premier achat et de transformation des produits des pêches maritimes et des élevages marins. L'organisation comprend un comité national, des comités régionaux et des comités locaux qui tiennent de la loi elle-même et de son décret d'application des compétences relatives à la gestion de la ressource et à la réalisation d'actions économiques et sociales en faveur des professions concernées. En particulier, en application de l'article 5 de la loi, le comité national et les comités régionaux sont habilités à prendre des délibérations, qui peuvent être rendues obligatoires par l'autorité administrative -Gouvernement ou préfet selon le cas- tendant à réglementer l'activité économique en cause et susceptibles de comporter des mesures de limitation voire d'interdiction d'exploitation des ressources de pêche en vue de la protection et de la conservation de ces dernières. Dans son article 6, la loi institue un régime de sanctions applicable aux contrevenants à ces délibérations rendues obligatoires.

Pouvant adopter des délibérations contraignantes, ces comités doivent être représentatifs de la profession. C'est ce qu'a prévu le législateur. L'organisation repose désormais sur le principe de l'élection et de la parité au sein des comités locaux, des représentants des pêcheurs, d'une part, des patrons et des armateurs d'autre part. De même, sur la base des résultats des élections, les représentants de ces différentes catégories sont désignés au sein des comités régionaux et du comité national.

Les premières élections, au vu des résultats desquelles les membres des organes dirigeants des comités ont été désignés, ont eu lieu en octobre et novembre 1992. L'article 4 de la loi de 1991 ayant fixé à quatre ans la durée des mandats de ces membres, les prochaines élections devraient avoir lieu en octobre prochain.

Or, au début de la prochaine session parlementaire devrait être débattu un projet de loi d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines dont l'élaboration a, paraît-il, été très consensuelle. C'est pourquoi les représentants des milieux professionnels concernés et le Gouvernement souhaitent éviter la concomitance entre débat parlementaire et élections, afin d'éviter que ces dernières ne deviennent un enjeu du premier. Pour ce faire, le Gouvernement a l'intention de proroger les mandats en cours d'une année. Et, comme cela nous est indiqué avec, il faut le reconnaître, une réelle franchise si ce n'est un certain cynisme, "cette disposition ne pouvant, en raison du calendrier, être insérée dans le projet de loi d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines, elle pourrait être adoptée par décret si le caractère réglementaire de la durée du mandat des membres des comités était reconnue". D'où le projet de décret qui nous a été adressé et qui, dans un article 1er fixe à quatre ans la durée des mandats des membres des organes dirigeants des comités, reprenant la disposition législative qu'il nous est demandé de déclasser et dans un article 2 proroge toutefois d'un an

les mandats des membres actuellement en fonction. Je vous fais observer qu'en tout état de cause, la question de la prorogation et les éventuels problèmes juridiques qu'elle soulève nous échappe et ne pourrait relever, en cas de recours, que du Conseil d'Etat. Seule nous intéresse la question du déclassement de la disposition, figurant au dernier alinéa de l'article 4 de la loi de 1991, fixant à quatre ans la durée des mandats des membres des organes dirigeants des comités.

Je vous rappelle qu'en vertu de l'article 37, alinéa 2 de la Constitution, les textes de forme législative intervenus après l'entrée en vigueur de la Constitution, ne peuvent être modifiés par décret que si le Conseil constitutionnel a déclaré qu'ils présentent un caractère réglementaire, l'alinéa 1er dudit article 37 disposant qu'ont un caractère réglementaire les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi.

Ce domaine n'est pas limité à la seule énumération des compétences de la loi par les articles de la Constitution. Comme le souligne un observateur avisé, Monsieur Bruno GENEVOIS, "la compétence du législateur a été étendue par la conjonction de plusieurs règles d'interprétation dégagées par la jurisprudence.

Un premier facteur résulte de la combinaison entre elles de diverses dispositions constitutionnelles qui a permis de mieux asseoir la compétence législative.

Un deuxième facteur tient à l'utilisation qui a été faite de la théorie des principes généraux du droit. Elle a permis une pénétration de la compétence du législateur dans des matières relevant de la compétence du pouvoir réglementaire (procédure civile ; procédures administratives).

Enfin, plus généralement, la jurisprudence a tendu à accroître la compétence du législateur en y attachant l'édition de garanties considérées comme essentielles."

Il nous appartient donc de nous demander si une disposition fixant la durée des mandats des membres des organes dirigeants des comités, qui constituent l'ossature de l'organisation interprofessionnelle des pêches maritimes et des élevages marins, est ou non du domaine de la loi, tel que je viens d'en décrire très sommairement les contours.

Pour ce faire, il faut nous interroger sur la nature et la fonction de ces comités. Ces organes sont dotés, aux termes de la loi, de la personnalité morale et de l'autonomie financière mais il ne s'agit pas pour autant d'établissements publics. Il s'agit comme les "comités d'organisation" qui ont donné lieu au célèbre arrêt d'assemblée du Conseil d'Etat "Monpeurt" (du 31 juillet 1942, au recueil p. 239), de personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public, dotées pour ce faire de prérogatives de puissance publique et pouvant à ce titre



prendre des actes administratifs. Dès lors, nous n'aurons pas à nous demander si la disposition en cause constitue une règle concernant la création d'une catégorie d'établissement public et relève du domaine de la loi en application du 9ème alinéa de l'article 34 de la Constitution.

