

SÉNAT

TROISIEME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 juillet 1982.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) **sur le projet de loi CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, sur les prix et les revenus.**

Par M. Etienne DAILLY,

Sénateur.

(1) *Cette Commission est composée de* : MM. Léon Jozeau-Marigné, *président* ; Jean Geoffroy, Pierre Carous, Louis Virapoullé, Paul Girod, *vice-présidents* ; Charles Lederman, Roland du Luart, Pierre Salvi, Lionel Cherrier, *secrétaires* ; Alphonse Arzel, Germain Authié, Marc Bécam, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Michel Charasse, Charles de Cuttoli, Félix Ciccolini, François Collet, Etienne Dailly, Michel Darras, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Edgar Faure, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Jacques Larché, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 962, 966 et in-8° 193.

Sénat : 441, 445, 447, 456 (1981-1982).

Politique économique et sociale. — Bâtiment et travaux publics - Baux - Dividendes - Entreprises - Inflation - Loyers - Politique contractuelle - Prix - Revenus - Salaires - Sécurité sociale - S.M.I.C. - Sociétés civiles et commerciales - Tarifs - Travailleurs indépendants (rémunérations).

SOMMAIRE

	Pages
Exposé général	3
— La critique de la question préalable qui limite le débat à la discussion générale et empêche les commissions saisies pour avis de présenter leurs observations article par article	3
— La saisine pour avis de la commission des Lois : une étude strictement juridique des dispositions proposées	4
Article premier : L'extension des deux ordonnances du 30 juin 1945 sur les prix ..	5
Un texte contraire à l'article 34 de la Constitution :	
• Les règles relatives au blocage des prix doivent figurer dans la loi	6
• L'élément matériel d'un délit doit être déterminé par la loi	8
Article 2 : Le blocage des loyers	9
Un texte contraire à la loi du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs	10
Un texte incohérent : le problème des nouveaux contrats de location	12
Des sanctions pénales excessives	13
Article 3 : La limitation des bénéfices distribués par les sociétés	15
Le champ d'application de la limitation :	
• L'ensemble des sociétés et des bénéfices par elles distribués	15
• Les exclusions	16
La durée de la limitation des bénéfices :	
• Le problème des sociétés ayant déjà décidé de distribuer ou mis en paiement un dividende supérieur au plafond prévu	17
Article 4 : Les sanctions pénales prévues pour le blocage des rémunérations	21
Une amende de caractère contraventionnel	21
Un texte contraire au principe à valeur constitutionnelle de la non-rétroactivité de la loi pénale	22

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent projet de loi comprend plusieurs mesures de blocage ou de limitation des prix et revenus que le Gouvernement a décidé d'imposer aux Français à la suite du « réajustement monétaire » du 12 juin dernier.

Votre commission des Lois a estimé souhaitable de présenter au Sénat un avis sur ce projet de loi dont la commission des Affaires économiques et du Plan est saisie au fond, car le texte proposé par le Gouvernement présente de multiples aspects de droit privé, notamment en ce qui concerne les modalités juridiques du blocage des loyers ou de la limitation des bénéfices distribués par les sociétés.

Statuant au vu des conclusions de la commission saisie au fond, votre commission des Lois n'a pas cru de son devoir de porter une appréciation d'ensemble sur les causes réelles de la dévaluation du franc ou sur l'opportunité des mesures qui nous sont aujourd'hui proposées par le Gouvernement dans le cadre de son programme de politique économique.

Votre commission des Lois a néanmoins regretté que la commission des Affaires économiques ait décidé d'opposer au projet de loi la question préalable. En effet, aux termes du paragraphe 3 de l'article 44 de notre Règlement, l'objet de la question préalable est de décider qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi. Aussi bien, le recours à la procédure de la question préalable présente l'inconvénient de limiter l'examen d'un texte à la discussion générale, ce qui prive toute commission saisie pour avis de la possibilité de présenter ses observations article par article.

En l'occurrence, le passage à l'examen des articles se justifie pleinement, car la plupart des dispositions qui nous sont proposées appellent d'importantes objections d'ordre juridique ou constitutionnel ; votre commission des Lois a même estimé de son devoir de suggérer au Gouvernement des modifications de nature rédactionnelle. Si la motion tendant à opposer la question préalable devait être maintenue, votre Commission se verra contrainte de présenter son avis au cours de la discussion générale, alors qu'il eût été préférable qu'elle le fit article par article.

Quoi qu'il en soit, le présent avis se limitera à une étude strictement juridique des difficultés soulevées par les dispositions du projet de loi.

Cette étude n'en est pas moins indispensable puisque l'Assemblée nationale n'a pas été en mesure d'examiner le projet de loi article par article. Le Premier ministre ayant engagé, en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, la responsabilité du Gouvernement sur le vote du texte. La motion de censure déposée par les membres de l'opposition nationale n'a pas recueilli le vote de la majorité des députés composant l'Assemblée nationale, si bien que ce projet de loi est seulement considéré comme adopté par l'Assemblée nationale. Il n'est donc pas surprenant que les problèmes constitutionnels et juridiques aient été perdus de vue au cours d'un débat qui n'a en fait porté que sur les aspects économiques du présent projet de loi.

Les objections d'ordre juridique que votre Commission développera ne pourront qu'inciter le Sénat à rejeter l'ensemble du projet de loi ; ce texte présente en effet trop d'imperfections juridiques pour que le Parlement l'adopte en l'état.

Le Gouvernement serait donc bien inspiré s'il mettait à profit la navette pour lever les incertitudes d'ordre constitutionnel ou réparer les imperfections techniques du texte qui est soumis à notre examen.

Article premier.

**L'extension du champ d'application
des ordonnances du 30 juin 1945 relatives aux prix**

L'ordonnance n° 45-483 du 30 juin 1945 relative aux prix permet notamment au Gouvernement de fixer, par arrêté, le niveau des prix. Selon une seconde ordonnance de la même date, la violation des arrêtés de prix est considérée comme une pratique de prix illicite, sanctionnée par des peines correctionnelles.

C'est d'ailleurs sur le fondement de la première ordonnance sur les prix que le Gouvernement a pris le 14 juin dernier un arrêté tendant à bloquer les prix de vente nets, toutes taxes comprises, de tous les produits à la production et aux différents stades de la distribution et de tous les services. Ces dispositions ne sont pas toutefois applicables :

- aux prix des produits pétroliers à usage énergétique ;
- aux prix des produits figurant aux annexes I et II du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier ;
- enfin, aux produits frais de l'agriculture, de la pêche et à ceux soumis aux règlements communautaires de marché, tels qu'ils sont énumérés dans une liste annexée audit arrêté.

