

SEANCE DU 30 DECEMBRE 1979

La séance est ouverte à 15 heures, tous les membres du Conseil étant présents.

Le Président rappelle l'ordre du jour :

Examen, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci du texte de la loi autorisant le Gouvernement à continuer à percevoir en 1980 les impôts et taxes existants.

Il donne la parole à Monsieur SEGALAT qui présente le rapport ci-après :

Le Conseil est saisi encore une fois à propos de la loi de finances pour 1980. On pourrait dire plaisamment que c'est le deuxième épisode d'un feuilleton dont le troisième se situera sans doute vers la fin du mois de janvier.

La question posée aujourd'hui est nouvelle. A la suite de la décision rendue par le Conseil lundi dernier, le Gouvernement a déposé deux projets devant le Parlement convoqué en session extraordinaire. Le premier projet, intitulé projet de loi de finances pour 1980, se borne à reprendre le texte précédent tel qu'issu des travaux de la Commission mixte paritaire avec deux modifications importantes : il était prévu, pour l'assujettissement à l'impôt des sociétés des organismes de crédit mutuel, que le régime transitoire sera fixé par décret en Conseil d'Etat. Dans le nouveau texte, le décret en Conseil d'Etat n'a pour objet que la mise en application des règles nouvelles imposées par la loi. D'autre part, l'article 25 du projet ancien prévoyait 200 millions d'économies faites à la diligence du Gouvernement. Cette disposition disparaît dans le nouveau projet.

Le second projet autorise le Gouvernement à continuer à percevoir en 1980 les impôts et taxes existants. Ce texte a été adopté par l'Assemblée nationale et a fait l'objet d'un vote conforme par le Sénat. C'est celui-ci dont vous êtes saisis. Il est bref, je vous le cite :

"article unique : jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 1980, la perception des impôts, produits et revenus affectés à l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics et organismes divers habilités à les percevoir, continue d'être effectuée pendant l'année 1980, conformément aux lois et règlements .

.../...

Est de même autorisée la perception des taxes parafiscales existantes".

Deux saisines ont été adressées au Conseil, l'une par des députés communistes, l'autre par des sénateurs socialistes et radicaux de gauche. Les deux saisines critiquent uniquement le deuxième alinéa de l'article unique relatif aux taxes parafiscales. Leurs argumentations se recouvrent presque intégralement. Ces parlementaires, pour contester la régularité de la loi, invoquent l'article 47 de la Constitution (alinéa 4) qui autorise le Gouvernement, quand la loi de finances n'a pas été adoptée dans les délais, à demander d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir "les impôts", l'article 44 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui, dans la même hypothèse, permet au Gouvernement de se faire autoriser à percevoir les "impôts existants".

Aucun de ces deux textes ne prévoit, dans un cas semblable, l'autorisation de percevoir les taxes parafiscales.

L'article 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 stipule que la perception des taxes parafiscales, au-delà du 31 décembre de l'année de leur établissement, doit être autorisée "par une loi de finances".

Les parlementaires qui saisissent le Conseil estiment que le texte qui vous est soumis n'est pas une loi de finances.

Les sénateurs socialistes ajoutent d'ailleurs que le Gouvernement avait un moyen très simple de régler la difficulté. Il eut suffi pour cela qu'il supprime les taxes parafiscales et qu'il les institue à nouveau par un décret en Conseil d'Etat. Je pense que ce dernier argument ne mérite pas une discussion détaillée.

Je résume donc la saisine :

- 1 - La loi ne peut autoriser, dans les conditions où elle le fait, la perception des taxes parafiscales puisque seule la perception des impôts existants est visée dans la Constitution et dans la loi organique.
- 2 - La loi organique ne prévoit la possibilité d'autoriser la perception des taxes parafiscales au-delà du 31 décembre que par une loi de finances. Or, ici, il ne s'agit pas d'une loi de finances.

Ces arguments ne sont pas convaincants.

Le raisonnement repose sur des dispositions de la Constitution et de la loi organique qui ne correspondent pas au cas qui se présente aujourd'hui. Les articles 47, alinéa 4, de la Constitution, et 44 de la loi organique règlent le cas d'un dépôt tardif du projet de loi de finances.

