

COMPTE RENDU
de la SÉANCE du
Mardi 29 Décembre 1998

La séance est ouverte à 10 heures en présence de tous les conseillers.

Monsieur le Président : Nous sommes face à des saisines touffues et complexes. Monsieur Abadie prendra d'abord la loi de finances puis le collectif. Examinons les questions les unes après les autres de la manière suivante : rapport, discussion, lecture du projet et vote.

Monsieur ABADIE : Nous avons été saisis le 18 décembre par 184 députés conduits par les présidents des groupes de l'opposition et le 21 décembre par 121 sénateurs, conduits par le président du groupe R.P.R. du Sénat, de la loi de finances pour 1999.

Habituelles dans leur principe, les saisines sont cette année exceptionnelles par leur volume. 19 articles sont mis en cause, sans compter plusieurs moyens « transversaux », relatifs à la sincérité budgétaire. On peut d'ailleurs se demander s'il ne s'agit pas là de la manifestation d'une certaine dérive. Il serait a priori étonnant qu'autant de dispositions, dont la grande majorité sont issues d'ailleurs du projet initial, encourent la censure, sauf à avoir une conception extraordinairement large du contrôle de constitutionnalité, qui s'apparenterait alors à un contrôle d'opportunité. En réalité les moyens sont bien souvent tirés d'une méconnaissance du principe « d'égalité », vecteur commode de nombreuses critiques en matière fiscale. Mais on doit rappeler d'emblée que le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation identique à celui du Parlement et que les règles applicables au contrôle de la rupture d'égalité sont clairement encadrées. Elles ne sauraient faire droit à des contestations fondées sur d'éventuelles distorsions de concurrence, sur le traitement différent de situations différentes, sur le caractère inapproprié de critères pourtant « objectifs » et « rationnels », ou sur les inévitables conséquences, négatives ou positives, d'une nouvelle législation pour les personnes morales ou physiques concernées.

Ces remarques préalables ayant été faites, passons à l'examen des moyens soulevés en commençant par ceux relatifs à la sincérité budgétaire.

Monsieur GUÉNA : Je voudrais intervenir sur une question de date. Nous avons été saisis le 18 décembre, dès le vote définitif de la loi. Mais la saisine est

malencontreusement datée du 8. Si bien que si nous le voulions nous trouverions là un moyen expéditif d'y répondre...

Madame LENOIR : Sur les prélèvements des recettes, j'interviendrais tout à l'heure. Pour le moment je me bornerai à souligner qu'une évaluation globale des déficits publics doit désormais être prise en compte pour respecter les critères de Maastricht. Si bien que sur ce point la requête me paraît fort "structurée". Nous sommes cependant dans une phase intermédiaire suite à notre décision de l'an passé. On peut donc admettre qu'il n'y ait pas un rapatriement total et au contraire saluer le mouvement de réintégration.

Monsieur ABADIE : Absolument. Et d'ailleurs le rapporteur et l'Assemblée nationale, Monsieur Chabert, après avoir salué notre décision de l'an dernier, la qualifiant d'implacable, se félicite des efforts réalisés cette année.

Monsieur le Président : En effet, et la Cour des comptes a bien voulu me faire connaître sa satisfaction d'une telle décision.

Monsieur ABADIE :

ALTERATION DE LA PRESENTATION BUDGETAIRE :

Selon les députés, la présentation budgétaire serait altérée, entraînant l'inconstitutionnalité de la loi de finances, pour deux séries de raisons :

- la sincérité budgétaire serait affectée par la persistance du rattachement de ressources tirées des "crédits d'articles" aux recettes non fiscales de l'Etat et par celle de fonds extrabudgétaires qui n'ont pas été intégrés au budget général ;

- des prélèvements sur recettes contreviendraient à la définition qu'en a donné le Conseil constitutionnel en 1982 et devraient s'analyser comme des dépenses de l'Etat.

De leur côté, les sénateurs mettent en cause la sincérité de l'article d'équilibre (article 64), au motif que les estimations de recettes et de charges des comptes d'affectation spéciale figurant à l'article 77, seraient manifestement sous évaluées, car certaines cessions d'actifs publics ne seraient pas prises en compte.

