

SEANCE DU JEUDI 17 JUIN 1971

COMPTE-RENDU

-

La séance est ouverte à 10 heures en présence de tous les membres du Conseil.

M. le Président PALEWSKI déclare que l'ordre du jour porte sur l'examen, en application des articles 46 et 61 de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi organique, adoptée par le Parlement le 27 mai 1971, modifiant l'article 39 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances en vue de porter de quinze à vingt jours le délai imparti au Sénat pour l'examen du projet de loi de finances.

M. CHATENET, rapporteur, rappelle les modalités de la saisine qui porte sur une loi organique adoptée par l'Assemblée nationale et le Sénat en termes identiques, conformément aux dispositions de l'article 46 de la Constitution, et a pour objet d'apporter une solution partielle au problème, qui n'est pas nouveau, du temps laissé aux assemblées pour discuter le budget.

Le texte que le Conseil doit examiner se borne à transformer un délai qui dans la Constitution elle-même est imparti au Sénat, à l'article 47, alinéa 2, pour examiner les projets de lois de finances mais qui apparaît lié à un cas particulier, celui où l'Assemblée nationale ne s'est pas elle-même prononcée, en première lecture, dans un délai de quarante jours après que le projet de loi de finances lui ait été soumis.

L'article 39 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances a rendu ce délai obligatoire pour le Sénat dans tous les cas et la loi organique soumise au Conseil tend à redonner au délai prévu à l'article 47, alinéa 2, de la Constitution son caractère de délai particulier et à porter le délai général à vingt jours.

Quels sont les textes en cause ?

Tout d'abord l'article 39 de la Constitution qui dispose in fine : "les projets de lois de finances sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale".

.../.

Cette règle était déjà inscrite dans les lois de 1875 et la Constitution de 1956.

Autre disposition en cause : l'article 47 de la Constitution qui précise dans quelles conditions sont élaborées et votées les lois de finances et dont le premier alinéa est ainsi rédigé : "Le Parlement vote les projets de lois de finances dans les conditions prévues par une loi organique."

Ce premier alinéa a été ajouté en dernier lieu car au départ on pensait poser toutes ces conditions dans la Constitution puis on s'est aperçu qu'il y avait trop de matière et on a décidé de faire une loi organique.

Il y a donc maintenant un alinéa général qui renvoie aux textes d'application puis trois alinéas prévoyant des cas particuliers :

- le cas où l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée, en première lecture, dans un délai de quarante jours ;
- le cas où le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante dix jours ;
- le cas où le Gouvernement n'a pas déposé le projet de loi de finances suffisamment tôt ;

Enfin les deux derniers alinéas précisent d'une part que les délais prévus dans l'article 47 sont suspendus si le Parlement n'est pas en session et, d'autre part, que la Cour des Comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

Ce sont les premiers alinéas qui intéressent le plus le Conseil et le plus important est certainement le troisième qui donne au Gouvernement la possibilité de mettre en vigueur les dispositions de la loi de finances par ordonnance lorsque le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante dix jours.

Cette règle nouvelle est essentielle en ce qu'elle marque la fin des douzièmes provisoires et surtout d'un certain type d'équilibre, de cette sorte de pression que le législatif pouvait exercer sur le Gouvernement en refusant de voter le budget.

.../.

C'est donc autour et à partir de cette disposition qu'il faut reprendre l'ensemble de la question.

La règle de base est donc que toute la procédure législative doit se dérouler à l'intérieur d'un délai de soixante dix jours. A partir de là le Constituant a voulu prendre un certain nombre de précautions. Il a ainsi envisagé le cas où l'Assemblée nationale en gardant le texte trop longtemps, à l'intérieur du délai de soixante dix jours, interdirait à l'autre assemblée de se prononcer. C'est donc dans un esprit de défense des prérogatives de la deuxième chambre que le délai imparti à l'Assemblée nationale pour l'examen du projet de loi de finances, en première lecture, a été limité à quarante jours. Le deuxième alinéa de l'article 47 de la Constitution qui contient ces dispositions a, par conséquent, un caractère protecteur pour le Sénat et c'est dans l'hypothèse prévue dans ce paragraphe qu'un délai de quinze jours a été fixé au Sénat pour la première lecture du projet de loi de finances.

Le dernier texte en cause est l'article 39 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Cet article 39 a introduit une nuance par rapport à la Constitution dont il n'est cependant que le texte d'application.