L'article premier du projet de loi tend à compléter ces dispositions de blocage en étendant jusqu'au 31 décembre 1983 les ordonnances du 30 juin 1945 :

- aux prix de l'eau et de l'assainissement ;
- aux taux des commissions des représentants placiers ;
- aux prix des transports routiers de marchandises lorsque ces prix ne sont pas fixés dans le cadre de la tarification routière obligatoire ;
- aux rémunérations versées sous forme d'honoraires ou assimilées dès lors qu'elles ne sont pas soumises aux ordonnances sur les prix ou à des dispositions particulières permettant la fixation de ces rémunérations par voie réglementaire.

En effet, le Conseil d'Etat a estimé que le prix de l'eau, qui entrait à l'origine dans le champ d'application de l'ordonnance de 1945, en avait été implicitement exclu par l'adoption en 1970 des dispositions aujourd'hui codifiées à l'article L. 322-5 du Code des

communes. Selon ces dispositions, les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial, exploités en régies, affermés ou concédés, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses et les communes ne sont pas en droit de prendre en charge dans leur propre budget des dépenses autres que celles qui résulteraient des arrêtés ou cahiers des charges dûment approuvés. La jurisprudence a interprété cette rédaction comme interdisant au Gouvernement de prendre des arrêtés de prix sur le fondement de l'ordonnance de 1945.

Pour ce qui concerne l'assainissement, le Conseil d'Etat a décidé, dans un arrêt rendu le 21 novembre 1975 que les redevances perçues avaient le caractère d'une taxe ; il s'ensuit que les redevances d'assainissement ne sont pas soumises aux ordonnances de 1945.

Pour ce qui est des transports routiers de marchandises, c'est un décret du 14 novembre 1949 qui, dans son article 36, a rétabli la liberté de fixation des tarifs et partant, a exclu ces transports du champ d'application de l'ordonnance du 30 juin 1945. Lors de l'examen de la loi du 29 décembre 1977, notre regretté collègue, Lionel de Tinguy avait estimé que la réintroduction des prix de certains transports dans le cadre des ordonnances de 1945 passait non pas par une extension de leur champ d'application mais simplement par une renonciation du Gouvernement à l'application de ce décret ; il s'agit donc là d'une décision de l'exécutif qui, en vertu du principe de la correspondance des formes, ne relève pas de la compétence du Parlement.

Sans statuer sur le bien-fondé de l'article premier qui confère les pleins pouvoirs au Gouvernement dans les domaines concernés, votre commission des Lois s'est attachée à vérifier si l'extension du champ d'application des ordonnances était conforme ou non à la Constitution du 4 octobre 1958.

En effet, si les ordonnances du 30 juin 1945 ont été prises par le Gouvernement dirigé par le général de Gaulle et si le Gouvernement provisoire de la République a pu agir de la sorte, c'est que l'ordonnance du 9 août 1944 avait prononcé la nullité de « l'acte dit loi constitutionnelle du 10 juillet 1940 » et « tous les actes dits actes constitutionnels », mais les lois constitutionnelles de 1875 n'avaient pas été pour autant rétablies dans tous leurs effets et seule s'était trouvée réaffirmée la survivance du principe de la République.

Quoi qu'il en soit, les lois constitutionnelles de 1875 ne préoyaient aucune disposition particulière sur la répartition des compétences entre l'exécutif et le Parlement.

Tel n'est pas le cas de la Constitution du 4 octobre 1958 dont l'une des innovations a été d'introduire une distinction entre le domaine de la loi et celui du règlement.

Le domaine de compétence de la loi se trouve limité aux seules matières énumérées par l'article 34 ; à l'inverse, le pouvoir réglementaire ne saurait intervenir dans les matières qui relèvent de la compétence du Parlement sous réserve, bien entendu, de l'article 38 de la Constitution qui permet au Parlement d'autoriser le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnances pour un temps et dans un domaine déterminés.

Or, en vertu de l'article 34 de la Constitution, seule la loi peut restreindre « les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques » et seule la loi peut fixer les « principes fondamentaux » relatifs aux « obligations civiles ou commerciales ». Parmi ces libertés figure notamment, comme l'a rappelé notre regretté collègue Lionel de Tinguy lors de l'examen de la loi du 29 décembre 1977, la liberté du commerce et de l'industrie. Autrement dit, seule la loi peut décider de limiter l'exercice de cette liberté en instituant, par exemple, un mécanisme de blocage des prix.

L'article 34 réserve par ailleurs à la loi le soin de fixer « les règles concernant la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ». La loi doit donc fixer tous les éléments constitutifs d'un délit et, depuis l'entrée en vigueur de la Constitution du 4 octobre 1958, un acte purement réglementaire ne saurait être assorti de sanctions de nature correctionnelle. Seules les sanctions contraventionnelles pourraient être prévues par le pouvoir réglementaire pour assurer le respect d'un décret ou d'un arrêté.

De tout cela, il résulte que les ordonnances de 1945 ne pourraient plus être valablement prises aujourd'hui dans le cadre de la Constitution de 1958. Il ne saurait être en effet question de s'en remettre au Gouvernement seul du soin de fixer le niveau des prix car ce serait lui donner le pouvoir de déterminer les droits et obligations des acheteurs, des vendeurs et de beaucoup de contractants. Par ailleurs, sous l'empire de la Constitution de 1958, il n'est plus permis de sanctionner par des peines correctionnelles la violation de simples arrêtés.

Certes, les ordonnances de 1945 continuent aujourd'hui à s'appliquer car la jurisprudence admet que les textes en vigueur avant la Constitution du 4 octobre 1958 ont été implicitement validés par cette Constitution quand ils fixaient des limites particulières entre le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire.

Mais, pour reprendre les termes employés par notre regretté collègue Lionel de Tinguy, « la seule limite à cette confirmation est bien évidemment qu'il est interdit d'étendre le champ d'application de ces textes anciens ou d'en modifier la portée en violant les règles imposées désormais par la Constitution de 1958 ».