Mais aucun de ces arguments ne saurait prospérer. Avant d'y répondre, il faut brièvement faire le point sur la portée du principe de sincérité

budgétaire (1) et rappeler les problèmes posés par les crédits d'articles et les fonds de concours (2) ainsi que les prélèvements sur recettes (3).

1) Le Conseil constitutionnel n'a été qu'assez récemment appelé à se prononcer sur la question de la sincérité budgétaire. Il faut attendre 1993 pour voir le Conseil devoir répondre à un argument tendant à contester la sincérité d'ensemble de la loi de finances. Dans la décision du 21 juin 1993, portant sur la loi de finances rectificative de printemps, les saisissants faisaient grief au Gouvernement d'avoir fait figurer un montant de 18 milliards de recettes de privatisation. La décision fait explicitement mention de la sincérité des chiffres et répond à l'argumentation : les recettes figurent sous forme d'évaluation ; ces évaluations doivent tenir compte des effets de la politique du Gouvernement ; eu égard au programme de privatisations, l'inscription de cette somme n'a pas méconnu la règle visée par la requête.

Par la suite, la jurisprudence a été confortée notamment par la décision sur la loi de finances pour 1995 dans laquelle le Conseil a considéré, en réponse à un grief tiré de l'insincérité du budget au motif que le montant attendu des recettes de privatisation était irréaliste, "qu'eu égard à la liste des entreprises dont la privatisation a été autorisée par la loi, le Gouvernement pouvait proposer l'inscription au titre de 1995 de recettes prévisionnelles pour un montant de 55 milliards de francs. Cette décision fait aussi le lien entre la sincérité budgétaire et l'information des assemblées, en rejetant le grief lié à la méconnaissance générale des droits du Parlement qui n'aurait pas disposé de l'information nécessaire à l'exercice de son pouvoir de contrôle, du fait de l'évaluation fallacieuse de certaines recettes et charges. De la même manière, l'année suivante, le Conseil a dû également se prononcer sur des moyens mettant en cause la sincérité du budget.

Enfin, et surtout, vous vous en souvenez certainement, la question a atteint son paroxysme l'an dernier, où nous avons frôlé l'annulation de la loi de finances pour ce motif, en relevant que le rattachement par voie de fonds de concours de ressources de caractère fiscal affectait la précision de dépenses du budget général et conduisait à affecter l'évaluation du déficit prévisionnel en loi de finances initiale. Toutefois, prenant en compte l'information du Parlement sur cette question et l'engagement du Gouvernement de traiter la question dans la loi de finances pour 1999, nous avons considéré que "l'atteinte ainsi portée à la sincérité de la loi de finances ne conduisait pas pour autant, en l'espèce, à déclarer la loi déferée contraire à la Constitution".

De la jurisprudence du Conseil, on peut dégager les traits suivants :

- le lien entre l'information du Parlement, notamment par le respect des dispositions de procédure de l'ordonnance organique, qui doit lui permettre d'exercer un contrôle efficace, et le respect de la sincérité budgétaire ;
- la portée du contrôle, qui s'étend aux évaluations des ressources et des charges ;
- le lien entre le contenu de la loi de finances et la sincérité budgétaire. Pour être sincère, la loi de finances doit regrouper un certain nombre de données, ce qui exclut notamment certaines débudgétisations. De même, cela implique que tous les crédits provenant de ressources fiscales figurent bien dans le budget et ne puissent faire l'objet d'un rattachement par voie de fonds de concours.

Une évaluation fallacieuse, une lacune dans le montant des crédits ou des dépenses sont en effet susceptibles d'affecter la présentation de l'équilibre dont on sait qu'il s'agit d'un principe budgétaire fondamental, dont la méconnaissance peut entraîner l'annulation de la loi de finances, comme cela a été le cas en 1979 ou aurait pu être le cas en 1997.

