

SEANCE DU LUNDI 4 JUIN 1984

Le Conseil se réunit à 10 heures tous ses membres étant présents à l'exception de Monsieur Valéry GISCARD d'ESTAING qui s'est excusé.

Monsieur le Président rappelle que l'ordre du jour porte sur :

- I. Examen, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi portant ratification des ordonnances prises en application de la loi n° 83-332 du 22 avril 1983 autorisant le Gouvernement à prendre, par application de l'article 38 de la Constitution, diverses mesures financières.
- II. Appréciation, en application de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, de la nature juridique de dispositions du 2ème alinéa de l'article 3 sexies de la loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948, modifiée et complétée, portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement tel qu'il résulte de la loi n° 70-598 du 9 juillet 1970.

-o0o-

I. EXAMEN DE LA LOI DE RATIFICATION DES ORDONNANCES FINANCIERES :

Monsieur le Président donne alors la parole au rapporteur, Monsieur SÉGALAT qui présente le rapport suivant.

A la suite du réajustement des monnaies européennes intervenu début 1983, le Gouvernement français a élaboré un plan de redressement économique. Il s'agit du début de ce que l'on appelle la "politique de rigueur". Pour gagner du temps, le Gouvernement, en application de l'article 38 de la Constitution, a sollicité une habilitation de la part du Parlement. C'est ainsi que la loi du 23 avril 1983 l'a autorisé à prendre par ordonnance, diverses mesures financières. C'est dans le cadre de cette habilitation que quatre ordonnances sont intervenues dont l'ordonnance du 18 mai 1983 portant modification du tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (T.I.P.P.).

.../...

A la suite de la loi de ratification de ces ordonnances adoptée par le Parlement du 10 mai 1984, un groupe de soixante députés emmené par Monsieur GANTIER, a déféré ce texte législatif au Conseil constitutionnel. Pour eux, la loi de ratification est inconstitutionnelle dans la mesure où l'ordonnance du 18 mai 1983 est elle-même inconstitutionnelle.

Les saisissants éprouvent quelques difficultés à développer leur argumentation. En effet, dans sa décision n° 83-164 DC du 29 décembre 1983, relative à la loi de finances pour 1984, le Conseil constitutionnel avait nettement indiqué que si des dispositions fiscales peuvent figurer dans une loi de finances, il n'est pas pour autant interdit à une loi ordinaire de modifier de telles dispositions.

Les saisissants infléchissent leur raisonnement pour tenir compte de cette décision. Pour eux, lorsqu'une disposition fiscale modifie en cours d'année le montant d'une ressource de l'Etat, cela affecte nécessairement l'équilibre économique et financier défini par la loi de finances. Pour eux, la modification en question ne peut intervenir que dans des lois de finances rectificatives. Ce raisonnement ne peut convaincre car il repose sur une confusion entre une disposition modifiant ou créant un impôt -ce que l'on qualifiera de décision fiscale- et les répercussions financières de cette mesure sur le budget.

Deux arguments permettent de réfuter la thèse des saisissants, un argument textuel et un argument tiré du respect des prérogatives du Parlement.

En ce qui concerne l'argument textuel, il faut se souvenir qu'une loi de finances est un document complexe et peu homogène comprenant des matières législatives de trois natures :

- des matières devant nécessairement figurer dans une loi de finances. Ainsi, ce qui concerne l'équilibre économique et financier ;

- des matières qui ne peuvent pas figurer dans une loi de finances. Il s'agit des cavaliers budgétaires ;

- des matières qui peuvent figurer dans une loi de finances. Il s'agit par exemple de tout ce qui concerne la législation fiscale (article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959).

En ce qui concerne l'argument tiré des prérogatives du Parlement, il faut se référer à l'article 39 de la Constitution qui dispose que l'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement. Le droit d'initiative des membres du Parlement ne peut être limité que par des dispositions constitutionnelles tel l'article 40 de la Constitution en matière de dépenses publiques.

Si l'on souscrivait à la thèse des requérants, cela reviendrait à réserver aux seules lois de finances la création des impôts. Ce serait limiter les prérogatives du Parlement puisqu'en effet, les lois de finances sont nécessairement d'initiative gouvernementale. (article 39 in fine de la Constitution). Il n'est donc pas possible au Conseil constitutionnel de limiter de la sorte les prérogatives du Parlement. Il convient d'ailleurs de se référer à la décision n° 78-95 DC du 27 juillet 1978 relative à l'enseignement et à la formation professionnelle agricole. Dans cette décision, le Conseil a indiqué que les dispositions de la loi organique ne doivent être interprétées qu'en fonction des dispositions constitutionnelles et que notamment les dispositions de l'article 1, 4ème alinéa, ne devaient pas porter atteinte aux prérogatives que le Parlement tient des article 34 et suivants.