Si l'on retient cette argumentation, il faut bien considérer que l'article premier du projet de loi n'est conforme ni à l'article 34, ni à l'article 38 de la Constitution : le Parlement ne saurait déléguer à l'exécutif la compétence de fixer le niveau de l'augmentation des prix par simple arrêté ministériel ou interministériel. Si le Gouvernement entend se réserver la possibilité de prendre lui-même de telles décisions, il lui faut demander l'habilitation du Parlement selon les formes prévues par l'article 38 mais, dans ce cas, il lui faudra prendre non pas des arrêtés, mais des ordonnances.

Autrement dit, l'extension du champ d'application des ordonnances de 1945, dans la mesure où elle se traduit juridiquement par une extension des prérogatives du Gouvernement, remet en cause la répartition des compétences entre la loi et le règlement, telle qu'elle est fixée par l'article 34 de la Constitution.

Le problème de l'eau présente un aspect particulier car le rétablissement de la liberté pour la fixation du prix résulte d'un texte législatif, l'article 4 de la loi n° 70-297 du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales. Dans cette mesure, l'extension du champ d'application de l'ordonnance du 30 juin 1945 constitue une régression dans le développement des responsabilités locales, d'autant que le blocage du prix de l'eau risque de compromettre l'équilibre budgétaire des régies communales.

Dans ces conditions, le blocage ou la limitation du prix des biens et services énumérés à l'article premier devraient être définis dans la loi elle-même. Il importe donc que le Gouvernement profite de la navette pour inscrire dans le texte même du présent projet de loi les règles concernant la fixation des prix de l'eau et de l'assainissement, des transports routiers, des commissions et des honoraires.

De même, compte tenu de la répartition des compétences entre la loi et le règlement, la loi ne saurait étendre le champ d'application d'ordonnances qui sanctionnent par des peines correctionnelles, en particulier de peines d'emprisonnement, la violation de simples arrêtés. L'ensemble des éléments constitutifs d'un délit doivent être définis dans la loi et au nombre de ces éléments constitutifs figure l'élément matériel, c'est-à-dire le contenu de l'infraction, qui ne saurait être déterminé par l'autorité administrative.

Telles sont les observations que votre commission des Lois a jugé nécessaire de présenter à l'article premier du projet de loi.

Article 2.

Le blocage des loyers.

L'article 2 du projet de loi institue un blocage des loyers pendant la période du 11 juin 1982 au 31 octobre 1982 ; le montant des loyers, des redevances ou des indemnités d'occupation ne peut être supérieur à celui « en vigueur » pour le même local ou immeuble à la date du 11 juin 1982.

Ce blocage serait d'une application générale, car il concernerait les loyers, redevances ou indemnités d'occupation afférents aux locaux ou immeubles à usage d'habitation, aux locaux ou immeubles à usage professionnel, commercial, industriel, artisanal ou administratif, qu'ils comportent ou non une partie affectée à l'habitation, aux garages, places de stationnement, jardins et locaux accessoires.

A la vérité, ce blocage a pour objectif de différer les hausses devant intervenir pendant cette période. Ces augmentations pourront prendre effet à compter du 1^{er} novembre 1982 dans les limites fixées par les lois et règlements en vigueur ou résultant d'accords ou d'engagements de modération.

Afin d'éviter toute fraude, l'article 2 du projet de loi précise que la période de référence prise en compte pour déterminer ces majorations doit être celle qui aurait été retenue en l'absence du dispositif de blocage.

Enfin, la révision ou la fixation du nouveau loyer intervenant au titre de la période postérieure au 31 octobre 1982 ne pourra être effectuée que sur la base du loyer, tel qu'il aura été bloqué en vertu du présent texte.

Ainsi, les propriétaires de logements locatifs doivent une nouvelle fois supporter un blocage des loyers, et cela moins de deux mois après la fin de la modération prévue par la loi du 30 décembre 1981 ; qui plus est, la période de blocage, instituée par le présent texte, commence le 11 juin 1982, c'est-à-dire le lendemain même de l'adoption définitive par le Sénat de la loi relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs et onze jours avant la date de sa promulgation le 22 juin. Votre commission des Lois a dû constater que l'article 2 du projet de loi allait à l'encontre des principes fondamentaux de la « loi Quilliot ».

I. — *Un texte contraire à la « loi Quilliot ».*

Votre commission des Lois doit tout d'abord rappeler que la loi du 30 décembre 1981 relative à la modération des loyers a été présentée comme l'une des mesures d'accompagnement du réajustement de la parité des monnaies européennes effectué le 4 octobre 1981 car le Gouvernement a souhaité qu'un effort supplémentaire de réduction de la progression des revenus soit consenti au cours des six mois suivant la décision du Conseil des ministres du 7 octobre, c'est-à-dire jusqu'au 30 avril 1982.

Pendant cette période, la révision du loyer ne pouvait excéder 80 % de la variation de l'indice du coût de la construction publié par l'I.N.S.E.E., quel que soit l'indice prévu par les parties dans le contrat de location. En cas de nouvelle location ou de reconduction du contrat de location, le nouveau loyer ne pouvait non plus être fixé à un montant supérieur au dernier loyer du contrat précédemment en cours, augmenté dans la limite de 80 % de l'indice national du coût de la construction.

Mais, il s'agissait non pas d'un blocage, mais d'une modération des loyers et leur révision n'en pouvait pas moins intervenir aux dates fixées initialement dans le contrat.

Quant à la loi du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs, elle a institué à nouveau un dispositif de modération des loyers.

Selon l'article 51 de cette loi, il appartient en effet aux organisations de bailleurs et de locataires de conclure, chaque année, au sein de la Commission nationale des rapports locatifs, un accord de modération, fixant le taux maximum d'évolution du loyer lors de la conclusion ou du renouvellement des contrats de location. A défaut d'accord intervenu dans un secteur locatif au plus tard le 1^{er} octobre, le Gouvernement peut prendre un décret en Conseil d'Etat pour fixer dans le secteur concerné le taux maximum d'évolution, mais, là encore, l'évolution du loyer ne peut être inférieure à 80 % de la variation de l'indice national du coût de la construction.

Dans l'attente de la mise en place de la Commission nationale des rapports locatifs, le Sénat a, lors de la première lecture du projet de loi, inséré, à l'initiative du Gouvernement, une disposition additionnelle tendant à instaurer une continuité entre la loi de modération et les futurs accords de modération négociés et conclus au sein de la Commission nationale des rapports locatifs.