3) Le problème principal provenait donc du rattachement de crédits au budget des services financiers en méconnaissance de l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Aux termes de l'article 19 de l'ordonnance des fonds de concours, c'est-à-dire les fonds versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'Etat à des dépenses d'intérêt public, ainsi que les produits de legs et donations attribués à l'Etat ou à diverses administrations publiques, sont directement portés en recettes au budget. Un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du ministre des finances au ministre intéressé. L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante ou du donateur. Par ailleurs, des décrets pris sur le rapport du ministre des finances peuvent assimiler le produit de certaines recettes de caractère non fiscal à des fonds de concours pour dépenses d'intérêt public.

Mais cette procédure a été utilisée bien au-delà des cas prévus par l'article 19 et certaines recettes ont été affectées à des fonds de concours en violation tant de l'esprit que de la lettre de cet article. Ainsi, à lui seul, le rattachement de fonds de concours, qui est opéré en cours d'année par arrêté ministériel, représentait jusqu'à l'an dernier environ un quart du budget des services financiers (10,7 milliards). Ces fonds de concours se rattachaient pour la quasi totalité à des dépenses de fonctionnement du titre III et tout

particulièrement à des dépenses de personnels (pour plus de 6,6 milliards en 1998) et servent essentiellement à financer des indemnités. En outre aux crédits abondés par voie de fonds de concours au budget des services financiers, s'ajoutaient 1,5 milliard de fonds extrabudgétaires.

Or, près de 90 % des crédits rattachés par voie de fonds de concours au budget des services financiers l'étaient en méconnaissance directe des règles posées par l'ordonnance de 1959. Ils trouvaient leur origine respective dans l'article 5 de la loi n° 48-1268 du 17 août 1948 relative au redressement financier et l'article 6 de la loi n° 49-1034 du 31 juillet 1949 portant aménagement de la taxe locale additionnelle aux taxes sur le chiffre d'affaires d'où leur qualification de "crédits d'articles". Il s'agit pour la première catégorie, tout bonnement du produit des redressements fiscaux, et pour la deuxième des prélèvements pour frais de collecte des impôts locaux.

Dans les deux cas, de telles recettes ne pouvaient être rattachés par voie de fonds de concours, puisqu'il s'agit de recettes fiscales, ce que ne doivent précisément pas comporter les fonds de concours. C'est le cas à l'évidence du prélèvement sur les redressements fiscaux, dont le produit est compris dans les recettes fiscales de l'Etat au sein du projet de loi de finances. C'est aussi le cas du prélèvement sur le produit des impositions locales, dont le nom ne doit pas faire illusion : il ne s'agit pas d'une rémunération pour services rendus mais bien d'un prélèvement fiscal, recouvert auprès du contribuable local. C'est d'ailleurs la position de la Cour des comptes qui, en réponse à une question de la Commission des finances du Sénat, a estimé que "la rémunération des opérations d'assiette et de recouvrement peut être considérée comme une imposition et non comme une redevance pour service rendu".

La lettre de l'article 19 de l'ordonnance était donc méconnue. Or cette méconnaissance affectait directement la lisibilité du budget. En effet, tant les crédits de l'article 5 que ceux de l'article 6 n'étaient pas retracés en dépenses du budget général, si bien que ces dépenses étaient minorées d'autant, soit d'environ 11 milliards de francs.

Mais il y avait encore plus grave ; cette méconnaissance des dispositions de l'ordonnance organique affectait l'équilibre budgétaire lui-même. Or, et c'est cela qui est important, si les ressources en cause figuraient bien en recettes au budget général, elles ne figuraient pas en dépenses, au sein des crédits ouverts, puisqu'il s'agissait de fonds de concours. Une telle pratique conduisait donc à fausser favorablement le déficit prévisionnel à hauteur de 5 milliards.

On comprend dès lors que le Conseil constitutionnel se soit interrogé sur la portée d'une telle atteinte à la sincérité budgétaire.