En ce qui concerne la loi de finances pour 1980, le dépôt avait été fait en temps utile et, si à la fin de l'année 1979 il n'existe pas de loi de finances pour 1980, c'est simplement en raison de la déclaration de non conformité de cette loi par le Conseil constitutionnel.

Il faut bien constater que, ni l'ordonnance, ni la Constitution n'ont prévu quelle procédure il convient de suivre après une déclaration de non conformité de la loi de finances.

Comment doit-on régler une telle situation ?

Il convient de remonter au principe de base, en la matière, que la continuité de la vie nationale doit être assurée. Pour cela, il est nécessaire que le Parlement et le Gouvernement permettent la perception des ressources qui alimentent l'Etat et les diverses collectivités qui font fonctionner les services publics. Il faut aussi que soient mis en place les crédits qui leur permettent de faire face à leurs obligations. Ce sont d'ailleurs ces conditions élémentaires dont la Constitution assure la réalisation dans les cas qu'elle envisage et, notamment, à son article 47, alinéa 4 : que les impôts soient perçus et que les crédits soit ouverts pour les services votés. Si l'article 47 n'est pas applicable ici, il doit nous servir de guide pour agir dans un tel cas.

On a parlé, bien à tort, "d'imbroglie budgétaire". Il s'agit simplement d'une situation particulière et non prévue. C'est alors au Conseil qu'il convient d'indiquer la procédure à suivre. Il le doit, dans ce cas également, en ce qui concerne les dépenses.

Pour une raison mystérieuse, la loi qui vous est soumise ne parle que de recettes et ne mentionne nullement les dépenses. Il paraît donc indispensable de préciser que dans la procédure d'urgence qui permettra de faire fonctionner les services publics, il y a lieu de permettre au Gouvernement de répartir, par décret, des crédits et autorisations pour les seuls services votés, mais au moins pour ceux-ci. C'est là que nous transposons le modèle de ce qui est prévu par l'article 47, alinéa 4, dans un cas où, pour des raisons différentes, la situation se présente finalement d'une façon analogue : absence totale de loi de finances pour l'année au moment où celle-ci devrait être votée.

La deuxième question est relative aux taxes parafiscales. Il convient d'abord de se demander quelle est la nature de la loi qui, aujourd'hui, en autorise la perception ?

Pour les auteurs des saisines, il s'agit d'une loi ordinaire. Certains leur ont répondu qu'il s'agissait d'une loi "sui generis". C'est une réponse de paresse qui ne résoud aucune question. C'est un mol oreiller qu'il convient d'écartier.

L'ordonnance du 2 janvier 1959, dans son article 2, énumère différentes catégories de lois de finances :

- Les lois de finances de l'année,
- Les lois de finances rectificatives,
- Les lois de règlement.

Mais cette énumération de 3 catégories n'apparaît pas, en réalité, limitative. La Constitution, comme la loi organique, prévoit d'autres lois qui ont certainement le caractère de lois de finances. Il en est ainsi des lois spéciales prévues aux alinéas 1° et 2° de l'article 44 de la loi organique dont il est précisé que les projets seront discutés "selon la procédure d'urgence". Cette indication de procédure du vote de la loi qui, dont le contenu même est fait de dispositions qui constituent l'essentiel des lois de finances de l'année dans les cas où celles-ci sont votées normalement, permet sans aucun doute de leur attribuer la nature de la loi de finances. Il n'y a, en effet, que les lois de finances auxquelles la procédure d'urgence s'applique de droit. Notons d'ailleurs, sur un autre point, que l'article 44 de l'ordonnance organique, évoqué par les deux saisines, n'attribue pas à la "loi de finances de l'année" compétence obligatoire pour autoriser à continuer la perception des taxes parafiscales. Cette disposition prévoit simplement qu'une telle autorisation est donnée par une loi de finances.

La nature d'une loi de finances dépend de celle des dispositions qu'elle contient. Or, les dispositions autorisant à continuer à percevoir des impositions sont, par essence même, des dispositions de loi de finances. En réalité, comme le souligne très clairement dans un article paru au Monde, Monsieur LUCHAIRE, ancien membre du Conseil, la loi actuelle apparaît être un morceau détaché de la loi de finances de l'année dans l'attente du vote intégral de celle-ci. L'article unique précise bien que sa portée est limitée dans le temps puisqu'elle cessera d'avoir effet lors de l'entrée en vigueur de la loi de finances de l'année. On conçoit mal que cette loi, qui fait la soudure entre les lois de finances de l'année 1979 et celles de l'année 1980, sur un point essentiel de la continuité de la perception des recettes, puisse avoir un caractère différent de celui de ces deux textes qu'elle fait se rejoindre dans le temps. C'est donc une loi de finances et elle peut autoriser la perception des taxes parafiscales.

