

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

L'ordre du jour de la séance est rappelé par le Président.

- I. Appréciation, en application de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, de diverses dispositions relatives à la commission départementale d'urbanisme et à la commission départementale des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.

Rapporteur : Monsieur Robert LECOURT

- II. Examen, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi de finances pour 1981.

Rapporteur : Monsieur André SEGALAT

-oOo-

Le Président donne la parole à Monsieur LECOURT qui, sur la nature juridique de certaines dispositions relatives à la commission départementale d'urbanisme et à la commission départementale des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, présente le rapport ci-après :

L'affaire dont nous sommes saisis ne présente aucune difficulté majeure. La saisine est motivée par la volonté du Gouvernement d'attribuer à une seule commission les compétences antérieurement réparties entre les deux commissions départementales. Les deux commissions dont il s'agit ont des compétences consultatives et interviennent dans une procédure administrative avant que ne soient prises les décisions de classement. Elles sont donc, selon notre jurisprudence, réglementaires à tout point de vue, tant en ce qui concerne leur création et leur composition que leurs attributions.

A l'article 4 de la loi de 1930, il est prévu qu'avant d'instruire les dossiers qui lui sont confiés et de faire des propositions, la commission départementale des monuments naturels et des sites prend l'avis du Conseil municipal. Cette disposition intéresse les collectivités locales et, à ce titre, apparaît législative. Si le déclassement vous est demandé dans ce texte, c'est pour des raisons qui, selon le représentant du ministère concerné, ne

.../...

tiennent qu'à un problème de rédaction. Il lui paraît difficile de maintenir un texte de loi qui ne prévoirait que l'information donnée au Conseil municipal et la possibilité pour celui-ci de fournir son avis. Il s'agit là d'une simple difficulté très classique, en l'espèce, qu'il appartiendra aux rédacteurs du texte final de résoudre. Le caractère législatif lui-même de cette disposition n'a pas été contesté par le représentant du ministère de la culture. Vous remarquerez d'ailleurs que, dans un autre des textes qui sont soumis à votre examen, une attribution semblable donnée au Conseil municipal a été maintenue par le texte même de la saisine dans la partie législative. C'est le seul point sur lequel je proposerai de maintenir la compétence législative. Apparaissent réglementaires: la création, la composition de la commission ainsi que les initiatives de classement pour lesquelles elle reçoit compétence.

L'article 5 de la même loi de 1930 ne vous est soumis qu'en tant qu'il a été étendu par une loi de 1965 aux territoires d'Outre-mer. C'est donc dans cette seule mesure qu'il vous est soumis. Il n'y a pas de difficulté à reconnaître son caractère réglementaire. Il en va de même pour les articles 8 de la même loi, 315-4 du Code de l'urbanisme, 423-1 du même Code et 142-3, lequel ne vous est soumis que pour les mots qui désignent la commission départementale des sites, perspectives et paysages.

Enfin, l'article 7 d'une loi du 3 janvier 1977 prévoit la représentation possible des commissions dont il s'agit au Conseil de l'architecture et de l'environnement. Là encore, la règle ne concerne que des organismes administratifs. Je ne m'étendrai pas davantage, des précisions suffisantes étant données sur tous ces points, qui ne posent aucune difficulté, dans le texte du projet que je soumetts à votre approbation.

Sur l'intervention du Président, Monsieur Robert LECOURT lit le projet de décision.

Monsieur PERETTI intervient dans la discussion générale et indique que le caractère abstrait de nos discussions ne doit pas nous faire perdre de vue la portée pratique des décisions prises par certains organismes administratifs. Il lui paraît qu'augmenter la surface des zones non-edificandi par un décret est irrégulier parce que de telles décisions portent atteinte à la propriété. De même, classer un monument est porter des limitations au droit de propriété que l'on diminue par les obligations diverses qui résultent du classement.

Monsieur LECOURT répond que la question dont nous sommes saisis aujourd'hui est d'une portée beaucoup plus modeste puisqu'elle ne porte que sur une procédure administrative.

Monsieur VEDEL indique que les limites de la zone non edificandi résultent de la loi.

Monsieur PERETTI souligne que l'avis de la commission des sites ne tient pas le Préfet et qu'il voulait simplement exprimer des scrupules dans une matière où on a tendance à trop oublier les réalités concrètes qui sont voilées par des règles très abstraites.

Monsieur LECOURT reconnaît que les problèmes d'un maire en cette matière sont des problèmes très importants mais ceci est sans influence sur l'affaire qui nous est soumise puisque, de toute façon, le pouvoir réglementaire est compétent pour définir des pouvoirs d'une commission qui a des attributions purement consultatives.

Monsieur GROS, qui est d'accord avec les conclusions de Monsieur LECOURT, souligne combien lui a paru utile l'intervention de Monsieur PERETTI. Des commissions purement consultatives ne mettent pas en cause les principes fondamentaux de l'article 34 de la Constitution mais il ne faut pas se cacher que de telles commissions sont très évolutives puisqu'elles dépendent du seul décret et cela ne manque pas de l'inquiéter. Les avis aussi touchent à la propriété et le malheureux propriétaire qui vient consulter son avocat est perdu devant le fouillis inextricable des procédures administratives. Le classement pris à l'initiative de la commission, à l'insu du propriétaire ou contre son accord, représente une limitation extrêmement lourde de ses droits, de ses possibilités d'action. A partir de ce moment, bien des choses ne peuvent plus être faites et aucune, en tous cas, ne pourra l'être sans l'avis ou le concours de l'architecte départemental. Le droit de propriété est alors touché. L'affaire qui nous est soumise aujourd'hui est vénielle. On passe de plusieurs commissions à une seule. Ce n'est certe pas l'occasion de mettre un frein au pouvoir réglementaire en la matière mais il convient que nous ne perdions pas de vue la portée de ces décisions.

Monsieur GROS votera le projet qui est soumis mais demande à chaque membre du Conseil de faire réflexion pour savoir jusqu'où il faudra permettre que l'on porte des atteintes au "jus utendi."

Le Président remercie Messieurs GROS et PERETTI d'avoir appelé l'attention du Conseil sur les problèmes qui, effectivement, sont alarmants et, personne ne désirant plus intervenir, soumet au vote le projet qui est adopté à l'unanimité - à l'exception de Monsieur PERETTI qui s'abstient -

Le Président donne alors la parole à Monsieur SEGALAT pour l'examen du projet de loi de finances pour 1981.