Cette disposition s'en remet aux organisations nationales de bailleurs et de locataires pour conclure des accords de modération

pour la période allant du 1^{er} mai 1982 au 31 décembre 1982 ; ces accords auxquels peuvent adhérer les organisations de gestionnaires s'imposent aux membres des organisations signataires.

Les organisations nationales de bailleurs qui n'ont pas conclu d'accord de modération des loyers peuvent, pour la même période, prendre à l'égard de l'Etat un engagement de modération de l'évolution des loyers.

Quant aux bailleurs qui n'adhèrent pas à une organisation ayant signé un accord de modération ou un engagement de modération des loyers, ils ne peuvent pratiquer jusqu'au 31 décembre 1982 à l'occasion de la révision des loyers des contrats en cours, du renouvellement des contrats ou de la conclusion de nouveaux contrats une augmentation de loyer supérieure à la variation de l'indice national du coût de la construction depuis la dernière révision ou fixation du loyer.

En prévoyant un blocage autoritaire des loyers dans leur ensemble, le projet de loi présenté par M. Jacques Delors, ministre de l'Economie et des Finances tourne le dos à la négociation collective, alors qu'elle est l'une des caractéristiques essentielles de la « loi Quilliot »

De surcroît, il n'est plus question de modération, mais bien d'un blocage des loyers.

Il s'agit bien d'une véritable volte-face dans la politique des loyers. Elle témoigne, si besoin en était, de l'improvisation des choix économiques du Gouvernement et montre en tout état de cause qu'il ne s'attendait nullement à devoir faire face aux conséquences d'une deuxième dévaluation du franc.

Le blocage des loyers serait, qui plus est, applicable à l'ensemble des locations, alors que la loi du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et bailleurs a notamment exclu de son champ d'application les locaux meublés, les locations à caractère saisonnier, les locations consenties dans le cadre d'un contrat constituant un mode d'accès à la propriété, ou encore les locaux de chambres meublées faisant partie du logement occupé par le bailleur.

Par ailleurs, à la différence des précédentes lois de blocage et même de la « loi Quilliot », l'article 2 du projet de loi supprime jusqu'au 31 octobre prochain la liberté de fixation du loyer initial pour les nouvelles locations conclues en application des articles 3 bis à 3 sexies, qui permettent précisément de sortir de la loi du 1^{er} septembre 1948. Or, la liberté du prix du loyer est un élément essentiel de ces contrats de location, car le propriétaire est obligé d'effectuer des travaux d'amélioration, et le loyer résultant des dispositions de la loi du 1^{er} septembre 1948 ne constituerait pas une rémunération suffisante de l'investissement réalisé.

Mais c'est là aborder le problème des locaux vacants, ou, d'une manière plus générale, des nouveaux contrats de location.

A cet égard, le texte, tel qu'il nous est transmis de l'Assemblée nationale, renferme une incohérence manifeste que votre commission des Lois se doit de relever.

II. — Un texte incohérent : le problème des nouveaux contrats de location.

Le paragraphe II de l'article 2 du projet de loi fait référence à la conclusion du contrat de location, si bien que le blocage concernera le loyer qui sera exigé lors de l'entrée d'un nouveau locataire dans le local.

Cette rédaction laisse à penser que le présent projet de loi s'appliquerait aussi à l'ensemble des locaux vacants, quelle que soit la durée de la vacance.

Faut-il, à cet égard, rappeler que la loi du 22 juin 1982 a exclu précisément du champ d'application des accords de modération des loyers les locaux qui n'ont pas fait l'objet d'un contrat de location depuis une durée qui, fixée dans l'accord, ne peut être inférieure à 18 mois à la date de la nouvelle location ; les accords de modération ne sont pas non plus applicables à la location d'un logement vacant lorsque cette vacance résulte d'une décision de justice fondée sur l'inexécution des obligations du locataire.

Le texte qui nous est proposé ne renferme, lui, aucune exception au blocage, ce qui va se traduire à nouveau par une diminution du nombre des logements offerts à la location.

Mais, au-delà de ces considérations, la rédaction de l'article 2 du projet de loi comporte une contradiction formelle que votre commission des Lois se doit de signaler.

En effet, selon le premier paragraphe de cet article, le montant du loyer, de la redevance ou de l'indemnité d'occupation dû pendant la période du 11 juin 1982 au 31 octobre 1982 ne peut être supérieur à celui « en vigueur » pour le même local ou immeuble à la date du 11 juin 1982.

Cette notion de loyer « en vigueur », qui est reprise de l'article 8 de la loi de finances rectificative du 29 octobre 1976 instituant un blocage des loyers, pendant le dernier trimestre de l'année 1976 au niveau atteint par le loyer « en vigueur » au 15 septembre 1976, a suscité de nombreuses difficultés d'interprétation car elle peut tout aussi bien signifier « loyer applicable », « loyer exigible » ou encore « loyer effectivement payé ».

Mais quelle que soit l'interprétation retenue, l'utilisation de cette expression signifie bien que le contrat est encore en cours. Si le contrat est expiré ou si le local est devenu vacant, le loyer antérieurement pratiqué n'est plus en vigueur. Comment admettre dès lors que le blocage soit applicable aux contrats nouveaux ?

Le Gouvernement se doit de modifier la rédaction du paragraphe premier de l'article 2 qui ne peut être que la source de redoutables contentieux sur l'application du présent texte. Il importe en effet que le régime juridique des nouveaux contrats de location soit précisé et que les propriétaires qui vont conclure un contrat de location sachent exactement quel est le prix du loyer qu'ils peuvent exiger de leur nouveau locataire.

Mais l'extension du blocage aux nouveaux contrats de location risque en tout état de cause de provoquer des difficultés d'application.

Tout d'abord, pour ce qui est des contrats qui seront conclus entre le 11 juin 1982 et l'entrée en vigueur de la présente loi, il sera nécessaire que le propriétaire signifie à son nouveau locataire le loyer qui était prévu par l'ancien contrat de location. Mais, s'agissant des loyers antérieurement perçus, le problème se posera de savoir si le propriétaire devra restituer à son locataire la différence entre le nouveau loyer et le loyer antérieurement pratiqué.