Ecartons d'un mot l'argument particulier des sénateurs : abrogation et création nouvelle par décret en Conseil d'Etat des taxes parafiscales. Il méconnaît les obligations qui résultent de l'article 4 de la loi organique qu'ils invoquent puisqu'il revient à dire que l'on peut régler la perception, continuée au-delà de l'année de création, des taxes parafiscales sans aucune intervention du Parlement. C'est la preuve simplement d'un grand esprit de sacrifice des sénateurs au regard de leurs prérogatives parlementaires dans un pragmatisme paradoxal qui les conduit à critiquer la loi qui ne pourrait pas faire ce qu'elle fait parce qu'elle n'est pas une loi de finances et qui rendrait l'équivalent d'une loi de finances un simple décret en Conseil d'Etat.

Je résume donc :

La loi qui nous est soumise aujourd'hui règle une situation pour laquelle rien n'est prévu dans la Constitution ni dans la loi organique.

Elle répond à la nécessité d'assurer la continuité de la vie nationale ce qu'elle doit faire en respectant l'esprit de la Constitution qu'il est facile de dégager clairement ici puisque celle-ci prévoit des hypothèses voisines.

La loi qui vous est soumise a bien la nature d'une loi de finances. C'est une partie provisoirement détachée de la loi de finances dont elle a donc les caractères et les conséquences.

Le Président remercie Monsieur SEGALAT qui vient d'exposer très clairement le raisonnement qui est repris dans le projet de décision soumis au Conseil. Il estime que le Conseil ne doit pas davantage hésiter à faire oeuvre de pédagogie utile devant le vide juridique qu'il ne l'a fait, il y a quelques jours, devant la violation des textes. Il demande aux membres du Conseil, s'ils préfèrent que la discussion générale intervienne à présent ou qu'elle suive la lecture du projet. Le Conseil optant pour la seconde solution, il est donné lecture du projet.

Après cette lecture, intervient la discussion.

Monsieur LECOURT : dans le premier considérant, le rapporteur nous entraîne très loin. Il estime qu'il y a un vide institutionnel et qu'il convient que le Conseil le remplisse. N'est-il pas préférable de se réfugier immédiatement derrière les dispositions de l'article 47, alinéa 4, que nous rencontrons d'ailleurs au troisième considérant. Je m'interroge sur l'utilité des affirmations du premier et du deuxième considérant qui risquent de nous conduire un jour devant des situations très délicates alors qu'il n'est pas certain que l'on ne soit pas dans l'une des hypothèses prévues à l'article 47. En effet, y a-t'il encore un projet qui a été déposé en temps utile alors que la loi qui en était issue a été annulée ? Ou bien, la loi a-t'elle été votée alors que la discussion et le vote sont intervenus dans des conditions telles que nous les avons déclarés non conformes à la Constitution ?

Monsieur BROUILLET partage des sentiments assez semblables à ceux que Monsieur LECOURT vient d'exprimer. Il doute, lui aussi, que nous ne soyons pas dans l'un des cas énoncés par la Constitution ou qu'interpréter ainsi la situation actuelle nous conduise à ouvrir trop la porte aux extravagances du Parlement et du Gouvernement. S'il y a vraiment vide institutionnel, il convient au moins de baliser précisément l'espace ouvert aux pouvoirs publics, Parlement et Gouvernement, pour faire face aux situations non expressément prévues par la Constitution.

Monsieur GOGUEL : dire que le projet de loi de finances pour 1980 sera celui qui est déposé à présent après l'annulation de la loi qui avait été votée, pour estimer que l'on est dans le cas de l'article 47, alinéa 4, ne correspond pas du tout à la démarche suivie par le Gouvernement.