Monsieur SEGALAT : comme à l'accoutumé, 64 députés socialistes nous soumettent le budget. La discussion au Parlement de ce budget pour 1981 a été qualifiée de morne, maussade, sans passion. La saisine en est le reflet. Elle est grise, confuse, sans arêtes vives mais elle comporte aussi quelques difficultés dont je ne suis pas sûr que les auteurs en aient perçu toute la portée.

L'examen de cette affaire suivra l'ordre des moyens soulevés dans la saisine.

#### I. En premier lieu, il s'agit de la déduction fiscale pour investissement (article 6 de la loi de finances).

Il s'agit là d'une des pièces maîtresses du budget. Cette déduction est valable pour 5 ans et 25 milliards y sont consacrés. La technique de cette déduction est simple. Son assiette porte sur tous les biens amortissables et son taux est de 10 % des investissements. Cette déduction s'inscrit dans la politique fiscale et économique suivie depuis 3 ans et reflète très exactement la

philosophie d'action économique du Chef du Gouvernement. Dans une première phase, il y a eu libération des prix et limitation de la progression des rémunérations. Dans une seconde phase, il convient de développer les investissements pour rendre les entreprises plus compétitives - c'est l'objet de la disposition qui nous intéresse - et, dans une troisième phase, l'activité économique, ainsi stimulée, doit créer l'emploi et permettre tout naturellement d'apporter des solutions à la situation actuelle. Il s'agit, comme vous le voyez, de favoriser un investissement qui développera l'activité économique. La question sur laquelle la loi est contestée est une question très seconde par rapport à cet ensemble grandiose. Il s'agit du paragraphe 7 de l'article 6 de la loi de finances ainsi libellé : "un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article, les déclarations et justifications ainsi que les conditions dans lesquelles les locataires de biens faisant l'objet d'un contrat de crédit-bail bénéficient des dispositions du présent article". Cet alinéa serait contraire à l'article 34 de la Constitution qui réserve à la loi ce qui touche à l'impôt.

Cet argument méconnaît la portée du décret auquel il est renvoyé. Le décret n'entamera pas la compétence du législateur. L'assiette et le taux de la déduction sont fixés par l'article 6 lui-même. Ce sont simplement des modalités d'application qu'il s'agit de fixer par décret. Il s'agit de mettre en oeuvre la disposition de l'article 6 qui fait passer le bénéfice de la déduction fiscale des sociétés de crédit-bail aux titulaires de ces contrats. Si d'ailleurs le décret comportait quelques dérapages allant au-delà des modalités d'application, le contrôle du juge de l'excès de pouvoir devrait y mettre fin.

## II. Le régime fiscal des alcools et boissons alcoolisées (article 13 de la loi de finances).

Il s'agit là d'un réaménagement du barème des droits sur les alcools. Ce réaménagement répond à deux idées distinctes. Tout d'abord, les niveaux de taxation sont modifiés et en grande partie uniformisés. Cette refonte est intervenue à la suite d'un arrêt de la Cour de justice des communautés du 27 février 1980, condamnant la France pour un manquement aux obligations du traité. Ensuite, à partir des nouveaux taux posés, les taxes sont majorées.

De ces deux aspects de l'aménagement, le premier, seul, nous intéresse. Le barème est extrêmement complexe, on peut dire qu'il est le fruit de l'histoire et des pressions diverses exercées par les producteurs d'alcool. Il comporte de multiples discriminations. Pour ne prendre qu'un ou deux exemples, dans les spiritueux à base d'alcool, les whiskys (importés) et les alcools anisés, pour le plupart produits en France, sont surtaxés par rapport aux alcools à base de vin alors que font l'objet d'une taxation très réduite les rhums (qui proviennent de l'Outre-mer), les vins doux naturels du Midi, tels le Muscat, et des vins de liqueur (porto et Madère, importés). A l'inverse, les vermouths sont très lourdement taxés. La Cour de Luxembourg a condamné ces discriminations ou plus exactement celles existant entre les eaux de vie de grains et les eaux de vie de fruits (cognac, armagnac, calvados). Devant une telle décision, le Gouvernement français pouvait prendre plusieurs

attitudes. Ou bien il aurait pu refuser d'appliquer l'arrêt, mais ceci risquait d'entraîner de nombreuses demandes de remboursement des droits par tous les producteurs de whiskys, tant par le passé que pour ceux que l'on pourrait percevoir à l'avenir. Il pouvait également l'exécuter, ce qu'il fait avec, d'ailleurs, la préoccupation très nette de se placer en bonne position pour des négociations en cours sur les niveaux de taxation des différents alcools. On remarque, en effet, que le Gouvernement va bien au-delà des obligations de l'arrêt dans son projet de loi de finances puisqu'il ne se contente pas de remanier le seul barème des alcools de grains et de fruits mais aligne également la taxation des vins de liqueur et des vermouths. En revanche, il maintient un avantage pour les producteurs de rhums et des vins doux naturels, alcools sur lesquels des négociations sont actuellement en cours. On remarque donc que le remaniement n'est pas une pure et simple exécution de l'arrêt de la Cour de Luxembourg. Il est le résultat d'une appréciation d'opportunité entre de multiples considérations contradictoires.

Notons également que les auteurs de la saisine se gardent bien de se placer sur le terrain de l'arrêt de la Cour de Luxembourg lequel n'est pas même cité dans la saisine. Ils disent ceci "l'article 13 est contraire à l'article 55 de la Constitution" et, de plus, ils critiquent la mesure rétroactive d'une disposition particulière de l'article 13. Qu'en est-il de la contrariété à l'article 55 de la Constitution ? On nous dit que le Parlement a méconnu l'article 55 parce qu'il s'est trompé ou plutôt parce qu'il a été trompé par le Gouvernement qui a soutenu que la France était obligée de réaménager le barème. Or, aucune obligation semblable n'aurait existé, d'autres pays signataires ne respectant pas leurs engagements découlant des traités européens en matière de réglementation des taxes sur les alcools.