Pour l'ensemble de ces raisons, Monsieur le Rapporteur considère que la modification du tarif de la T.I.P.P. pouvait être décidé par une loi ordinaire et donc par une ordonnance de l'article 38 de la Constitution.

Les saisissants sont cependant allés plus loin dans leur raisonnement. Pour eux, la modification du tarif de la T.I.P.P. entraîne nécessairement une incidence sur l'équilibre budgétaire et il faudrait donc une loi de finances pour prendre en compte cette incidence. Les saisissants se fondent alors sur les articles 1er, 2, 2ème alinéa et 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Il semble en réalité que ces dispositions n'ont pas la portée que leur attribuent les saisissants. IL faut savoir à quel moment doit intervenir l'évaluation d'une mesure fiscale. Ni la Constitution, ni la loi organique n'imposent une date donnée à cette prise en compte. Il serait absurde de réclamer que la prise en compte dans l'équilibre financier de mesures fiscales intervienne immédiatement dans un collectif dès l'édition de ces mesures. Il serait tout aussi absurde d'exiger que toutes mesures fiscales soient intégrées dans une loi de finances. S'il n'existe aucun délai quant à l'évaluation d'une mesure fiscale, la pratique impose cependant au Gouvernement de corriger l'évaluation de la loi de finances pour l'année dans un prochain collectif. On peut même concevoir le cas où une disposition fiscale interviendrait tardivement ce qui empêcherait que son évaluation soit prise en compte dans une loi de finances rectificative. Dans ce cas, rien ne s'oppose à ce que ce soit la loi de règlement qui apure ultérieurement cet équilibre.

En l'espèce, le Gouvernement a pris en compte la modification du tarif de la T.I.P.P. dans la loi de finances rectificative du 24 décembre 1983.

Ainsi, conclut Monsieur le Rapporteur, l'ordonnance du 18 mai 1983 est conforme à la Constitution de même que la loi de ratification de cette ordonnance.

Monsieur le Président remercie Monsieur le Rapporteur et lui demande de bien vouloir donner lecture de son projet de décision.

Monsieur le Président déclare alors ouverte la discussion générale.

Monsieur LEGATTE se demande si les saisissants n'ont pas développé dans leur mémoire, page 4, un moyen supplémentaire non évoqué par le rapporteur. Il semble en effet, qu'ils s'en prennent à la loi d'habilitation. Selon eux, aucune disposition de cette loi du 22 avril 1983 n'a "habilité le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance des dispositions ayant pour effet de modifier la loi de finances de l'année". Les saisissants semblent donc mettre en question la portée de l'habilitation donné par le Parlement au Gouvernement.

Monsieur SEGALAT pense qu'il n'est pas possible de dissocier la loi d'habilitation autorisant le Gouvernement à prendre des ordonnances de ces ordonnances elles-mêmes.

Monsieur VEDEL indique qu'il s'était posé la même question que Monsieur LEGATTE. Cependant, il adhère à la solution du rapporteur. Il faut, en effet, distinguer dans une loi de finances ce qui est intangible de ce qui peut simplement y figurer. Tel est le cas d'une loi d'imposition qui peut facultativement être incluse dans une loi de finances.

Monsieur LEGATTE souhaiterait évoquer un deuxième point à propos du dernier considérant. Celui-ci énonce qu'il n'y a pas lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office une quelconque question de conformité à la Constitution en ce qui concerne les autres dispositions de la loi. Cette formule peut se justifier lorsque le Conseil constitutionnel a examiné une loi qui fait un ensemble et dont seules certaines dispositions étaient critiquées. Ceci a par exemple été le cas pour l'examen, le 28 février 1984, de la loi relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises. En revanche, est-il possible aujourd'hui alors que le Conseil ne s'est penché que sur une des ordonnances, de décerner un label de constitutionnalité aux trois autres ordonnances qui n'ont aucun rapport avec celle que vient d'examiner le Conseil. Pour que l'utilisation de la formule du dernier considérant soit acceptable, il faudrait que le Conseil ait examiné l'ensemble des ordonnances.

Monsieur SEGALAT reconnaît que chaque fois qu'il utilise la formule du dernier considérant, il éprouve un certain vertige. Il ne lui est pas possible de donner une réponse absolue sur la constitutionnalité de l'ensemble des ordonnances, cependant, il les a scrutées et leur examen ne lui a pas permis de déceler un moyen d'inconstitutionnalité devant être soulevé d'office.