Le premier alinéa du projet soumis au Conseil se borne à constater une évidence. Dans l'esprit des constituants, l'éventualité d'une annulation de la loi de finances n'est certainement pas apparue. D'ailleurs, à l'époque, elle était peu concevable puisque le Conseil ne pouvait être saisi en vertu de l'article 61 que par les Présidents des assemblées, le Premier ministre et le Président de la République. De même, le deuxième considérant est incontestable. Il peut toujours surgir des situations qui n'ont pas été prévues par les textes. Il apparaît utile, dans un souci de bonne pédagogie, que l'on indique ce qui doit être fait dans des cas semblables. Contrairement à ce que pense Monsieur LECOURT comme Monsieur BROUILLET, Monsieur GOGUEL estime que, loin de laisser toute liberté de choix au Gouvernement et au Parlement, le Conseil leur indique comment ils doivent agir : en s'inspirant des règles prévues par la Constitution pour les cas analogues.

Monsieur GROS est d'accord avec Monsieur GOGUEL. Quand la loi est votée, le projet n'existe plus. Il disparaît du fait même du vote, que celui-ci soit d'ailleurs positif ou négatif. Quand le Conseil est saisi, il n'est pas saisi du projet mais de la loi. Aujourd'hui, il convient de situer la loi dans le cadre de l'évènement et il apparaît alors certainement que la Constitution n'a rien prévu pour un tel cas.

Monsieur LECOURT indique qu'il lui semble ne pas avoir été bien compris. Nous ne sommes pas nécessairement dans le cadre de la première hypothèse prévue par l'article 47 mais nous sommes nécessairement ou dans la première ou dans la deuxième hypothèse. Ou bien on doit dire que le projet n'a pas été déposé dans les délais ou bien il n'existe plus. Si le dépôt du projet a eu lieu en temps normal, l'Assemblée ne s'est pas prononcée valablement. C'est donc l'Assemblée, alors, qui n'a pas voté la loi en temps normal. Si à l'inverse la décision du Conseil fait disparaître la loi, elle fait disparaître aussi le projet et on est alors dans l'hypothèse où le seul projet est celui qui est déposé à présent.

Monsieur MONNERVILLE : le vide existe, nous le constatons. Nous sommes saisis. Il convient que nous apprécions en fonction des textes. Quand ceux-ci ne prévoient pas le cas précisément, nous devons apprécier ce qui nous est soumis dans l'esprit des textes. La question posée aujourd'hui est de savoir si la loi qui nous est soumise est ou non une loi de finances. Il convient d'y répondre. Personnellement, je pense que oui.

Monsieur SEGALAT : Messieurs GOGUEL, GROS et MONNERVILLE ont répondu aux points de vue exprimés par Messieurs LECOURT et BROUILLET. Néanmoins, Monsieur SEGALAT tient à ajouter quelques précisions. Il convient de replacer cette loi dans son cadre et notamment dans le déroulement des séances consacrées dernièrement par le Conseil à la loi de finances. Lundi dernier, le rapporteur avait posé la question des conséquences que le Gouvernement devait tirer de l'annulation de la loi de finances. Pouvait-il agir par voie d'ordonnance ? Tous les membres du Conseil étaient d'accord pour estimer que cela n'était pas possible. Si la façon dont le Parlement s'est prononcé sur la loi

de finances était irrégulière. Il ne s'en était pas moins prononcé. Le Gouvernement pouvait-il déposer à nouveau un projet de loi de finances de l'année ? Cela était apparu être la meilleure solution mais, en fait, il était aussi apparu certain qu'un tel dépôt ne pouvait pas aboutir à un vote avant le premier janvier. Il était donc apparu qu'il convenait de régler la situation d'urgence par un recours à la procédure des douzièmes provisoires. C'est bien ainsi qu'a agi le Gouvernement, en combinant les deux derniers moyens (dépôt d'une nouvelle loi de finances et recours aux douzièmes provisoires).

En agissant comme il l'a fait, le Gouvernement a donc donné suite à notre décision et, d'une façon qui correspond à ce que nous avons estimé normal dans les précédentes réunions du Conseil. La question qui se pose à présent est de savoir comment insérer cette pratique - qui était apparue la bonne - dans le cadre institutionnel. Comment l'organiser précisément ?

Les deux hypothèses auxquelles fait allusion Monsieur LECOURT sont, d'une part :

- L'assemblée ne s'est pas prononcée à temps : ici, les faits démontrent manifestement le contraire.
- Le projet de loi de finances de l'année n'aurait pas été déposé en temps utile : le projet de loi initial, du fait même qu'il a été voté par le Parlement, a disparu. Il est mort, disait Monsieur GROS. Mais il n'en reste pas moins qu'il a existé et qu'alors il a bien été adopté à temps.