En fait, ce que l'on nous demande n'est pas, malgré une formulation quelque peu confuse de la saisine, de contrôler les motifs du législateur puisque la conclusion de la saisine est sur ce point "c'est pourquoi nous vous demandons de bien vouloir déclarer que le texte de l'article 4 de la loi de finances pour 1981 a été délibéré et voté par le Parlement en méconnaissance des prescriptions de l'article 55 de la Constitution, éclairé par votre décision du 30 décembre 1976".

Ce dernier alinéa montre bien que tout le raisonnement est construit sur l'article 55 et sur la portée de la clause de réciprocité.

Que dit précisément l'article 55 ?

"Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie". Il résulte de cet article :

- que la réserve de réciprocité est une condition de la supériorité du traité sur la loi interne et que cet article n'a à s'appliquer que dans le cas d'une discordance entre la loi et le traité ;

- que l'article 55 ne fait pas obstacle à ce qu'une loi prenne des mesures d'application d'un traité qui ne serait pas appliqué par d'autres parties.

Il s'agit en réalité d'assurer le respect des prérogatives du Gouvernement dans la conduite des relations diplomatiques. Il peut obtenir l'exécution par la partie défaillante en appliquant le traité lui-même tout d'abord. Il peut également, en appliquant le traité, obtenir d'autres satisfactions. Dans le cas présent, ainsi, protéger les exportations françaises de cognac vers l'Angleterre apparaît plus important que de sanctionner par un refus d'application le non respect du traité par le Danemark. Il peut encore, en appliquant un traité dont l'exécution par l'autre partie n'est pas obtenue, se mettre dans une meilleure position pour dénoncer par la suite le traité.

L'article 55, dans la condition de réciprocité, ne concerne que la seule application du traité. Il n'a de portée ni sur sa validité, ni sur son existence. Il ne crée aucune interdiction d'intervenir, d'exécuter le traité. C'est une condition de la supériorité du traité et non de la validité, par rapport à la Constitution, de la loi qui exécute le traité. Ceci nous conduit à dire que le législateur peut toujours exécuter un traité même s'il n'est pas respecté par d'autres parties et que, dès lors, la question soulevée est un moyen qui n'est pas opérant.

Le deuxième grief contre cet article 13 porte sur une disposition du deuxième alinéa du paragraphe V qui, étant rétroactive, serait contraire à l'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

La disposition dont il s'agit est indubitablement rétroactive. Elle interdit le remboursement de droits indûment perçus, quand bien même la réclamation est antérieure à l'entrée en vigueur de la loi, s'il n'est pas fait la preuve que ces droits n'ont pas été répercutés sur l'acheteur. Mais la matière dont il s'agit n'est pas la matière pénale et le législateur avait parfaitement le droit de prendre une telle mesure rétroactive.

### III. Information du Parlement sur les conditions de fonctionnement du Fonds d'action économique et sociale en ce qui concerne les prêts à l'industrie (articles 32 et 41 de la loi de finances).

Dans votre décision du 28 décembre 1976, portant sur la loi de finances pour 1977, après avoir énuméré les documents qui avaient été fournis au Parlement pour l'examen des crédits du F.D.E.S., le Conseil a estimé que le Parlement avait disposé des éléments lui permettant de remplir la mission de contrôle dont il est investi par la Constitution. Comme vous le remarquez, cette appréciation était portée sur un terrain de fait. Il s'agit, dans un cas semblable, d'un pouvoir arbitral du Conseil. Il apprécie si les droits du Parlement ont été respectés compte tenu de ce qu'a fait le Gouvernement, des renseignements qu'il a fournis.

S'agissant des conditions dans lesquelles les prêts sont consentis, comment le Parlement doit-il en être informé ? Cette question posée après la fin de la discussion de la deuxième partie de la loi de finances, dans la séance du 18 novembre 1980, a reçu deux réponses

différentes par une proposition du groupe socialiste présentée par Monsieur FABIOUS et une de la commission des finances qui, toutes les deux, portaient sur les conditions du contrôle parlementaire.

L'amendement du groupe socialiste est tout de même étonnant par la conception qu'il traduit de ce que doit être le rôle normal du contrôle parlementaire. Tous les rapporteurs, et non seulement ceux de la commission des finances, auraient le droit de suivre au jour le jour la gestion des services et de s'adresser non seulement aux chefs des administrations mais également, si ceux-ci ne les ont pas suffisamment renseignés aux directeurs. Toute notion de secret disparaît. Les rapporteurs ont droit à la communication de toutes les notes de travail y compris les notes internes et également tous les rapports des corps d'inspection et de contrôle (un conflit a eu lieu récemment sur ce point, le Gouvernement ayant estimé, comme vous le savez, que les rapports établis à sa demande étaient des documents de travail pour lui). Les questions soulevées par l'amendement du groupe socialiste, comme vous le voyez, vont bien au-delà de celle qui nous est soumise aujourd'hui.

Le Conseil se doit de veiller à ce que le Parlement puisse exercer un contrôle efficace mais il y a des domaines où des limites doivent être posées ; de cela aussi il faut tenir compte. Pour les prêts à l'industrie apparaît la nécessité de ce que l'on traduit habituellement par un certain secret des affaires. Le terme est vague mais il recouvre bien des choses qui, elles, ne sont pas discutables. Quand l'Etat se fait le banquier d'une entreprise, comme tout banquier, il commence par examiner en détail la situation de cette entreprise. Est-ce que tous ces renseignements doivent, pour que le Parlement exerce au mieux son contrôle, devenir publics ? Nous aurons un jour à définir davantage ces questions ; cela n'apparaît pas nécessaire dans l'affaire qui nous est soumise aujourd'hui. La saisine, en effet, est très vague et les rapports de Monsieur SAVARY aussi bien son rapport écrit que celui qu'il a présenté oralement devant l'Assemblée, ne donnent pas d'indications très précises. Il apparaît, en fait, qu'il se plaint beaucoup plus de retard que de l'absence de renseignements à proprement parler.

L'Assemblée a disposé, pour son examen, des documents annexés au projet de loi de finances, en exécution de l'article 12 de la loi de finances rétroactive pour 1975, du rapport sur les aides aux entreprises industrielles qui avait été fourni en annexe à la loi de règlement du budget de 1978, du dernier rapport annuel du Conseil de direction du D.F.E.S. et également des réponses aux questionnaires de la commission des finances. A défaut d'indications précises dans la saisine, il apparaît que ces sources de renseignement, abondantes et sérieuses, ont donné des éléments d'appréciation suffisants au Parlement pour qu'il exerce son contrôle. Tous ces documents sont ici devant vous. Si vous le désirez, nous pourrions les examiner plus en détail.