Votre commission des Lois se doit de mettre ensuite l'accent sur les modalités pratiques de l'application du blocage. S'il s'agit d'un nouveau contrat de location, le blocage ne devrait pas interdire au bailleur de fixer dans ce contrat le prix du nouveau loyer qui sera le loyer de référence. Il paraît en effet difficile d'envisager que le bailleur inscrive dans le contrat de location le loyer tel qu'il résulte du blocage et attende le 31 octobre 1982 pour négocier le prix qui aurait été effectivement applicable en l'absence du dispositif de blocage.

Autrement dit, les bailleurs concernés pourront, lors de la conclusion du nouveau contrat de location, fixer librement le prix du nouveau loyer, sous réserve, bien entendu, des règles applicables à la modération des loyers, mais ce nouveau loyer ne pourra être exigé qu'à compter du 31 octobre 1982. Jusqu'à cette date, seul le loyer bloqué pourra être exigé.

Encore faut-il que le Gouvernement donne en séance publique son accord sur cette interprétation.

III. — *Des sanctions pénales excessives.*

Le dernier alinéa de l'article 2 assimile à une pratique de prix illicite, qui serait donc constatée, poursuivie et réprimée dans les conditions prévues par l'ordonnance n° 45-1484 du 30 juin 1945,

le fait pour un bailleur ou son mandataire d'exiger ou de percevoir un loyer, une redevance ou une indemnité d'occupation dont le montant excède celui qui résulte de l'application du présent article.

Il découle de cette assimilation que les infractions ainsi définies seraient punissables d'un emprisonnement de deux mois à deux ans, et d'une amende de 60 à 200.000 F, ou de l'une de ces deux peines seulement (art. 40 de la deuxième ordonnance du 30 juin 1945 sur les infractions à la législation économique).

Certes, le projet de loi reprend en fait une disposition qui a été insérée dans un certain nombre de lois relatives aux loyers, tel l'article 8 de la loi n° 77-457 du 29 décembre 1977 relative à diverses dispositions en matière de prix. Mais il se trouve précisément que le Sénat avait décidé, à l'initiative de sa commission des Lois, de supprimer cet article.

Votre Commission a toujours marqué son hostilité de principe à l'égard de la fixation de sanctions pénales et notamment correctionnelles en cas d'inobservation de dispositions relatives au prix du loyer.

Votre commission des Lois ne peut en effet accepter que le contentieux des loyers soit transféré du juge civil au juge pénal, car, pour reprendre les propos qu'a tenus notre regretté collègue Lionel de Tinguy lors de l'élaboration de la loi de 1977, « ce transfert bouleverse l'ordre des compétences, multiplie les incriminations et finalement complique les rapports entre les parties ».

Lors de l'examen de la loi du 30 décembre 1981 relative à la modération des loyers, votre commission des Lois, sur le rapport de notre excellent collègue M. Paul Pillet, avait développé les mêmes arguments pour proposer au Sénat la suppression de l'article 5 de ce texte dont le contenu était identique au dernier alinéa du présent projet de loi. M. Paul Pillet avait même ajouté que le locataire qui avait accepté en connaissance de cause une majoration illicite du loyer pouvait être considéré comme le complice de son bailleur et, partant, pouvait être puni des mêmes peines. Telles sont les raisons pour lesquelles la loi de décembre 1981 n'a en définitive prévu aucune sanction pénale.

A l'occasion de l'examen du projet de loi relatif aux droits et obligations des locataires et des bailleurs, qui devait devenir la « loi Quilliot », votre commission des Lois n'a pas manqué de reprendre ces arguments, si bien que l'Assemblée nationale a fini par renoncer au renvoi à l'ordonnance de 1945 pour la fixation du quantum des peines. C'est ainsi que l'article 70 de la loi du 22 juin 1982 n'a institué aucune peine d'emprisonnement pour le bailleur ou son mandataire qui exigerait ou percevrait un loyer dont le montant excéderait celui qui résulte d'un accord de modération étendu ou d'un décret de modération pris par le Gouvernement.

Votre Commission ne saurait varier. Pour l'examen du présent projet de loi, elle ne peut abandonner son hostilité à l'égard de sanctions pénales excessives qui de toute façon ne sont pas appliquées par le juge répressif. Est-ce vraiment trop demander au Gouvernement que de profiter de la navette pour reprendre le texte de la loi Quilliot qui a été votée par l'Assemblée nationale et le Sénat il y a moins d'un mois ?

Article 3.

La limitation des bénéfices distribués par les sociétés.

L'article 3 du projet de loi a pour objet de limiter la somme des bénéfices par titre distribués par les sociétés en 1982 et 1983.

Notons tout d'abord qu'il faut remonter à une loi du 28 février 1941 pour voir le Parlement modérer d'une manière autoritaire les dividendes distribués par les sociétés, cette loi ayant limité la distribution des dividendes et des tantièmes au plus fort montant des répartitions de même nature effectuées par les sociétés au titre de l'un des trois derniers exercices clos avant le 1^{er} janvier 1940. Au cas où le maximum ainsi déterminé n'atteignait pas 6 % du capital social, il pouvait être porté à ce pourcentage. Quant aux sociétés constituées depuis le 1^{er} janvier 1940, elles étaient autorisées à distribuer au maximum 8 % de leur capital apporté.

Jamais, depuis cette loi, les Gouvernements successifs n'ont tenté de proposer un blocage des dividendes, et il a fallu attendre 1974 et 1977 pour enregistrer deux recommandations qui se sont bornées à un appel à la modération de la progression des dividendes distribués en 1974 et 1977.

Cette absence de précédents récents a conduit votre commission des Lois à examiner les dispositions de l'article 3 avec la plus grande attention, d'autant que le blocage s'appliquerait non seulement aux dividendes, mais à tous les bénéfices distribués par les sociétés.

I. — Le champ d'application de la limitation.

La mesure proposée par le Gouvernement recevrait une application générale car les bénéfices distribués aux associés seraient limités quel que soit la forme ou l'objet de la société, qu'il s'agisse de sociétés civiles ou de sociétés commerciales.

Cette généralisation de la limitation risque de poser un problème pour les sociétés qui sont soumises au régime de la trans-

parente fiscale. Les associés de ces sociétés sont assujettis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour leur part dans les bénéfices réalisés par la société, qui sont assimilés à un revenu perçu directement par les associés. Dans cette hypothèse, la limitation des bénéfices accordés aux associés entraînerait une diminution de leurs revenus, sans que le montant de l'imposition diminue pour autant.