En revanche, les compétences exercées par les comités paraissent clairement mettre en cause des principes relevant du domaine de la loi à un autre titre. En effet, les délibérations qu'ils peuvent prendre, et qui pourront être rendues obligatoires par l'autorité administrative, portent notamment, aux termes de l'article 5 de la loi sur :

a) la limitation ou l'interdiction, de manière permanente ou temporaire, de l'accès à une ressource de pêche ;

b) la limitation du volume des captures de certaines espèces et leur répartition par organisme régional ou local, par port ou par navire ;

c) les mesures techniques particulières destinées à organiser une exploitation rationnelle de la ressource de pêche ,

d) les conditions de récolte des végétaux marins ;

e) les mesures d'ordre et de précaution destinées à organiser la compatibilité entre les métiers.

Il s'agit à l'évidence de mesures -dont la constitutionnalité n'est pas en cause- de nature à restreindre la liberté d'entreprendre et touchant au régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales, tel que mentionné par le 16ème alinéa de l'article 34 de la Constitution.

Il reste à déterminer si la durée du mandat des membres des organes dirigeants des comités est indissociable du rôle qu'ils exercent et touche également aux principes qui viennent d'être rappelés.

Il me paraît peu contestable que la création de ces comités, leur composition, les modalités de désignation de leurs membres qui reposent sur l'élection, relèvent du domaine de la loi, car ces comités peuvent prendre des mesures restrictives d'une liberté publique, la liberté d'entreprendre, qui pour n'être pas la plus protégée n'en est pas moins effective et mettre en cause les principes fondamentaux du régime de la propriété et des obligations commerciales. Il me semble donc que si le législateur avait purement et simplement renvoyé au décret le soin de déterminer les règles de composition de ces comités, il aurait fait preuve d'une incompétence négative.

Mais en va-t-il de même de la fixation de la durée des mandats, dès lors que n'est pas remise en cause la prise en compte de la procédure de l'élection, qui suppose un renouvellement périodique de ces mandats ?

La jurisprudence de notre Conseil ne nous offre pas véritablement de précédent. Toutefois on peut utilement s'inspirer des décisions intervenues en application de l'article 37 alinéa 2 de la Constitution faisant référence à la notion de garanties essentielles, que je mentionnais à l'instant, telles que les décisions n° 90-164 L du 4 mai 1990 sur le comité permanent du financement de l'agriculture et n° 92-170 L du 8 décembre 1992 sur la commission des clauses abusives. Dans cette dernière décision, par exemple, le Conseil a considéré que si le caractère obligatoire de la consultation de la commission des clauses abusives constituait une garantie essentielle qui relève du domaine de la loi, il n'en allait pas de même, notamment, de ses modalités de saisine.

Dans le cas présent, il me semble -et c'est ce que je vous suggère- que la prise en compte d'une procédure d'élection au sein des modalités de désignation des membres des organes dirigeants des comités constitue, eu égard aux attributions qui sont confiées à ces derniers, une garantie essentielle touchant à une matière de nature législative, en l'occurrence les principes fondamentaux du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales, figurant au 16ème alinéa de l'article 34 de la Constitution. En revanche, je pense que la seule fixation à quatre années de la durée des mandats des membres des organes dirigeants desdits comités ne met pas en cause de tels principes non plus qu'aucun des autres principes ou règles placés par la Constitution dans le domaine de la loi.

Je vous propose donc de décider que cette dernière disposition a un caractère réglementaire.

Monsieur le Président : J'invite le Conseil à suivre les conclusions du rapporteur que je remercie de son exposé clair et complet.

Monsieur LANCELOT : Je me pose une question. Si l'autorité réglementaire fixait à 15 ans la durée des mandats, qu'en serait-il ?

Il est vrai que ce serait au Conseil d'Etat d'apprécier la légalité de la mesure. Mais je crois toutefois nécessaire de souligner que la durée des mandats constitue une des clefs de la démocratie électorale.

Madame LENOIR : En prévoyant la prise en compte d'une procédure d'élection, la loi suppose le renouvellement périodique des mandats. Mais on peut se

demander en effet si, au regard des prises de décision de ces comités, la durée des mandats n'est pas elle-même du domaine législatif.

Monsieur ABADIE : Ces comités ne prennent pas de décision et leurs délibérations n'ont pas en elles-mêmes de caractère coercitif. Elles doivent en effet être rendues exécutoires par l'autorité administrative.

Monsieur FAURE : Pour répondre aux préoccupations qui viennent d'être exprimées, je précise que l'exigence d'un renouvellement périodique est rappelée dans le projet de décision, ce qui interdit, par exemple, des mandats à vie.

Monsieur le Président : Bien, Monsieur le rapporteur, vous pouvez donner lecture du projet.

*(Monsieur FAURE donne lecture du projet de décision)*

Monsieur FAURE : Je précise que le décret qui interviendra prochainement maintiendra à quatre ans la durée des mandats. Toutefois, il prorogera d'un an les mandats encours.

*(Le projet de décision est adopté à l'unanimité)*

Monsieur AMELLER : Quel est l'ordre du jour prévisionnel de nos travaux ?

Monsieur le Secrétaire général : Dès le début de la prochaine session, l'Assemblée nationale devrait adopter une modification de son règlement pour prendre en compte la loi organique sur le vote des lois de financement de la sécurité sociale. Une proposition de résolution de Monsieur MAZEAUD a d'ailleurs été déposée fin juillet.

Nous devons nécessairement nous prononcer très vite, puisque le projet de loi de financement de la sécurité sociale sera déposé, conformément au calendrier retenu par la loi organique, dès le 15 octobre.

Monsieur le Président : Pour laisser le temps au rapporteur d'élaborer son rapport, une séance le 14, dans l'après-midi, pourrait être prévue.

*(Il en est ainsi décidé. La séance est levée à 12 h 50).*