IV. Redevance pour l'utilisation des postes de radio-télévision (articles 32, 33, 42 et état E ligne 74).

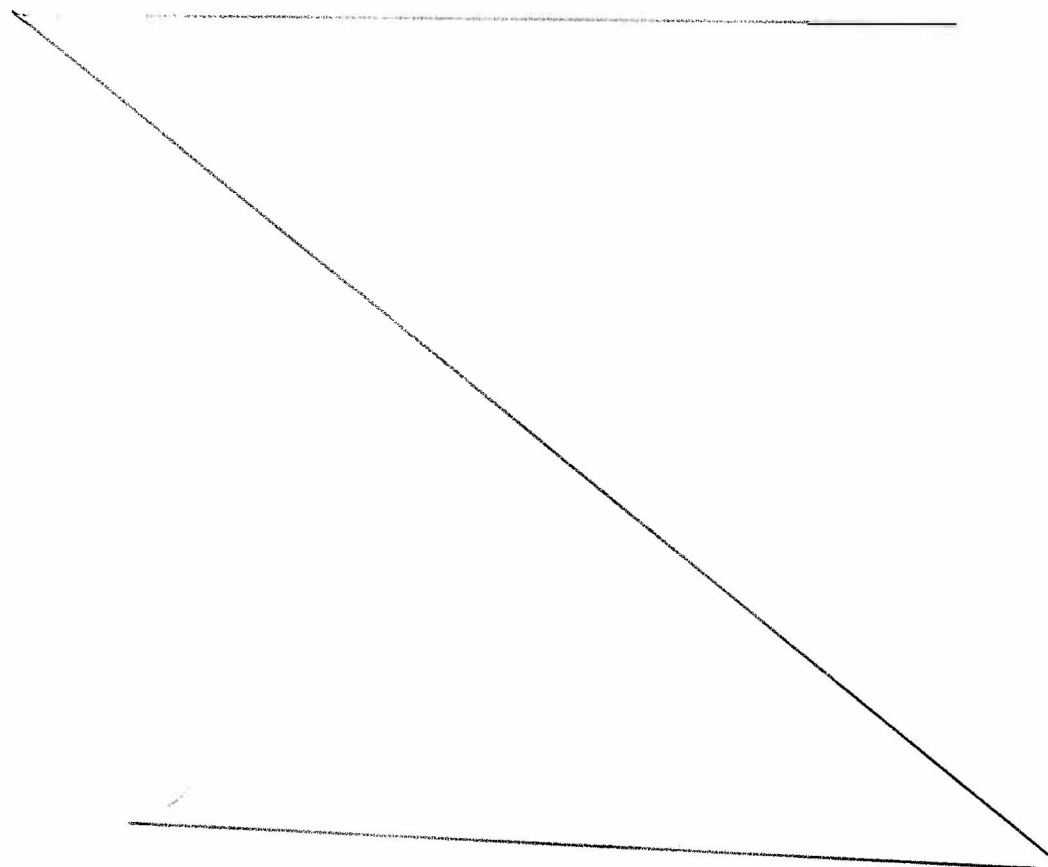
La question de la nature de la redevance a déjà été soumise deux fois au Conseil.

La saisine sur ce point produit deux démonstrations parallèles. Tout d'abord, la redevance serait une recette de nature fiscale et, ensuite, si elle était une taxe parafiscale, son recouvrement par l'Etat, l'existence d'un compte spécial du Trésor, la procédure du fonds de concours et sa répartition par le Parlement ne seraient pas juridiquement possibles.

Examinons d'abord le premier point.

Quelle est la nature juridique de la redevance ?

En 1960, le 10 août, et en 1979, le 21 novembre, le Conseil a estimé qu'il s'agit d'une taxe parafiscale. La décision de 1979 est intervenue après la réforme opérée par la loi de 1974. En ce qui concerne la nature de la redevance, il suffit donc de se référer aux deux décisions antérieures.



---



Venons en au second argument. S'agissant d'une taxe parafiscale, ne seraient pas possibles en vertu de l'article 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 :

- le recouvrement par l'Etat (prévu par l'article 20 de la loi du 7 août 1974) ;

- le compte spécial du trésor (institué par l'article 20 de la loi du 7 août 1974 et organisé par l'article 33 de la loi de finances pour 75) ;

- la répartition entre les bénéficiaires approuvée chaque année par le Parlement (en vertu des articles 19 de la loi du 7 août 1974 et 72 de la loi de finances pour 1975) ;

- le fonds de concours (institué par l'article 33 de la loi de finances pour 1975), qui rattache au budget de l'Etat les sommes qu'il reçoit pour le remboursement des frais qu'il a engagés pour le recouvrement de la redevance.

Toutes les règles dont il s'agit ont été instituées par la loi. Le Parlement a choisi ces procédures avec le souci de faciliter son pouvoir de contrôle.

Ces mécanismes financiers et comptables ne changent pas la nature juridique de la redevance et partent de cette idée commune : l'Etat agit pour le compte des organismes bénéficiaires ; lors du recouvrement, les sommes sont versées au compte spécial du trésor, qui est un compte transit, les fonds qui y sont portés n'appartiennent pas à l'Etat ; le fonds de concours permet à l'Etat de faire payer ses frais. Ce mécanisme d'exécution n'a rien d'irrégulier.

La répartition du produit de la taxe donne lieu à un état de répartition soumis à l'approbation du Parlement. Il est exact que cette intervention du Parlement n'est pas compatible avec la nature des taxes parafiscales dont le régime est donné par l'article 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Ce texte, en effet, limite le rôle du Parlement à autoriser la perception de taxes parafiscales au delà de leur année de création. Il y a contradiction entre la loi de 1974 et l'ordonnance du 2 janvier 1959. Chaque année la loi de finances comporte un article de répartition, dans sa deuxième partie, ainsi que cela est prévu par l'article 72 de la loi de finances pour 1975. Dans la loi de finances pour 1981, cet article porte le numéro 49. Cet article 49 n'est pas visé dans la saisine mais son caractère aberrant est clairement dénoncé puisque l'on dit que s'il s'agit d'une taxe parafiscale le Parlement n'a pas à intervenir dans la procédure de répartition.