Manifestement, la situation qui se présente actuellement est hors du champ d'application de l'article 47 de la Constitution et de l'article 44 de la loi organique.

Contrairement à ce qui vient d'être dit, il ne suffit pas d'affirmer dans la décision qui sera rendue que le texte qui nous est soumis est une loi de finances. Il convient aussi, nécessairement, d'examiner la validité de la loi elle-même pour la simple raison qu'une telle loi n'est pas prévue dans la Constitution. D'ailleurs, aussi, que la Constitution ne prévoit rien, il convient d'indiquer selon quels principes une telle loi peut être faite. C'est ce que fait le second considérant qui impose que l'on s'inspire des dispositions les plus voisines d'un tel cas dans le texte constitutionnel. Il faut assurer la continuité de la vie nationale, indiquer quelle est la marge de liberté dont disposent, à cette fin, les pouvoirs publics actifs, poser les balises, comme il a été dit. Le respect de celles-ci sera sous notre contrôle. Il convient donc au Conseil constitutionnel d'éclairer les pouvoirs publics actifs dont l'intervention est dans un tel cas obligatoire et de vérifier si la démarche qu'ils ont suivie est régulière.

Monsieur JOXE approuve pleinement le rapporteur et il estime nécessaires les deux premiers paragraphes du projet qui rappellent dans la situation, telle qu'ils la définissent à partir des faits concrets, l'obligation d'agir des pouvoirs publics actifs et qui définissent la démarche qu'ils doivent alors suivre.

Monsieur BROUILLET pense, à la réflexion, qu'il s'agit peut-être d'une question de formulation et que l'ensemble des membres du Conseil aboutirait peut-être à un accord si la formulation était plus souple dans certaines des énonciations des deux considérants.

La discussion se poursuit sans aboutir à un accord sur la formulation, Monsieur GROS insistant notamment sur le fait que la procédure législative, en matière financière, est réglée d'une façon très précise, comme un mécanisme d'horlogerie. Cette mécanique est faussée si l'on ne respecte pas exactement les conditions d'application des textes en la matière et, notamment, la définition des trois cas précis qui sont prévus à l'article 47, de la Constitution. C'est bien parce que les faits ne correspondent à aucune de ces hypothèses qu'il est nécessaire et essentiel que les deux premiers considérants le précisent en indiquant les règles de conduite qu'il convient alors de suivre.

Monsieur PERETTI est d'accord sur le fait que la solution est guidée par la nécessité d'assurer la continuité de la vie nationale mais, celle-ci étant indiquée, il accepterait que soient supprimées les autres énonciations des deux premiers considérants.

Le Président estime que ces considérants sont indispensables. Le premier constatant un état de fait rigoureusement exact et le second en tirant les conséquences nécessaires, le Conseil exerçant ainsi l'oeuvre pédagogique dont on a dit justement qu'il était chargé. Il convient qu'il éclaire non seulement les juristes, ce qu'il pourrait faire par une rédaction moins complète, mais aussi l'opinion publique.

Chacun ayant pu s'exprimer complètement, le Président met aux voix la rédaction du début de la décision.

Sont pour le maintien des deux premiers paragraphes dans leur formulation actuelle avec éventuellement quelques améliorations de détail : Le Président, Messieurs SEGALAT, GROS, GOGUEL, MONNERVILLE, JOXE. Contre Messieurs BROUILLET et LECOURT. abstention : Monsieur PERETTI.

Après quelques modifications de rédaction, le texte de la décision est adopté tel qu'il est joint au présent procès-verbal par tous les membres du Conseil à l'exception de Monsieur PERETTI qui s'abstient.



L'ordre du jour étant épuisé, la séance est levée à 18 h 15.

Le Président informe les membres du Conseil qu'une nouvelle réunion aura lieu le mercredi 9 janvier pour l'examen de conformité à la Constitution de la loi relative à la prévention de l'immigration clandestine, affaire dont le rapport est confié à Monsieur BROUILLET, et de celle portant aménagement de la fiscalité directe locale. Le rapport de cette dernière affaire est confié à Monsieur GOGUEL.