C'est ainsi que le plafonnement du bénéfice s'appliquerait également aux actions gratuites qui sont attribuées aux actionnaires par incorporation des bénéfices ou des réserves dans le capital social. Par ailleurs, l'amortissement des actions est aussi assimilé à une distribution de bénéfices car, sur le plan juridique, l'amortissement est une opération par laquelle la société rembourse aux actionnaires tout ou partie du montant nominal de leurs actions à titre d'avance sur le produit de la liquidation future de la société. L'amortissement du capital s'opère donc par une imputation sur les bénéfices ou sur les réserves disponibles.

Il est vrai que la limitation du bénéfice se calculera par titre et non par rapport au montant total des bénéfices.

De la sorte, si une société a procédé à une augmentation de capital par une émission d'actions depuis la distribution des bénéfices servant de référence au blocage, l'accroissement du nombre des actions n'aura aucune incidence sur le montant du bénéfice de référence.

C'est en revanche la masse totale des bénéfices distribués qui sera prise en compte, lorsqu'une augmentation de capital par incorporation de réserves a donné lieu à une distribution d'actions gratuites. Cette dérogation se justifie par le fait que l'attribution d'actions gratuites ne trouve pas sa cause dans un apport de biens nouveaux au profit de la société.

Fort heureusement, le paragraphe IV de l'article 3 institue plusieurs dérogations au blocage des bénéfices.

C'est ainsi que ce blocage ne serait pas applicable aux sociétés qui auront procédé depuis le 1^{er} janvier 1982 ou procéderont à une augmentation de capital en numéraire d'un montant égal ou supérieur à 10 % du capital. Cette disposition est destinée à encourager les sociétés à renforcer leurs fonds propres par appel à l'épargne du public. Mais force est bien de constater que cette dérogation est limitée aux augmentations de capital en numéraire, ce qui exclut celles effectuées à la suite d'apports en nature. Dans la mesure où les apports en nature présentent également l'avantage de procurer à l'entreprise des biens nouveaux, il n'y a aucune raison de maintenir les seules augmentations de capital en numéraire. Par ailleurs, la dissociation entre les augmentations de capital par apports en numéraires et celles qui s'effectueraient par des apports en nature

risque de susciter des difficultés pratiques car il arrive fréquemment que les sociétés procèdent à des augmentations de capital ayant un caractère mixte et qui comprennent à la fois des apports en nature et des apports en numéraire.

Les dispositions de l'article 3 ne seraient pas non plus applicables aux sociétés immobilières d'investissement, aux sociétés immobilières pour le commerce et l'industrie et aux sociétés d'investissement à capital variable, qui sont assujetties à une obligation de distribution.

Pour ces sociétés, en effet, la loi a défini le montant des sommes qui doivent être distribuées aux associés et on ne peut pas craindre, dans ce cas, que les sociétés distribuent un bénéfice excessif. Mais si telle est bien la justification de cette exclusion, on ne voit pas pourquoi elle ne concernerait pas également les sociétés d'investissement à capital fixe, régies par l'ordonnance du 2 novembre 1945, puisque son article 9 définit les sommes qui peuvent être distribuées aux actionnaires de ces sociétés. La logique commande donc que le Gouvernement révise sa position en supprimant la restriction liée à la variabilité du capital social.

Enfin, les dispositions relatives au blocage des bénéfices distribués ne seraient pas applicables aux sociétés dont 95 % au moins du capital social sont détenus directement ou indirectement *par une autre société* ou par l'Etat. Cet alinéa qui a été ajouté au texte initial sur la proposition du Gouvernement, a pour objet de laisser aux entreprises qui ont choisi de s'organiser en groupe de sociétés, la liberté d'affecter librement le résultat des filiales à l'intérieur de ce groupe. Dans une telle hypothèse le transfert des bénéfices d'une filiale à la société qui la contrôle, ne peut être assimilé à une véritable distribution de dividendes, car il s'agit là des relations financières qui existent normalement au sein d'un groupe de sociétés. Mais il faut remarquer que le dernier alinéa de l'article 3 ne prend pas en compte la situation des sociétés qui sont contrôlées *par plusieurs* personnes morales et non par une seule. Là encore, on ne peut parler de véritable distribution de dividendes, comme c'est le cas, par exemple, pour une société qui serait la filiale commune de deux autres sociétés. C'est pourquoi le Gouvernement devrait mettre à profit la navette pour modifier la rédaction de cet alinéa pour en étendre le bénéfice aux sociétés dont 95 % au moins du capital sont détenus directement ou indirectement *par une ou plusieurs* autres sociétés ou par l'Etat.

II. — *La durée de la limitation des bénéfices.*

La progression des bénéfices serait modéré en 1982 et 1983.

Pendant ces deux exercices, les bénéfices distribués par titre ne pourraient excéder la somme :

— du bénéfice de référence qui est égal au montant le plus élevé des bénéfices distribués au cours des années 1979, 1980 et 1981, majoré de 8 % ;

— et de ce bénéfice majoré une seconde fois de 8 %.

Par ailleurs, si aucun bénéfice n'a été distribué au cours des années 1979, 1980 et 1981, le bénéfice de référence serait fixé forfaitairement à 5,4 % de la valeur nominale des titres. L'utilisation de la conjonction « et » conduit à penser que la fixation forfaitaire du bénéfice de référence ne sera applicable que dans les cas où aucune distribution de bénéfice n'a eu lieu pendant les trois années de référence. En revanche, si par exemple, aucun bénéfice n'a été distribué pendant les années 1980 et 1981, c'est le bénéfice de l'année 1979, majoré de 8 %, qui constituera à lui seul la référence pour les années 1982 et 1983. Il serait bon à cet égard que le Gouvernement révèle sa propre interprétation.

Quoi qu'il en soit, votre commission des Lois émet les plus expresses réserves à l'encontre d'une mesure qui va limiter pendant deux ans la rémunération de l'épargne investie en actions. Cette limitation est d'ailleurs en contradiction formelle — une fois de plus — avec les déclarations de plusieurs membres du Gouvernement sur la nécessaire orientation de l'épargne vers les « capitaux à risque ».