L'intervention du Parlement, ici, résulte d'un compromis politique. Après les élections présidentielles de 1974, le régime de la radio-télévision a été remis en chantier. Deux tendances se sont heurtées. L'une visait à étendre les prérogatives du Parlement sur la gestion du service, l'autre défendait l'autonomie de fonctionnement de la R.T.F.. Le compromis a été de laisser un droit de regard au Parlement en lui donnant un pouvoir de blocage par l'approbation de la répartition des ressources. Il a également ce droit de blocage par son pouvoir d'autoriser ou de refuser la poursuite de la perception de la redevance. C'est le compromis dont il s'agit qui a créé la contradiction juridique dans laquelle nous avons vécu depuis la fin de 1975.

Chaque année, à l'occasion de la loi de finances, une discussion abondante a lieu sur la gestion de la R.T.F. et il n'est pas interdit de penser que le partage des responsabilités intervenues par le compromis de 1974 a finalement permis que la R.T.F. n'ait pas un fonctionnement trop heurté. Pour nous, nous sommes dans un grand inconfort aussi bien pour écarter que pour accueillir le moyen soulevé. Nous avons cautionné cette contradiction des textes, par notre jurisprudence, dès la loi de finances du 30 décembre 1974 soumise à l'examen du Conseil constitutionnel qui n'a rien dit sur ce problème. Je vous rappelle que c'est dans cette loi qu'est instituée la procédure pratique de répartition, à son article 72.

Dans toutes les lois de finances que nous avons examinées il y a un article approuvant la répartition de la redevance. De plus notre décision du 11 novembre 1979 avalise cette répartition dont on fait mention expresse dans les motifs : "considérant qu'en vertu des articles 19 et 20 de la loi précitée du 7 août 1974 relative à la radiodiffusion et à la télévision, la perception de la redevance pour droit d'usage des postes de radiodiffusion et de télévision est autorisée, chaque année, à l'occasion du vote de la loi de finances, par le Parlement" ;

Donner satisfaction à la saisine serait créer une situation inextricable. L'article 19 de la loi du 7 août 1974 existe toujours et un décret de répartition devrait être annulé comme contraire à ce texte. Une seule issue serait donc possible, modifier la loi de 1974, ce qui entraînerait soit une session extraordinaire du Parlement, soit de mettre cette question à l'ordre du jour de la session ordinaire à la veille de l'élection présidentielle. On ne peut dire si l'équilibre difficilement réalisé en 1974 pourrait être maintenu.

C'est pourquoi, il me semble nécessaire de trouver une solution pratique, permettant de maintenir le système actuel.

L'article 49 n'est pas cité dans la saisine, il paraît être pris isolément, mais il convient de tenir compte du fait qu'il ne fait qu'exécuter des dispositions antérieures permanentes, antichées d'un vice juridique. Parmi ces dispositions celles de la loi du 7 août 1974 n'ont pas été soumises au Conseil et, sur les autres contenues dans des lois qu'il a examinées, il n'a soulevé d'office aucune question de conformité à la Constitution. Ces dispositions, déjà promulguées, en peuvent plus être mises en cause pour l'examen de leur constitutionnalité. Il convient donc de faire un raisonnement semblable à celui qui a été suivi le 22 décembre 1978 lors de l'examen de la loi sanctionnant les infractions pour atteinte au monopole de la R.T.F.

Il faut, bien sûr, que la rédaction soit aussi souple que possible mais c'est une matière dans laquelle le Conseil a déjà fait prévaloir la sagesse sur une interprétation trop stricte du droit.

#### V. Ressources fiscales des établissements publics régionaux (Article 59)

Les établissements publics régionaux disposent de quatre ressources fiscales. Une taxe obligatoire sur le permis de conduire et trois taxes facultatives, une sur le permis de chasse, une sur la publicité foncière et une taxe additionnelle aux taxes locales sur la propriété bâtie ou non bâtie. La somme de ces perceptions ne peut dépasser un total

qui est calculé en fonction d'un montant maximum par habitant, lequel jusqu'à ce jour est directement fixé par la loi. Il va sans dire, dans la période actuelle, que le montant en est élevé chaque année. Le dernier plafond a été fixé par la loi de finances pour 1980 à 60 F par habitant. La loi de finances pour 1981 indexe ce plafond sur la formation brute du capital fixe des administrations publiques (sur les investissements des administrations) tel qu'il est estimé dans la projection économique présentée en annexe dans le projet de loi de finances de l'année. Les deux paragraphes qui sont critiqués sont les suivants : "le montant maximal des ressources fiscales par habitant résultant de l'application des dispositions de l'alinéa précédent sera fixé chaque année par décret".

"le montant par habitant des ressources fiscales inscrites au budget de chaque établissement public régional ne pourra progresser de plus de 20 % par an".

Ce dernier alinéa a pour origine un amendement parlementaire. Il est critiqué comme étant contraire à l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Celui relatif au décret annuel serait d'après la saisine contraire à l'article 34 de la Constitution.

Sur ce point, tout d'abord, il convient de noter que le décret agit dans le cadre d'une "compétence liée". Il a pour simple objet de constater les résultats du calcul qu'implique l'indexation, telle qu'elle est définie au premier paragraphe du I.

Il n'est pas non plus relatif au taux d'un impôt puisque le plafond couvre un ensemble qui concerne l'amendement limitant la progression des dépenses du budget régional à 20 %, il a été déposé par M. DE BRANCHE. Citons l'article 42 de l'ordonnance organique auquel il serait contraire : "aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être présenté, sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement des dépenses, à créer ou à accroître une recette ou à assurer le contrôle des dépenses publiques". L'irrecevabilité tirée de cet article n'a pas été soulevée devant le Parlement.