La question des prélèvements sur recettes met pour sa part en cause des principes voisins et qui sont ceux de l'universalité budgétaire, de non contraction et de non affectation. Elle a été clairement balisée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Les prélèvements sur les recettes de l'Etat constituent une technique comptable très particulière, vieille d'une vingtaine d'années, actuellement utilisée dans les écritures budgétaires pour retracer certains versements de l'Etat au profit des Communautés européennes et des collectivités locales (notamment pour la dotation globale de fonctionnement). Les versements en cause sont directement portés en minoration des ressources de l'Etat sans avoir de contrepartie dans les chapitres de dépenses : ils n'apparaissent même pas dans le tableau de l'"article d'équilibre" du projet de loi de finances, car ils se placent en quelque sorte en amont de la détermination des "*ressources brutes*" de l'Etat, qui serviront à couvrir les charges de celui-ci. Ils sont seulement mentionnés à l'état A annexé auquel renvoie l'article d'équilibre.

On a pu s'interroger sur la régularité juridique de ce mécanisme.

Dans son rapport de 1990, la Cour des comptes observait à propos des prélèvements sur recettes : "*La pratique des prélèvements sur recettes au profit des Communautés européennes et des collectivités locales, qui s'est introduite en 1969 et n'a cessé depuis lors de se développer, est ignorée de l'ordonnance organique, à laquelle elle ne peut donc contrevenir. Elle n'en est pas moins incompatible logiquement avec le principe d'universalité, exactement entendu, qui veut que le budget comprenne toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Etat, mais ne comprenne qu'elles et non celles d'autres organismes publics. Or, les prélèvements au profit des Communautés européennes sont pour la plupart des recettes propres de celles-ci et n'ont donc pas leur place dans le budget français ; les autres correspondent à la contribution de la France aux dépenses des Communautés, qui devrait apparaître en dépenses dans le budget général. De même, les prélèvements au profit des collectivités locales fournissent à celles-ci des ressources sous forme de dotations qui sont des subventions forfaitaires de l'Etat et devraient apparaître comme telles au budget général*". Sur ce dernier point, on notera d'ailleurs que certaines dotations de l'Etat aux collectivités locales ne sont pas alimentées par un prélèvement sur recettes, mais sont traitées comme des charges : il en est ainsi, notamment, de la dotation globale de décentralisation, inscrite au IV (chapitres 41-56 et 41-57) des crédits de l'Intérieur, ou de la dotation globale d'équipement, inscrite au titre VI (chapitres 67-52 et 67-53) des mêmes crédits.

Par une décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982, le Conseil constitutionnel a cependant validé le recours aux prélèvements sur recettes, tout

en l'entourant de prescriptions très strictes : "(...)° le mécanisme des prélèvements sur recettes, qui répond à des nécessités pratiques, d'ailleurs reconnues par le Parlement au cours des années précédentes, n'est pas contraire aux dispositions de l'article 18 ; (...) il satisfait aux objectifs de clarté des comptes et d'efficacité du contrôle parlementaire qui ont inspiré ces dispositions ainsi que celles de l'ensemble de l'ordonnance du 2 janvier 1959, dès lors que ces prélèvements sont, dans leur montant et leur destination, définis de façon distincte et précise dans la loi de finances, qu'ils sont assortis, tout comme les chapitres budgétaires, de justifications appropriées, enfin, qu'il n'y est pas recouru pour la couverture de charges de l'Etat telles qu'elles sont énumérées à l'article 6 de l'ordonnance du 2 janvier 1959".

Quant aux comptes d'affectation spéciale, on rappellera qu'il s'agit d'une catégorie de comptes spéciaux du trésor, régis par l'article 25 de l'ordonnance organique. Ils permettent de déroger à la règle de non affectation de certaines recettes à certaines dépenses. Ils sont retracés dans le tableau des voies et moyens du budget, qui fait l'objet de l'état A annexé à l'article d'équilibre. Parmi ces comptes, figure celui d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés auquel les sénateurs reprochent de ne faire apparaître l'impact de la cession annoncée d'une fraction du capital de l'entreprise Aérospatiale et d'exclure les produits de la cession du Crédit Lyonnais ainsi que l'emploi qui sera fait de ces ressources. Le principe d'universalité budgétaire serait ainsi méconnu et, partant, celui de la sincérité budgétaire.