Monsieur VEDEL indique qu'à son arrivée au Conseil constitutionnel il s'était interrogé sur la portée de la formule du dernier considérant. Il pense qu'il s'agit d'une formule d'équilibre. En effet, le Conseil constitutionnel indique dans cette formule qu'il dispose d'un certain pouvoir d'appréciation sur les vices d'inconstitutionnalité. Il n'a pas l'obligation de soulever automatiquement toutes les inconstitutionnalités. Le Conseil constitutionnel n'a pas encore élaboré une théorie des vices à soulever d'office comparable à celle du Conseil d'Etat qui soulève automatiquement tous les vices d'incompétence mais qui par contre, ne soulève jamais d'office les vices tirés du détournement de pouvoir. Le considérant final a le mérite de démontrer qu'un examen de l'ensemble de la loi est néanmoins intervenu.

Par ailleurs, s'il est exact que la loi déferée ratifie quatre ordonnances diverses, il faut garder à l'esprit que nombre de textes législatifs sont disparates. Il suffit de penser par exemple aux textes des lois de finances. La loi sécurité et liberté que Monsieur VEDEL avait rapportée ~~se~~ représentait comme une sorte de catalogue de dispositions peu homogènes.

Pour toutes ses raisons, Monsieur VEDEL pense qu'il est difficile, en l'état, de trouver une formule plus satisfaisante que celle du dernier considérant habituellement employé par le Conseil constitutionnel.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE déclare d'une part, approuver pleinement les conclusions du Rapporteur et d'autre part, souscrire aux dernières déclarations du Doyen VEDEL. Il faut, à défaut d'une justification inattaquable, éviter de modifier la formulation du dernier considérant.

Monsieur MARCILHACY se déclare satisfait par le projet de décision. Il déclare ne pas voir l'intérêt du recours. Pour sa part, il considèrerait qu'un parlementaire ne devait saisir le Conseil constitutionnel que s'il en attendait quelque chose d'important. Ici, on ne comprend guère la portée du recours qui n'a pas d'autre objet que de permettre des satisfactions d'ordre procédurier.

Monsieur le Président constatant qu'aucune autre observation n'est présentée, soumet le projet du rapporteur au vote du Conseil.

Le projet est adopté à l'unanimité.

.../...

II. EXAMEN DE LA LOI DU 1er SEPTEMBRE 1948 :

Monsieur GROS rappelle les termes de la saisine du Gouvernement et déclare n'avoir pas d'observation particulière à faire sur sa régularité mais souhaite attirer l'attention du Conseil sur son objet. En effet, le Conseil est saisi d'une référence faite par une loi à un décret. L'article 3 sexies de la loi du 1er septembre 1948 dispose qu'à l'expiration des baux conclus en application des articles 3 bis (1° et 2°), 3 ter, 3 quater et 3 quinquies, ou au départ du locataire s'il intervient avant l'expiration du bail, le local n'est plus soumis aux dispositions de la loi de 1948, mais impose que le nouveau bail, s'il en est conclu un, soit conforme aux dispositions du décret n° 62-1140 du 29 septembre 1962. Le rapporteur s'étonne du fait que le Gouvernement affirmant que ce décret n'a qu'une valeur réglementaire demande toutefois au Conseil constitutionnel de le déclasser. Il donne alors lecture du premier paragraphe de la note de déclassement remise par le Gouvernement :

"Le Gouvernement envisage à la fois d'unifier et d'assouplir les conditions de location des logements anciens vacants régis par différents articles de la loi du 1er septembre 1948..."

Et émet l'opinion que les décrets ne sont pas faits pour modifier ou assouplir les conditions fixées par la loi.

Il pense que la question posée est celle de la nature juridique du décret n° 62-1140 du 29 septembre 1962. Cet acte du Gouvernement est-il un acte de nature législative ou un acte de nature réglementaire ?

Monsieur GROS fait alors un bref historique de la loi de 1948 et rappelle que le texte initial a été modifié par douze lois, un nombre considérable de décrets et deux circulaires. Il voit dans cet état de chose la conséquence nécessaire des lois de circonstance. Il indique que la loi de 1948 s'articule autour de trois idées forces :

- autoriser la libre fixation des loyers des locaux construits après la promulgation de la loi ;
- favoriser l'évolution puis la libération graduelle des loyers bloqués ;
- protéger certaines catégories de locataires ;

Il indique aussi que de l'aveu du ministère de l'urbanisme 7 000 logements sur un parc immobilier de 4 millions sont encore actuellement soumis à la législation de 1948. Cette loi prévoit des moyens de sortie de son domaine tout en assurant la protection des locataires.

Monsieur GROS revient sur le très grand nombre de décrets intervenus et souligne que presque tous ces textes comportent, à côté de dispositions strictement réglementaires, des dispositions relatives aux droits respectifs des bailleurs et des locataires, aux durées des baux, ou au champ d'application de la loi, qui sont incontestablement de nature législative, et en donne un certain nombre d'exemples.