La jurisprudence actuelle du Conseil admet que cette irrecevabilité soit soulevée directement devant lui. Le Conseil a d'ailleurs lui-même soulevé d'office cette irrecevabilité dans une décision du 22 décembre 1976. Néanmoins, une question se pose en raison d'une décision du 20 juillet 1977 (loi relative aux communautés urbaines) dans laquelle le Conseil a décidé que l'irrecevabilité au regard de l'article 40 de la Constitution ne pouvait être invoquée directement devant lui. Ainsi, pour l'article 40 de la Constitution, le Conseil n'intervient que comme instance d'appel des décisions sur l'irrecevabilité prises par les organes compétents du Parlement.

Pour l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, les éléments de décision sur le stade auquel peut être soulevée l'irrecevabilité apparaissent identiques à ceux retenus pour l'article 40 de la Constitution.

Dans les deux cas, il s'agit d'une irrecevabilité destinée à protéger les finances publiques contre des initiatives parlementaires. Dans les deux cas, les règlements d'assemblées prévoient que tout parlementaire peut soulever l'irrecevabilité à tout moment de la procédure législative. Donc, décider d'une fin de non recevoir si l'irrecevabilité n'a pas été soulevée devant le Parlement ne diminue en rien les prérogatives des parlementaires. Il va de soi que la même règle doit être appliquée au Gouvernement qui lui aussi a la possibilité de soulever l'irrecevabilité lors de la discussion devant les chambres.

La question se présente différemment pour le Président de la République qui, ne pouvant intervenir dans la discussion devant le Parlement, devrait pouvoir soulever l'article 42 devant le Conseil constitutionnel.

D'autre part, dans la solution que je vous propose, le Conseil constitutionnel perd le pouvoir de soulever d'office l'article 42.

Toutes ces conséquences sont identiques à celles que l'on doit tirer, pour l'article 40, de la décision du Conseil du 20 juillet 1977. Tirer cette conclusion en ce qui concerne également l'article 42 de l'ordonnance organique conduit à rendre au Parlement une certaine souplesse dans le maniement des irrecevabilités, sans pour autant que le Conseil perde son contrôle. Il l'exerce, tout d'abord, en contrôlant les règles qui instituent la procédure selon laquelle l'irrecevabilité est soulevée. Il l'exerce également en interprétant l'article 42 quand la décision qui a été prise sur l'irrecevabilité soulevée d'office devant le Parlement est contestée devant lui.

Je souligne enfin, qu'il apparaîtrait peu cohérent que le Conseil contrôle d'avantage une règle tirée de l'ordonnance organique qu'il ne le fait pour la règle de la Constitution elle-même, alors que l'article 42 n'est qu'une application particulière aux lois de finances du système de l'article 40 de la Constitution.

Tous les arguments ayant été examinés Monsieur SEGALAT indique qu'il apparaît nécessaire de terminer la décision par le considérant dit irrévérencieusement "considérant balai".

Le Président remercie Monsieur SEGALAT de son rapport et propose que la discussion générale ait lieu sur chacun des points soulevés par la saisine, après la lecture des considérants qui y sont relatifs.

I. Monsieur VEDEL fait remarquer que jusqu'au 1er octobre 1980, les sociétés de crédit-bail bénéficiaient des déductions d'investissement et qu'à présent ce bénéfice est attribué au preneur en crédit-bail. Il y a donc une difficulté à trancher par le décret, qui est de savoir qui bénéficiera de la déduction antérieurement accordée quand il y a une liaison entre la déduction passée et la déduction à venir.

Monsieur SEGALAT répond que le juge de l'excès de pouvoir devrait par son intervention, apaiser les craintes du doyen VEDEL. Le projet de décret rattache entre elles les deux déductions dont il s'agit et le problème ne peut se poser que pour les acquisitions nouvelles. Le projet de décret incite, d'ailleurs, les sociétés de crédit-bail à renoncer à la déduction pour les bien acquis au cours du dernier trimestre 1980.

La solution proposée sur ce premier point est adoptée.

La séance est suspendue à 13 h.

La séance est reprise à 14 h 20.

II. Monsieur LECOURT a deux remarques à présenter. La saisine indique que c'est : "sur la foi d'éléments erronés que le Parlement a fait application de l'article 55 de la Constitution". Il craint que la rédaction proposée n'incite à penser que le Conseil admet implicitement qu'il lui appartient de prendre en considération les motifs qui ont présidé au vote d'un texte.

Il craint que l'on ne puisse tirer des formules employées la conclusion que le Conseil se réserve de censurer une loi en raison des motifs du Parlement.

Par ailleurs, la règle de réciprocité apparaît dans la rédaction proposée comme une condition d'application de l'article 55, alors que c'est l'inverse. L'article 55 pose une règle à laquelle il est possible de faire exception, dans le cas de non réciprocité. Ceci a une influence très importante en pratique, ce considérant revient à renverser le fardeau de la preuve. Celui qui réclame devant le tribunal judiciaire n'a pas à faire la preuve de la réciprocité de l'exécution d'un traité qu'il demande au juge de faire prévaloir sur une loi qui lui est contraire. C'est à la défense qu'il appartient d'arguer, le cas échéant, et de prouver que le traité invoqué ne reçoit pas d'application de la part d'autres États.

Si on interprète la règle de réciprocité comme une condition d'application du traité la preuve est renversée et toute action devant un tribunal interne deviendrait impossible ou en tout cas illusoire. Il est également certain qu'une telle interprétation ne manquerait pas de provoquer de graves réactions de nos partenaires européens.

Monsieur SEGALAT répond : en ce qui concerne les motifs du vote de la loi, le projet précise quel est l'objet de l'article 13, qui est notamment d'harmoniser la législation nationale avec les règles du droit communautaire. Il ne pense pas que les formules employées soient dangereuses sur le terrain du contrôle des motifs. L'examen de l'article 55 est fait au regard de l'objet de la loi elle-même et non au regard des motifs du législateur. La formule : "quels qu'aient été les motifs" signifie clairement que ces motifs sont indifférents dans le cas qui nous est soumis. Elle évite de s'aventurer sur un terrain de doctrine dangereux. Le Conseil n'affirme pas qu'il ne contrôlera jamais une loi au regard de ses motifs. Une telle éventualité reste ouverte, sans plus.