Au regard de ces rappels -peut-être un peu longs mais nécessaires- du droit applicable et de la jurisprudence, quelles réponses doit-on apporter aux arguments avancés par les requérants ?

- En ce qui concerne les "crédits d'article".

Notons d'emblée que la question se pose en des termes très différents que l'an passé. En effet, conformément aux engagements qu'il avait pris, et qu'exceptionnellement nous avons soulignés dans notre décision, la question des crédits d'articles a été "traitée" dans la loi de finances pour 1999 et les ressources qui en sont tirées sont désormais réintégrées au sein du budget, en recettes -quand elles ne l'étaient pas- et en dépenses. Il n'y a donc plus de déséquilibre à ce titre de la présentation de la loi de finances dont l'évaluation du déficit prévisionnel n'est plus faussée.

Ce que mettent en cause les requérants, ce sont les modalités de réintégration des ressources tirées de l'article 6. Celles-ci sont en effet inscrites désormais sur la ligne 309 des recettes non fiscales de l'Etat -frais d'assiette et de recouvrement des impôts et taxes perçus au profit des collectivités locales-

en contradiction tant avec l'appréciation de la Cour des comptes que la nôtre puisque nous avons explicitement qualifiées ces recettes de fiscales. Pour autant, cela n'a pas d'incidence constitutionnelle, sauf à faire, comme les saisissants, du taux des prélèvements obligatoires -qui ne constitue qu'une simple information figurant dans le rapport économique et financier- un élément d'appréciation de la sincérité budgétaire, ce que je ne vous propose pas. Il s'agit en effet d'une donnée économique, dépassant d'ailleurs largement le cadre budgétaire puisqu'il recouvre les prélèvements tant sociaux que locaux. Au demeurant, elle ne distingue pas, comme le croient les saisissants, les recettes fiscales des recettes non-fiscales.

- En ce qui concerne les fonds extrabudgétaires

J'ai souligné tout à l'heure que les services financiers bénéficiaient, outre du rattachement de crédits par voie de fonds de concours, de crédits tirés de fonds extrabudgétaires.

Comme le signale M. Chabert dans son rapport sur la loi de finances pour 1999, auquel renvoient les saisissants : "Au total, pour 1997, ce sont environ 2,4 milliards de francs de dépenses extrabudgétaires qui ont voisiné avec les crédits budgétaires et les fonds de concours, pour financer le fonctionnement courant et compléter les rémunérations". Après avoir souligné que "l'article 110 de la loi de finances pour 1996 a imposé la réintégration au sein du budget général de tous ces fonds à compter de 1997", il relève que les premières réintégrations sont intervenues sur l'exercice 1998 et que "désormais la direction générale des douanes et la direction générale des impôts ne disposent apparemment plus de fonds extrabudgétaires, mais qu'en revanche, le processus de régularisation n'est pas achevé pour la direction générale de la comptabilité publique, malgré des progrès appréciables".

C'est cette absence de régularisation totale que mettent en cause les requérants, en soulignant que le rapporteur spécial -M. Chabert- n'a pu obtenir toutes les précisions nécessaires ce qui porterait "manifestement atteinte aux droits d'information et de contrôle du Parlement".

En tout état de cause, leur demande ne peut être accueillie. Tout d'abord, l'exigence de réintégration totale posée par l'article 110 de la loi de finances pour 1996 n'a pas valeur constitutionnelle. Au demeurant, loin de laisser cet engagement lettre morte, d'indéniables progrès ont été réalisés comme cela est souligné par M Chabert. Ainsi, les sources à réintégrer ont diminué de moitié (1,2 milliards/2,4 milliards de francs). Le mouvement a été engagée et sera poursuivi. Il ne concerne aujourd'hui, selon les informations de M. Chabert qui n'est pas si mal documenté, des fonds, gérés sur les comptes de

tiers 451 et 466-171 qui proviendraient principalement du produit de l'activité bancaire et de collecte d'épargne du trésor public.

Etant totalement étrangers au budget, ils ne sauraient en affecter sa sincérité et il ne semble pas que dans les conditions qui viennent d'être rappelées, l'information du Parlement ait été altérée.