Il y a fort à parier en tout cas que les Français trouveront dans le présent projet de loi une raison supplémentaire de se détourner de l'actionnariat direct dans les entreprises françaises. Les épargnants préféreront souscrire des obligations, puisque le taux de l'intérêt qui leur est attaché échappe précisément à la mesure de blocage. Voilà pourquoi le Gouvernement commet une grave erreur de jugement lorsqu'il prétend que le blocage des dividendes favorisera le renforcement des fonds propres. Il privilégie au contraire le placement de l'épargne en obligations, ce qui ne manquera pas d'entraîner une aggravation de la dette de nos entreprises.

Mais il y a plus grave : si le blocage des dividendes est une mesure inopportune, il est aussi une mesure inefficace car les bénéfices qui ne seront pas distribués seront affectés aux réserves, et, dans la mesure où il s'agit de réserves disponibles, l'assemblée générale ordinaire qui statuera sur les comptes de l'exercice 1983 pourra procéder à la distribution des sommes qui auront été mises en réserve en 1982 et 1983.

Il demeure néanmoins, que, pendant ces deux années, le blocage des dividendes suscitera des difficultés d'application dans les sociétés qui ont émis des actions à dividende prioritaire sans droit de vote.

En effet, les actions à dividende prioritaire sans droit de vote donnent droit à un dividende prioritaire qui est prélevé sur le béné-

fi ce distribuab le de l'exercice avant toute autre affectation. L'appli- cation à de telles sociétés du plafonnement des bénéfices risquera de réduire considérablement le montant des dividendes attribués aux actionnaires, d'autant que, s'il apparaît que le dividende prioritaire ne peut être intégralement versé en raison de l'insuffisance du bénéfice distribuab le, celui-ci doit être réparti à due concurrence entre les seuls actionnaires sans droit de vote. Par ailleurs, le droit au paiement du dividende prioritaire qui n'a pas été intégralement versé est reporté de plein droit sur l'exercice suivant et, s'il y a lieu, sur les deux exercices ultérieurs, ou, si les statuts le prévoient expressément, sur les exercices ultérieurs. Cette dernière difficulté pourra se présenter en 1983 si l'assemblée générale d'une société anonyme s'est réunie avant le 11 juin de cette année pour décider de mettre en distribution un dividende supérieur au plafond prévu par le présent texte, car le paragraphe II interdit à cette société de procéder désormais à une quelconque distribution ; il s'ensuivra que le droit au paiement du dividende prioritaire sera reporté de l'exercice 1982 sur l'exercice 1983, si bien que les effets du blocage se feront encore sentir jusqu'en 1984 pour la distribution du bénéfice afférent à l'exercice de 1983.

D'une manière plus générale, il paraît légitime de se demander pourquoi la modération des bénéfices sera effective non seulement en 1982, mais aussi en 1983, alors que le blocage des rémunérations ne dure que quatre mois, du 1^{er} juin au 31 octobre 1982.

Il faut y voir en fait la volonté du Gouvernement de couvrir toutes les situations possibles, celle d'abord des sociétés qui ont, avant le 11 juin 1982, soit décidé de distribuer, soit mis en paiement un dividende qui aurait excédé le plafond éventuellement prévu pour la seule année 1982, celle ensuite des sociétés qui ont consenti des acomptes sur dividende depuis le 1^{er} janvier de cette année.

Par ailleurs, si le Gouvernement s'était borné à fixer au 1^{er} juin dernier le début de la période de blocage, il en serait résulté une rupture d'égalité entre les porteurs de parts dont le traitement aurait alors varié selon la date de la réunion de leur assemblée générale.

Une autre solution aurait consisté à exiger des sociétés qu'elles « répètent » la part des dividendes excédant le plafond prévu par la loi. Mais c'eût été déroger à l'article 350 de la loi du 24 juillet 1966, qui dispose que la société ne peut exercer aucune action en répétition des dividendes mis en paiement à moins qu'il ne s'agisse de dividendes fictifs ou d'une distribution résultant de clauses d'intérêt fixe.

Toutes ces difficultés d'ordre technique expliquent sans doute pourquoi le Parlement n'a jamais, depuis 1941, tenté de bloquer d'une manière autoritaire le niveau des dividendes.

Pour sortir de ces difficultés, le Gouvernement nous propose aujourd'hui de prévoir un plafonnement des bénéfices sur deux années, pour régler précisément le cas des sociétés qui auraient en tout état de cause dépassé le plafond des dividendes qui aurait été retenu pour la seule année 1982.

Face à cette situation, le Gouvernement a préféré limiter les bénéfices en 1982 et 1983.

La preuve en est que le paragraphe II vise expressément la situation des sociétés qui auraient décidé, avant le 11 juin 1982, la mise en distribution de bénéfices excédant le plafond fixé au paragraphe I : ces sociétés ne pourront en effet procéder à aucune distribution de bénéfices en 1983.

Mais, dans l'état actuel de sa rédaction, cette disposition ne paraît pas satisfaisante, car elle laisse à penser, par une interprétation a contrario, que les sociétés ayant décidé entre le 11 juin et la date d'entrée en vigueur du présent texte la mise en distribution de bénéfices excédant le plafond légal pourraient procéder à une distribution de bénéfices en 1983.

A la vérité, le paragraphe II est dépourvu de la moindre utilité compte tenu du paragraphe premier qui interdit expressément de distribuer en 1982 et 1983 un bénéfice cumulé supérieur à la somme constituée par le bénéfice de référence et ce bénéfice de référence majoré de 8 %.

Dès le paragraphe I, l'article 3 est rétroactif car il s'applique déjà au bénéfice qui aurait été distribué avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Mais surtout, l'extension du blocage des dividendes à l'année 1983 ne supprime pas toute atteinte à l'égalité entre les associés, car certaines sociétés ont décidé la mise en distribution d'un dividende, voire sa mise en paiement, et dans la mesure où l'article 3 ne prévoit pour cette hypothèse aucune action en répétition, les associés de cette société seront dans une situation privilégiée, puisque, du fait qu'ils se sont réunis plus tôt, ils pourront percevoir un dividende supérieur au plafond légal.

En effet, il ne saurait y avoir en droit français d'action en répétition, à moins que la loi ne le permette expressément, ce qui n'est pas le cas.

Notons enfin que l'article 3 est d'ailleurs la seule disposition qui soit dépourvue de toute sanction tant civile que pénale.