Sur le second point, l'article 55 est essentiellement opposable devant une juridiction. Comme l'a dit Monsieur LECOURT, ce qu'il convient d'examiner est la situation du requérant devant un juge. Le requérant se présente devant un juge, il prétend que le traité est violé par des dispositions d'application. Ou bien le traité n'est pas opposable pour défaut de réciprocité, c'est le juge qui prendra le relais du plaideur et qui se tournera vers l'autorité qualifiée pour l'interroger sur ce point. Il s'agira soit du Ministre des affaires étrangères, soit de la Cour de justice des communautés. C'est une question sur laquelle Monsieur SEGALAT estime qu'il n'y a pas lieu de prendre parti pour l'instant, ensuite, il convient de savoir quelle est la portée exacte du contenu de cette obligation de réciprocité.

L'article 55 joue-t-il uniquement pour les traités bilatéraux ? Certainement pas. Le terme : "l'autre partie" désigne certainement tous les autres signataires de l'engagement.

Enfin que faut-il entendre par condition ?

Il n'y a lieu d'évoquer le problème de la réciprocité que quand on invoque la supériorité de la règle internationale, mais c'est une règle que le juge doit vérifier avant d'appliquer le principe de supériorité du traité sur la loi. Que l'on parle de condition ou d'exception paraît identique. La condition est relative à l'application du traité non à l'existence même du traité entre les États. La rédaction proposée paraît bien caractériser le fait que l'article 55 ne concerne que l'application de la loi.

Monsieur LECOURT est d'accord sur ce dernier point, mais il n'est pas convaincu par la dialectique habile de Monsieur SEGALAT selon lequel, devant le juge, la règle est identique à l'exception, le juge ayant pour mission de toujours vérifier la condition de réciprocité. Si personne ne soulève de difficultés sur le problème de la réciprocité, pourquoi donc imposer au juge de vérifier qu'il y est satisfait? La preuve incombe au demandeur. Si la preuve n'est pas faite, même avec l'aide du juge, celui qui invoquait le fait qu'il devait prouver pour obtenir l'application du droit, succombe. Or la formule "réciprocité, condition nécessaire à l'application du principe" aboutit bien à renverser cette charge des preuves. Monsieur LECOURT craint, après une telle décision, la réaction des autres partenaires de la France devant une remise ne cause de l'applicabilité directe du traité en droit interne.

Monsieur VEDEL sensible à la nuance très réelle soulevée par Monsieur LECOURT, propose que l'on calque la rédaction sur celle de l'article 55 et que l'on parle de "réserve à l'application".

Monsieur SEGALAT estime qu'il s'agit d'une simple question de formulation.

Monsieur MONNERVILLE serait pour la formule retenant le mot "reserve"

Monsieur GROS en ce qui concerne les motifs du législateur est d'accord avec la rédaction du projet qui répond à la saisine. Il est invoqué que la procédure a été viciée puisque les parlementaires ont été trompés.

Par ailleurs, il est très impressionné par l'intervention de Monsieur LECOURT. Il est très important de savoir si un texte s'applique avec une exception possible ou s'il y a une condition à son application.

Finalement, la formule : "la règle de réciprocité constitue une réserve à l'application du principe selon, etc..." est adoptée et le projet est approuvé sur ce deuxième point.

### III. F.D.E.S.

Les conclusions du rapporteur et son projet sont approuvés sans discussion.

### IV. Redevance radio-télévision

Le Président : nous avons déclaré qu'il s'agit d'une taxe parafiscale. Les auteurs de la saisine font remarquer que, dans ce cas, la répartition de la redevance par le Parlement est contraire à l'article 4 de l'ordonnance de 1959. Le Parlement ne disposait effectivement pas d'un tel pouvoir. Il est certain que le Conseil ne peut pas accepter d'exception d'inconstitutionnalité mais est-ce que cela doit le conduire à déclarer conforme à la Constitution une règle qui est contraire à l'ordonnance organique sur les lois de finances ?

Monsieur GROS indique que le Parlement ne répartit pas la redevance mais approuve seulement un décret de répartition. Il s'agit là d'une compétence tout à fait exceptionnelle qui consiste pour le Parlement à donner sa bénédiction à un décret.

Le Président est d'accord sur cette analyse. Le principe de cette procédure est dans l'article 19 d'une loi de 1974 et il faut bien convenir qu'à la suite d'un pénible compromis on a mis au monde un monstre juridique. L'orthodoxie conduit le Conseil à annuler l'article 49 qui approuve cette répartition. Il est exact que les conséquences d'une telle décision sont très lourdes et que la rédaction du rapporteur est très habile, mais le Président tient à souligner qu'elle ne lui apparaît pas avoir d'autre mérite que celui-là.

Monsieur GROS estime que l'on ne peut pas modifier la loi de 1974.

Monsieur SEGALAT donne lecture de la jurisprudence de 1960. La décision du 10 août 1960 était une décision de l'article 61 à la suite d'une saisine du premier Ministre.

Monsieur BROUILLET dit que la jurisprudence de 1979 est très différente puisqu'à l'époque il ne s'agissait que d'une question de classement en application de l'article 37 et le Conseil ne pouvait, à cette occasion, trancher une question de constitutionnalité relative aux textes établissant la règle de la redevance.

Monsieur SEGALAT pense que la seule différence entre les deux décisions est que celle de 1979 intègre les données de la réforme de 1974 et c'est, d'ailleurs, cela qui nous gêne aujourd'hui. Il n'y a pas de différence d'autorité de ces deux décisions. Dans les deux cas, il convenait de rechercher les éléments qui caractérisent la nature de la redevance. Or, en 1979, parmi les éléments retenus sont ceux de la loi de 1974 selon laquelle le Parlement approuve la répartition. Le Conseil ne pourrait se déjuger à quelques mois d'intervalle

Le Président désire que, de toute façon, la rédaction soit ouverte car un jour ou l'autre le Conseil sera interrogé sur la nature juridique de l'article 19 de la loi de 1974.

Monsieur SEGALAT estime qu'il n'y a pas à être gêné sur la demande qui serait faite ultérieurement sur une autre base et qui n'aboutira pas à faire recevoir une exception d'inconstitutionnalité.