- En ce qui concerne les prélèvements sur recettes

La compensation des allègements fiscaux, des exonérations, des réductions de bases ou des plafonnements de taux des impôts locaux à laquelle font allusion les requérants ne constitue ni plus ni moins que d'habitude, en application de notre jurisprudence, un prélèvement sur recettes. Elle en remplit en effet les conditions fixées en 1982 : inscription et évaluation, prélèvement par prélèvement, à l'état A annexé de la loi de finances auquel renvoie l'article d'équilibre. On notera seulement l'apparition d'une nouvelle ligne à l'état A, relative à la compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle dont nous aurons à reparler.

Madame LENOIR : C'est ici un problème qui peut paraître formel, mais qui s'inscrit dans un mouvement de notre jurisprudence engagé depuis cinq ou six ans sur la sincérité budgétaire. Or les prélèvements sur recettes sont une sorte de condensé des recettes et des dépenses qui obscurcit la transparence et la sincérité des comptes de l'Etat.

Les prélèvements sur recettes ne sont pas prévus dans l'ordonnance de 1959 et se sont développés en marge de l'article 18 de l'ordonnance organique, à partir de 1969. Cette pratique s'est amplifiée, car elle permet de faire sortir de dépenses de l'Etat et de ne pas faire apparaître certains déficits publics. Leur domaine d'élection sont les prélèvements réalisés au profit des collectivités locales et de l'Union européenne mais dans ce dernier cas, il s'agit bien de prélèvements sur recettes, d'impôts prélevés pour le compte de l'Union.

En 1982, on les a effectivement admis, mais à une époque où on ne se montrait pas aussi sévère par rapport aux exigences de rebudgétisation et de sincérité budgétaire. J'ajoute que cela atteint 200 milliards pour les collectivités locales. J'aurai donc tout alors une proposition de rédaction.

Monsieur ABADIE : Le déficit se calcule à partir de l'état A, dans lequel sont retracés les prélèvements sur recettes.

Monsieur LANCELOT : Je voudrais intervenir à l'appui de ce que dit Noëlle Lenoir, mais en le renforçant, avec une incitation plus forte à faire le ménage.

Monsieur le Président : Bien nous verrons tout à l'heure la rédaction. Monsieur le Préfet, poursuivez votre rapport.

Monsieur ABADIE :

- En ce qui concerne l'évaluation du compte de cessions de titres publics

Il est tout à fait logique que les produits de la cession du Crédit Lyonnais soient exclus des estimations de recettes et de charges de ce compte d'affectation spéciale, car ces produits font l'objet d'un régime particulier, aux termes de la loi du 28 novembre 1995 relative à l'action de l'Etat dans les plans de redressement du Crédit Lyonnais et du Comptoir des entrepreneurs. Ils seront en effet affectés à la structure qui aura supporté le coût du redressement de la banque publique.

Quant à la cession d'une fraction du capital d'Aérospatiale, elle a un caractère éventuel et le montant attendu de cette cession ne peut qu'être aléatoire ; il n'avait donc pas à être évalué dans ce compte.

Puis Monsieur Abadie donne lecture des considérants 1 à 8.

Monsieur AMELLER : Je souhaiterais qu'on supprime "en effet" au 3^{ème} considérant.

Monsieur le Secrétaire général : Ou alors, écrivons "seraient" plutôt que "sont", car les mots "en effet" font le lien avec l'énoncé de grief.

Madame LENOIR : "Que cela serait dû au fait".

Monsieur LANCELOT : La question posée par Monsieur Ameller est récurrente. Quand on rappelle les opinions des saisissants, il vaudrait mieux toujours garder le même mode, pour éviter d'introduire un doute entre ce qu'ils disent et ce que nous reprenons à notre compte.

Madame LENOIR : Si nous suivons Monsieur Lancelot, on risque de déqualifier les moyens. Nous devons respecter une hiérarchie selon les moyens, distinguer "les prétendus principes allégués" par exemple, des arguments "que font valoir" des requérants.