Pour toutes ces raisons votre commission des Lois ne peut que regretter que le Gouvernement se soit hasardé à élaborer dans une évidente précipitation un dispositif de modération des bénéfices distribués par les sociétés. Les auteurs de ce texte ne se sont sans doute pas rendus compte des difficultés qu'ils allaient rencontrer

dans la mise en place d'un système, qui, en tout état de cause, donnera lieu à une discrimination entre les porteurs de parts sociales.

C'est pourquoi votre Commission ne saurait vous proposer d'accepter une telle disposition.

Article 4.

Le blocage des rémunérations : les sanctions pénales.

Le paragraphe I de l'article 4 pose le principe d'un blocage de la rémunération de l'ensemble des salariés, du secteur public ou du secteur privé, quels que soient leur statut juridique, le lieu de leur emploi ou la qualité de leur employeur, durant la période allant du 1^{er} juin au 31 octobre 1982.

Les paragraphes II à VI précisent les exceptions à ce blocage ainsi que les modalités pratiques de cette mesure.

Quant au dernier paragraphe, il a pour objet de sanctionner la violation de cette disposition par une amende pénale : tout employeur ayant commis une infraction aux dispositions des paragraphes I à V de l'article 4 sera puni d'une amende de 600 à 1.200 F qui sera appliquée autant de fois qu'il y aura de salariés concernés et pour chaque mois de la période en cause ; en outre, ces infractions seront constatées dans les conditions prévues par la deuxième ordonnance du 30 juin 1945 sur les prix.

Lors de l'examen de ce paragraphe, votre commission des Lois a fait une double constatation :

— l'amende prévue a un caractère contraventionnel, compte tenu de son montant maximum ;

— en punissant d'une amende pénale tout employeur qui n'aurait pas respecté le blocage des rémunérations du 1^{er} juin au 31 octobre 1982, le projet de loi est contraire au principe à valeur constitutionnelle de la non-rétroactivité de la loi pénale.

I. — Une amende de caractère contraventionnel.

L'article 34 de la Constitution de 1958 range dans le domaine de la loi les « règles » concernant « la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ».

A contrario, la détermination des contraventions et des peines qui leur sont applicables ressortit à la compétence du pouvoir régle-

mentaire, comme le Conseil constitutionnel l'a estimé dans une décision en date du 19 février 1973. Dans une autre décision rendue le 29 novembre 1973, le Conseil constitutionnel a précisé sa jurisprudence en considérant que « la détermination des contraventions et des peines qui leur sont applicables est du domaine réglementaire lorsque lesdites peines ne comportent pas une mesure privative de liberté ».

Le législateur est néanmoins appelé à intervenir à un double point de vue :

1° Il appartient à la loi de définir ce qui, dans le régime des contraventions, met en jeu des règles de procédure pénale ;

2° La loi doit fixer le taux maximum des amendes de police, car c'est ce taux qui délimite la frontière entre la catégorie des délits et celle des contraventions.

Il faut rappeler à cet égard que le montant maximum de l'amende de police est passé de 2.000 à 6.000 F (art. 466 du Code pénal). Par voie de conséquence, le taux de l'amende correctionnelle a été porté à 6.000 F.

En fixant le maximum de l'amende à 1.200 F, le dernier paragraphe de l'article 4 édicte une peine purement contraventionnelle qui relève du pouvoir réglementaire.

Aussi bien, les règles de répartition des compétences entre la loi et le règlement doivent conduire le Gouvernement à disjoindre ce paragraphe de l'article 4. Si le Gouvernement entend assortir de sanctions contraventionnelles le blocage des rémunérations, il lui appartient de le faire par voie réglementaire.

II. — *La violation du principe de la non-rétroactivité de la loi pénale.*

Dans le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, le peuple français a proclamé solennellement « son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale, tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1966 ».

L'article 8 de la Déclaration de 1789 a notamment consacré le principe de la non-rétroactivité en matière pénale : « nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit et légalement appliquée ». Ce principe a d'ailleurs été réaffirmé à l'article 4 du Code pénal : « nulle contravention, nul délit, nul crime ne peuvent être punis de peines qui n'étaient pas prononcées par la loi avant qu'ils ne fussent commis ».

Depuis sa décision en date du 16 juillet 1971, le Conseil constitutionnel considère que les lois votées par le Parlement doivent se conformer non seulement aux règles constitutionnelles, mais également aux principes posés par la Constitution dans son ensemble, y compris par le préambule.

La non-rétroactivité de la loi pénale est donc un principe à valeur constitutionnelle qui s'impose au Parlement.

Le dernier paragraphe de l'article 4 sanctionne pénalement tout employeur qui aurait commis une infraction « aux dispositions des paragraphes I à V ». Or, le paragraphe I, en faisant référence à la date du 1^{er} juin 1982, a un effet rétroactif.

Il en résulte qu'un employeur pourrait être puni pour une majoration de rémunération qu'il aurait consentie entre le 1^{er} juin et la date d'entrée en vigueur du présent texte.

Dans cette mesure, la rédaction du début du paragraphe VII n'est pas conforme au principe constitutionnel de la non-rétroactivité de la loi pénale ; un employeur ne saurait être sanctionné pénalement pour les infractions qu'il aurait commises avant l'entrée en vigueur de la loi nouvelle.

Il importe donc que le Gouvernement modifie la rédaction du paragraphe VII de l'article 4 afin de la rendre conforme à la Constitution.

Le blocage des rémunérations ne peut être assorti, pour la période antérieure à l'entrée en vigueur de la loi, que de sanctions civiles, car la loi peut avoir un effet rétroactif en matière civile, comme le prévoit le Code civil.

Votre commission des Lois se doit enfin de relever un oubli dans la rédaction du deuxième alinéa du dernier paragraphe de l'article 4.

Cet alinéa précise, en effet, que les infractions au blocage des rémunérations sont **constatées** dans les conditions fixées par l'ordonnance n° 45-1484 du 30 juin 1945.

Or cette ordonnance a pour objet de déterminer les règles concernant non seulement la constatation, mais aussi la poursuite des infractions à la législation économique.

Il paraît donc souhaitable que le Gouvernement complète la rédaction du dernier alinéa de l'article 4 pour énoncer que les infractions au blocage seront constatées **et poursuivies** conformément aux dispositions de la deuxième ordonnance sur les prix.

En conclusion et pour des motifs d'ordre strictement juridique qui sont seuls de son ressort, votre commission des Lois vous propose de repousser l'article premier, l'article 2, l'article 3 ainsi que le dernier paragraphe de l'article 4 du présent projet de loi.