Le Président lit le passage ci-après de la décision sur la loi d'orientation agricole de 1961 (décision 61-3 F.N.R., 8 septembre 1961) "considérant enfin que, si l'article 31 de la loi d'orientation agricole dispose dans son deuxième alinéa que, dans le cas où la politique agricole commune n'aurait pas reçu au 1er juillet 1961 un commencement d'exécution suffisant, le Gouvernement déposera un projet de loi déterminant les conditions suivant lesquelles seront fixés par décret les prochains prix d'objectifs, cette disposition, dont le Conseil constitutionnel n'a pas eu, avant sa promulgation, à apprécier la conformité à la Constitution, ne saurait prévaloir sur celles des articles 34 et 37 de la Constitution et fournir un fondement suffisant à la compétence du législateur en matière de prix".

Monsieur SEGALAT répond que nous avons dit à propos du monopole que la conformité à la Constitution de l'article 2 de la loi de 1974 "ne peut être mise en cause, même par voie d'exception, devant le Conseil constitutionnel dont les compétences sont limitées par l'article 61 de la Constitution".

Après cette discussion, la dernière phrase du projet est supprimée et le projet est adopté tel qu'il est joint au procès-verbal.

## V. Fiscalité des établissements publics et régionaux

Monsieur GROS est en désaccord avec la solution proposée par le rapporteur sur la procédure selon laquelle doit être invoqué l'article 42. Il estime qu'il peut être soulevé devant le Conseil sans l'avoir été au préalable devant les assemblées. Aucun texte de la Constitution ou de la loi organique ne permet de donner un fondement à une telle fin de non recevoir. Si l'article 40 ou l'article 42 a été invoqué et estimé applicable, lors d'un amendement, il n'en reste aucune trace au débat puisque toute discussion est interdite sur un tel refus d'amendement.

Quel est alors le contrôle que peut exercer le Conseil ?  
Aucun et pourtant le Conseil est compétent pour juger la régularité de la procédure législative.

Pour Monsieur VEDEL toutes les dispositions de la Constitution ou de la loi organique n'ont pas la même importance. Celles dont il s'agit règlent la stratégie parlementaire, qui se joue à deux. C'est le Gouvernement qui est responsable de l'équilibre financier. Si tous les partenaires sont d'accord, lors de la discussion au Parlement, cet accord ne saurait être remis en cause devant le Conseil.

Monsieur PERETTI estime qu'il est exact qu'un député peut soulever l'irrecevabilité à tout moment mais il est très gêné de penser que le Conseil soit obligatoirement muet s'il y a accord entre le Gouvernement et le Parlement pour violer la Constitution sur l'article 40 de la Constitution ou sur l'article 42 de la loi organique.

Monsieur MONNERVILLE estime que le but de cet article est de limiter les débats de la loi de finances aux matières budgétaires. Tout amendement doit être soumis à la commission des finances. Elle peut le déclarer irrecevable et, s'il est repris en séance, le Président s'y oppose sans discussion possible comme le dit Monsieur GROS. Mais si l'auteur de l'amendement n'est pas d'accord, il peut saisir le Conseil. En effet, l'amendement est inséré dans le dossier du Président de séance et chaque parlementaire l'a sous les yeux. Le texte de l'amendement irrecevable paraît au Journal officiel. Simplement, il n'y a pas discussion sur la recevabilité. Il faut éviter que le Conseil se substitue aux parlementaires pour soulever l'article 42 à leur place. Chacun doit prendre ses responsabilités.

Monsieur SEGALAT : celui à qui on applique cette guillotine garde toujours la possibilité de s'en plaindre au Conseil constitutionnel s'il est escorté pour cela par 59 de ses collègues. Seulement, si les articles 40 ou 42 n'ont pas été opposés au Parlement, il ne pourront pas l'être ici. De même, il est anormal que le Gouvernement qui n'aura pas invoqué ses prérogatives financières devant le Parlement puisse s'en plaindre ici, après un compromis de procédure.

Monsieur GROS estime que cette interprétation ajoute à la loi qui ne dit nulle part que l'exception d'irrecevabilité doit être soulevée devant le Parlement à peine de renonciation à ce moyen.

Monsieur PERETTI trouve anormal que si l'opposition a refusé de siéger elle ne puisse ensuite se plaindre ici que le Parlement aurait alors, avec la complicité du Gouvernement, voté des textes en méconnaissance des articles 40 et 42.



Monsieur SEGALAT : Il s'agit simplement de mettre en harmonie la procédure sur les articles 40 et 42, le dernier n'étant qu'une application particulière du précédent. Tout le monde s'attend d'ailleurs à une telle unification de la règle.

Monsieur VEDEL était étranger au Conseil lorsqu'à été rendue la décision de 1977 sur les communautés urbaines. Il ne l'a pas trouvée aberrante, mais il l'a trouvée très pratique. Il ne s'agit pas de la répartition des compétences, mais de la façon dont doivent procéder les différents pouvoirs. Si l'on admettait que toute violation d'une règle puisse entraîner l'annulation de la loi, on tomberait dans un formalisme semblable à celui des procès d'assises. L'avocat est aux aguets de tout vice de procédure pour exercer un recours en cassation. Chacun est focalisé sur la procédure et risque de prêter une moindre attention aux questions de fond. La décision de 1978 lui était apparue une décision de bon sens.

Pour Monsieur MONNERVILLE il faut éviter les amendements démagogiques. La procédure des règlements d'assemblées le permet, elle a été approuvée par le Conseil, il faut respecter l'autonomie des assemblées.

Pour Monsieur BROUILLET il serait incohérent d'être plus exigeant pour contrôler le respect de la loi organique que celui de la Constitution.

Chacun ayant pu exprimer son opinion, le Président soumet la question au vote. Le projet du rapporteur est adopté par tous les membres à l'exception de Messieurs GROS et PERETTI, qui votent contre.

Le Conseil adopte l'ensemble du projet.

Le Président indique que la prochaine séance aura lieu les 19 et 20 janvier 1981, le Conseil examinera la loi intitulée "sécurité et liberté" sur le rapport de Monsieur VEDEL, la loi sur l'emploi à temps partiel dans le secteur privé sur le rapport de Monsieur JOXE et la requête de Monsieur KRIVINE (forme de présentation des candidats, formulaires etc...) sur le rapport de Monsieur PERETTI.

Le Président présente ses vœux aux membres du Conseil et à leurs familles.

Monsieur MONNERVILLE répond au Président au nom du Conseil.

Le Président présente également ses vœux au Secrétariat général et à tous les collaborateurs du Conseil.

La séance est levée à 18 heures.