Madame VEIL : Je crois que Monsieur Lancelot a raison. Parfois nous employons les guillemets. On ne peut pas toujours le faire. Utilisons alors systématiquement le conditionnel.

Monsieur MAZEAUD : Mais il faut bien prendre en compte l'affirmation des requérants. Ceux-ci ne demandent rien. Ils affirment. Et c'est alors le présent qu'il faut utiliser.

Monsieur GUÉNA : Nous ne pouvons pas poser d'avance qu'on utilisera toujours le conditionnel.

Madame LENOIR : Ne nous privons pas de nécessaires nuances, en posant en principe l'utilisation du conditionnel.

L'amendement proposé par Monsieur Ameller est adopté, le rapporteur s'y étant rallié.

Madame LENOIR : Je propose de durcir le "qui sera poursuivi" au 5^{ème} considérant.

Les Conseillers s'arrêtent à "qui devra être mené à terme".

Madame LENOIR : Je propose de rédiger ainsi le 6^{ème} considérant.

"Considérant, en troisième lieu, que si, en principe, les concours apportés par l'Etat aux collectivités locales en compensation d'exonérations, de réductions ou de plafonnements d'impôts locaux constituent des dépenses de l'Etat, devant figurer au budget général en application de l'article 18 de l'ordonnance précitée, de tels concours peuvent néanmoins, sans méconnaître les principes d'universalité et de sincérité budgétaire, donner lieu à un mécanisme de prélèvement sur recettes, dès lors que celui-ci est, dans son montant et sa destination, défini de façon distincte et précise dans la loi de finances, et qu'il est assorti, tout comme les chapitres budgétaires, de justifications appropriées ; que tel est le cas des compensations mentionnées par les députés requérants, qui sont intégrées dans les prélèvements retracés et évalués à l'état A annexé à la loi de finances, auquel renvoie la loi déferée ; que le moyen doit par suite être rejeté ;".

Monsieur ABADIE : Je m'y rallie.

Monsieur LANCELOT : Je suis d'accord, mais à condition de l'amender en le renforçant en écrivant "constituent bien" des dépenses qui devraient figurer au

budget ; de faire état d'une méconnaissance grave et d'un comportement regrettable.

Monsieur COLLIARD : Je suis d'accord, mais réservons le mot "regrettable" au contentieux électoral et non au législateur.

Madame LENOIR : L'amendement de Monsieur Lancelot risque d'aboutir à l'effet inverse, en sous-entendant que seule une méconnaissance grave entraîne une atteinte à la sincérité budgétaire.

Les considérants 1 à 8 ainsi modifiés sont adoptés à l'unanimité.

Monsieur ABADIE : ARTICLE 2

Barème de l'impôt sur le revenu - Quotient familial

Cet article, traditionnel dans une loi de finances, détermine le barème de l'impôt sur le revenu. Les requérants mettent en cause le 2^o du I de cet article qui abaisse de 16 380 F à 11 000 F, par demi-part, le montant maximal de l'avantage d'impôt résultant de l'application du mécanisme du quotient familial, pour les familles ayant des enfants à charge. En effet, le montant maximal de cet avantage demeure fixé par l'article 3 à 16 380 F pour les demi-parts accordées aux célibataires, divorcés ou veufs ayant élevé un enfant, si ce dernier est âgé de moins de vingt-six ans, ainsi qu'aux invalides et anciens combattants. La constitutionnalité de ces discriminations est au moins discutable, mais comme cette question n'est pas soulevée, je ne vous proposerai pas de la soulever d'office.

On pourrait longuement dissenter sur les tenants et les aboutissants, les fondements et la portée, les mérites et les inconvénients d'un mécanisme de quotient familial. Les saisissants rappellent qu'il a été instauré à la Libération, dans un contexte de reconstruction et de fort encouragement à la famille. Son principe n'est pas de redistribuer, verticalement, des ressources entre les familles mais de garantir une sorte d'équité horizontale entre familles avec et sans enfants, à revenus équivalents.

Le système du quotient familial, tel qu'il résulte des articles 194 et suivants du code général des impôts, tend à adapter le montant de l'impôt aux facultés contributives de chaque foyer fiscal en prenant en compte le nombre de personnes « à charge », vivant des ressources du foyer fiscal.