En effet les alinéas 2 et 3, de l'article 39, sont ainsi rédigés : "Si l'Assemblée nationale n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet dans le délai ainsi imparti, le Gouvernement saisit le Sénat du texte qu'il a initialement présenté, modifié, le cas échéant, par des amendements votés par l'Assemblée nationale et acceptés par lui.

Le Sénat doit se prononcer en première lecture dans un délai de quinze jours après avoir été saisi".

Ainsi par une simple opération de point à la ligne on a transformé le délai de quinze jours prévu pour un cas particulier en une règle générale.

.../.

L'auteur de la loi organique a certainement fait cette opération en connaissance de cause. Peut-on modifier la règle ainsi posée ? C'est au pouvoir de le savoir.

Mais du point de vue juridique ce que l'on veut modifier n'est pas dans la Constitution mais dans la loi organique et, par conséquent, peut être changé par un autre texte législatif de même nature. Ce point est très important pour les pouvoirs du Conseil constitutionnel.

Dès lors, il faut se demander si la modification proposée est conforme à la Constitution.

Par rapport à l'article 47 la question a déjà été étudiée. Par rapport aux autres dispositions de la Constitution le principe de la primauté chronologique de l'Assemblée issue du suffrage universel direct a été rappelé et il a été indiqué que ce qui était essentiel c'était la possibilité pour le Gouvernement de procéder par voie d'ordonnance.

Le Constituant a voulu que le délai de soixante dix jours ne soit pas confisqué par l'Assemblée nationale.

La seule hypothèse qui pourrait être gênante est celle où la dernière phase de la procédure ne pourrait se tenir. Mais le délai choisi par le Sénat ne supprime pas cette phase.

La loi organique ne porte donc pas atteinte à la possibilité de mettre en oeuvre les procédures prévues à l'article 45 de la Constitution et, dès lors, il n'y a pas de doute sur sa conformité à celle-ci.

Du point de vue politique il faut noter que le texte d'origine émane du Sénat unanime mais qu'il a été approuvé aussi à l'unanimité par l'Assemblée nationale et approuvé par le Gouvernement.

Dans ces conditions, estime le rapporteur, il faudrait des raisons graves pour passer outre à un accord comme celui-là et ces raisons M. CHATENET ne les voit pas car la loi organique ne lui paraît en contradiction ni avec la lettre de la Constitution ni avec son esprit.

.../.

M. le Président PALEWSKI remercie le rapporteur et insiste sur le caractère délicat du problème soumis au Conseil.

M. GOGUEL rappelle qu'il a déjà eu à connaître du texte soumis au Conseil lors de sa préparation au Sénat et qu'il éprouverait une grande gêne à intervenir s'il n'avait déjà eu l'occasion de dire au Président du Sénat et au rapporteur que ce texte était anticonstitutionnel.

Selon M. GOGUEL si dans l'article 47, alinéa 2, le Constituant avait voulu préciser que le délai de quinze jours imparti au Sénat pour l'examen du projet de loi de finances en première lecture, était réservé au seul cas où l'Assemblée nationale n'avait pas elle-même examiné ce texte dans un délai de quarante jours, les rédacteurs du texte auraient écrit : "le Gouvernement saisit alors le Sénat qui doit statuer..." mais il n'y a pas le mot "alors" ce qui montre bien que les rédacteurs ont voulu imposer le délai de quinze jours dans tous les cas.

D'ailleurs le texte ne serait pas cohérents'il n'y avait qu'un délai imposé à l'Assemblée nationale et aucun pour le Sénat. M. GOGUEL précise que sa conviction est fondée sur les souvenirs qu'il a de la période où fut rédigé le projet de Constitution. M. DEBRE l'avait alors consulté sur les délais mis par le Sénat pour l'examen des projets de lois de finances et les délais en 1956 et 1957 avaient été de cinq ou six jours. Le délai de quinze jours par rapport à la pratique budgétaire de l'époque paraissait donc très long puisque, en fait, les débats ne dépassaient jamais dix jours. De plus, devant le Conseil d'Etat M. DEBRE avait déclaré : "Le temps des débats est limité pour les deux chambres".

M. GOGUEL estime donc que la loi organique soumise au Conseil est rigoureusement contraire à une disposition très claire de la Constitution.