Puis, il procède à l'analyse de l'article 3 quinquies de la loi du 1er septembre 1948 qui prévoit "des baux de sortie".

Il invoque la jurisprudence aux termes de laquelle, à l'expiration des baux de six ans prévus par cet article, les locaux, à défaut d'un nouveau bail identique de six ans, étaient à nouveau soumis à la législation de 1948. C'est pour faire pièce à cette jurisprudence qu'en 1970 - à l'occasion d'un cavalier budgétaire - le législateur a introduit l'article 3 sexies dont il donne lecture.

Le Président GROS cite ensuite la décision du Conseil d'Etat du 6 février 1981, fait générateur de la saisine du Conseil constitutionnel qui réaffirme la jurisprudence constante selon laquelle la référence à un décret dans une loi donne à cette référence un caractère législatif.

Aussi, de manière incontestable, le décret de 1962 a un caractère législatif par le fait de la loi de 1970 qui s'y réfère - puisque ce texte cité en référence par une loi est, par là-même, incorporé dans son entier dans la loi.

Le Conseil constitutionnel doit donc déterminer ce qui, dans le texte du décret de 1962, a ou n'a pas une nature législative.

Le rapporteur donne alors lecture du décret n° 62-1140 du 29 septembre 1962.

Il lui apparaît que l'article 1er de ce texte, en tant qu'il concerne les droits du bailleur et du locataire et précise la durée du bail, a une nature législative et une nature réglementaire pour le reste.

Il analyse à l'identique l'article 2 de ce décret qui lui apparaît d'une nature législative en tant qu'il concerne des questions de fond se rapportant aux droits des parties et à la durée des baux.

Les deux articles de ce décret contiennent donc, et des dispositions de nature législative, et des dispositions de nature réglementaire.

Il propose au Conseil constitutionnel de répondre au Gouvernement qu'il ne faut pas se contenter d'examiner la référence au décret faite par l'article 3 sexies de la loi du 1er septembre 1948 mais d'examiner aussi bien le contenu de ce décret qui est mixte, étant législatif pour partie, réglementaire pour l'autre.

Le rapporteur informe le Conseil de ce qu'il a eu un entretien avec les représentants du Gouvernement qui s'attendent à cette réponse et pensent en faire leur affaire.

Il conclut en proposant au Conseil comme critère de distinction de dire que ce qui concerne la matière des conventions et des rapports entre locataires et bailleurs est législatif par nature et que les dispositions d'application de ces conditions sont, elles, de nature réglementaire.

Sur l'invitation de Monsieur le Président, le rapporteur donne lecture du projet de décision.

Monsieur le Président ouvre la discussion.

Monsieur VEDEL suggère, pour la clarté de la lecture, de rajouter les mots "une nature" dans le dernier considérant après les mots "de résiliation des baux". Cette proposition est approuvée par les autres membres du Conseil.

Il propose également une modification du troisième considérant de la page 3 et la substitution du terme "renvoyant" à celui de "mentionnant".

Il expose que le terme "mentionnant" utilisé par le Conseil pourrait être mal interprété par les commentateurs.

En effet, la jurisprudence du Conseil d'Etat sur la nature législative des règlements visés par un texte de loi a évolué.

Dans un premier temps, cette juridiction a jugé que toute allusion, faite par une loi, à un texte réglementaire, conférait de ce seul fait, valeur législative à ce texte.

Dans un second temps, le Conseil d'Etat a établi des distinctions en tenant compte de la nature des dispositions des textes réglementaires visés par une loi. Monsieur VEDEL pense que le terme "mentionnant" peut laisser penser aux tiers que le Conseil constitutionnel s'en tient au premier état de la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE donne alors lecture du texte même de l'article 3 sexies.

Le rapporteur donne lecture de la décision du Conseil d'Etat du 6 février 1981.

Monsieur VEDEL précise sa pensée et souligne que l'emploi par le Conseil constitutionnel du mot "mentionnant" a un sens très large et peut laisser penser que le Conseil constitutionnel fait sienne, sur ce point, la première jurisprudence du Conseil d'Etat.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE estime aussi que le mot "mentionnant" est inopportun.

Monsieur LECOURT partage cette opinion et suggère de le remplacer par l'expression "faisant sienne".

Monsieur MARCILHACY partage les réserves de Messieurs VEDEL, JOZEAU-MARIGNE et LECOURT sur le choix du mot "mentionnant" qu'il trouve choquant.

Monsieur LECOURT propose de remodeler le considérant en s'inspirant de la formulation même de la loi de 1970 créant l'article 3 sexies.

Les autres intervenants et le rapporteur se rallient à cette proposition.

Le projet ainsi modifié est soumis au vote du Conseil par Monsieur le Président et adopté à l'unanimité.

La séance est levée à 11 h 35.