M. COSTE-FLORET ne s'estime pas convaincu par les arguments de M. GOGUEL. Il a lui aussi des souvenirs sur l'élaboration de la Constitution car il a été un membre assidu du comité consultatif constitutionnel.

.../.

M. CAPITANT enseignait que la loi doit être interprétée telle que le législateur l'a faite et non telle qu'il a voulu la faire or lorsque M. GOGUEL dit que pour limiter le délai prévu pour le Sénat à l'article 47, alinéa 2, de la Constitution, à un seul cas particulier il faudrait ajouter le mot alors, c'est lui qui ajoute au texte. Car, en l'état, le texte est clair et le terme "qui" se rapportant au Sénat indique bien que c'est dans le cas où l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée dans un délai de quarante jours que le Sénat doit statuer dans un délai de quinze jours.

Si, dans l'article 39 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, on est allé à la ligne entre les deux propositions c'était bien pour avoir un texte différent de celui de la Constitution et une loi organique peut être modifiée par une autre loi organique.

D'ailleurs si le Conseil adoptait la thèse de M. GOGUEL, il ne serait pas compétent et M. COSTE-FLORET se déclare partisan d'une extension de la compétence du Conseil.

M. le Président PALEWSKI estime que le Conseil constitutionnel est compétent pour examiner la loi organique mais qu'il faut se demander si elle est bien conforme à l'esprit de la Constitution.

M. LUCHAIRE, approuvé par M. GOGUEL, fait remarquer qu'il y a une erreur d'impression dans l'article 39, alinéa 2, de l'ordonnance du 2 janvier 1959 tel qu'il est reproduit dans le fascicule édité par l'Imprimerie des "journaux officiels".

Il faut lire en effet à la fin de l'alinéa 2, "... modifié, le cas échéant, par les amendements votés par le Sénat..." et non par des amendements.

M. LUCHAIRE rappelle qu'il a été commissaire du Gouvernement au comité consultatif constitutionnel et qu'il a participé aux commissions d'élaboration de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Sur l'article 39, le rapporteur de ce projet avait déclaré que l'article 47 de la Constitution n'était pas clair~~et~~ qu'il avait voulu en faire une présentation dans la loi organique qui tranche le problème du délai imparti au Sénat.

.../.

En fait le problème qui se pose est un problème d'interprétation d'un texte. M. GOGUEL pour son interprétation fait appel à la logique du constituant, M. COSTE-FLORET, présente un autre mode d'interprétation, celui de M. CAPITANT.

Il existe un troisième principe selon lequel une disposition constitutionnelle doit s'interpréter en fonction des autres. Une Constitution c'est une limite et les limites doivent toujours s'interpréter restrictivement.

L'article 3 de la Constitution précise que la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et les limites à la souveraineté ne peuvent s'interpréter que restrictivement. C'est pourquoi M. LUCHAIRE se rallie au rapport de M. CHATENET.

M. CHATENET rappelle qu'au début de l'application de la Constitution il était chargé des rapports avec le Parlement et qu'à l'époque l'article 47 apparaissait bien, dans le contexte, comme une mesure de protection du Sénat.

Si on a mis un délai général pour le Sénat dans la loi organique c'est bien parce que l'on a estimé que ce délai n'existait pas dans la Constitution.

M. MONNET pense que la Constitution ou bien légifère ou bien sub délègue à la loi organique. C'est pourquoi dans l'espèce soumise au Conseil il est partisan d'une interprétation stricte de la Constitution.

M. GOGUEL, estime que si l'on admet que la Constitution n'a pas fixé de délai maximum au Sénat on reconnaît que le Sénat pourrait interdire à l'Assemblée nationale de revoir le projet de loi de finances en seconde lecture.

Le texte n'est pas clair, il doit donc être interprété compte tenu de l'intervention de M. DEBRE et de sa nécessaire cohérence.

M. COSTE-FLORET rappelle que la loi organique est la garantie de l'Assemblée nationale.

Pour M. CHATENET si le texte avait été clair on n'aurait pas fait l'article 39 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. De plus dans la rédaction de l'article 47 de la Constitution, les "si" mis en tête des alinéas montrent bien que ces alinéas visent des cas exceptionnels.

M. DUBOIS déclare partager les conclusions du rapporteur.

M. le Président PALEWSKI se demande si la disposition votée à l'unanimité par l'Assemblée nationale et le Sénat est rigoureusement dans l'esprit de la Constitution et il ne le croit pas. Mais ce n'est pas assez évident pour qu'il puisse demander au Conseil de prendre la position recommandée par M. GOGUEL. Toutefois l'acceptation du Conseil doit être assortie des conditions nécessaires pour que cette première mesure ne puisse amorcer un processus de grignotage inhérent au dynamisme et au devenir des assemblées. C'est ce que le rapporteur a fait dans sa décision.

M. REY estime également qu'il faut qu'il y ait une barrière car le Sénat qui cette année allonge son délai de cinq jours pourrait en faire autant l'an prochain.

M. COSTE-FLORET rappelle que la Constitution pose la limite de soixante dix jours.

M. MONNET déclare "si nous suivons M. GOGUEL, c'est alors que nous mettons le doigt dans l'engrenage".

M. CHATENET donne alors lecture du projet de décision ci-après :

"LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Saisi le 1er juin 1971 par le Premier Ministre, conformément aux dispositions des articles 46 et 61 de la Constitution, du texte de la loi organique modifiant l'article 39 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, en vue de porter de quinze à vingt jours le délai imparti au Sénat pour l'examen du projet de loi de finances ;

Vu la Constitution et notamment ses articles 39, 46, 47 et 61 ;

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

Vu l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances et notamment son article 39 ;

.../.

Considérant que la loi organique dont le texte est avant sa promulgation, soumis au Conseil constitutionnel pour examen de sa conformité à la Constitution, a pour objet de modifier les deuxième et troisième alinéas de l'article 39 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959, en fixant à vingt jours le délai imparti au Sénat pour l'examen du projet de loi de finances en première lecture sauf dans le cas, prévu à l'alinéa 2, de l'article 47 de la Constitution, où l'Assemblée nationale ne s'est pas elle-même prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt du projet ;

Considérant que l'aménagement des délais d'examen des projets de loi de finances par le Sénat, contenu dans la loi organique précitée, ne porte atteinte ni à la possibilité pour le Gouvernement de mettre en vigueur par ordonnance les dispositions desdits projets à l'expiration d'un délai de soixante dix jours ; ni à l'obligation, prévue à l'article 39 in fine de la Constitution, de soumettre ces projets en premier lieu à l'Assemblée nationale ; ni à l'obligation d'inclure dans le délai global de soixante dix jours le temps nécessaire à l'examen du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale et le Sénat et, le cas échéant, à la procédure de recherche d'un accord entre les deux assemblées ; que, dans le cas où l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée dans un délai de quarante jours après le dépôt du projet, ladite loi organique se borne à reprendre la disposition prévue à l'alinéa 2 de l'article 47 ; que, dès lors, un tel aménagement doit être regardé comme l'une des conditions dont le premier alinéa de l'article 47 dispose qu'elles seront prévues par une loi organique ;

Considérant que le texte soumis à l'examen du Conseil constitutionnel pris dans la forme ainsi exigée par l'article 47, alinéa 1, de la Constitution et dans le respect de la procédure prévue à l'article 46, n'est donc contraire à aucune disposition de la Constitution ;

D E C I D E

Article premier - La loi organique modifiant l'article 39 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, en vue de porter de quinze à vingt jours le délai imparti au Sénat pour l'examen du projet de loi de finances, est déclarée conforme à la Constitution.

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

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 17 juin 1971."

M. LUCHAIRE demande que l'article 3 de la Constitution soit mentionné dans les visas car c'est cet article qui a emporté sa conviction sur la constitutionnalité du texte soumis au Conseil.

M. le Président PALEWSKI estime ce visa superflu.

M. CHATENET n'est pas favorable à la citation d'articles déterminés de la Constitution puisque le Conseil examine la conformité à toutes les dispositions de celle-ci et même à son esprit.

M. le Président PALEWSKI propose de limiter le visa aux termes : "Vu la Constitution". Cette proposition est adoptée.

Sur la demande de MM. GOGUEL et LUCHAIRE il est également décidé de préciser dans le dernier considérant que la loi organique examinée par le Conseil est une de celles qui doivent répondre aux conditions prévues à l'article 46, alinéa 4, de la Constitution c'est-à-dire être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées puisqu'elles sont relatives au Sénat.

Le texte ainsi modifié est adopté par 7 voix contre deux (MM. GOGUEL et REY).

La séance est levée à 11 h. 20.

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