Sur le plan technique, le système consiste à diviser le revenu imposable par un nombre de « parts » fixé en fonction de la configuration familiale.

Les cas de figure sont extrêmement variés et dépendent à la fois du nombre d'enfants mais également la situation de famille du contribuable : célibataire, marié, veuf, divorcé ou séparé.

D'autres mécanismes sont à l'inverse envisageables et plus « égalitaires », visant à accorder le bénéfice d'un abattement fixe par enfant à charge. C'est le cas, par exemple, de l'Allemagne où le revenu net imposable est égal au revenu net global diminué des abattements personnels pour enfants à charge.

Après avoir connu un système pur et simple de quotient familial jusqu'au début des années 80, la France a introduit un élément de forfaitisation puisque le quotient familial y est plafonné ; c'est ce plafond, actuellement fixé à 16 380 F par demi-part que la loi abaisse à 11 000 F.

Parallèlement à ce mécanisme fiscal de prise en compte des charges de famille, existent des mécanismes de prestations, dont les plus connues sont les allocations familiales, à vocation générale mais qui sont accordées toutefois à compter de deux enfants. Placées sous conditions de ressources par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 elles sont rétablies pour tous à compter de l'année prochaine. Précisément, ce rétablissement trouve sa contrepartie économique, sinon juridique, dans l'abaissement du quotient à 11 000 F. Le coût total de la suppression de la condition de ressources est cependant estimé à 4,8 milliards contre une recette fiscale de 3,9 milliards engendrée par l'abaissement du plafond à 11 000 F.

Les requérants contestent la mesure d'abaissement du plafond du quotient familial au motif qu'elle créerait des inégalités entre foyers fiscaux injustifiées et qu'elle pénaliserait doublement le revenu de certaines familles du fait de son cumul avec la suppression des allocations familiales au-delà d'un certain niveau de revenu pour 1998.

Ce faisant, la loi méconnaîtrait les exigences tirées de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, celles du 10^{ème} alinéa du Préambule de 1946 ainsi que celles de l'article 16 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Précisons d'emblée qu'un tel texte n'a pas valeur constitutionnelle, conformément à notre jurisprudence bien connue sur les engagements internationaux (voir notre décision n° 74-54 DC du 20 janvier 1975), mais aussi, en tout état de cause, que le moyen manque en fait puisqu'il ne s'agit pas d'un accord international mais d'une simple déclaration de l'Assemblée générale des Nations-unies.

Les arguments avancés par les requérants relatifs à la rupture d'égalité entre foyers fiscaux ne sont pas pertinents. C'est l'objet même de la loi, qu'en

abaissant le montant de l'avantage maximal du quotient familial par demi-part accordée en fonction du nombre d'enfants, un ménage sans enfant ne soit pas concerné et qu'un ménage avec des enfants à charge le soit, pour peu que, du fait du montant de ses revenus imposables, il soit frappé par le nouveau plafonnement. De même, dans la mesure où le plafonnement spécifique à 20 170 F des deux demi-parts dont bénéficient les parents élevant seuls leurs enfants n'est pas corrélativement abaissé, il s'ensuit naturellement un accroissement de l'écart entre ce plafonnement spécifique et celui de droit commun, alors que de précédents exercices budgétaires avaient tenté de rapprocher la situation fiscale des couples monoparentaux des autres. Toutefois, il n'en résulte pas pour autant une rupture d'égalité au motif que la nouvelle différence de traitement ne se rattacherait pas à de nouvelles différences de situations, car il n'est pas interdit au législateur d'apprécier différemment qu'antérieurement les différences de situations.

Plus pertinente, quoique sous-jacente, est la question de l'existence même du quotient familial. Le législateur pourrait-il aller jusqu'à le supprimer ou trouve-t-il son ancrage dans le principe d'égalité devant l'impôt et de prise en compte des capacités contributives (article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen) et dans les exigences du 10^{ème} alinéa du Préambule de 1946 aux termes duquel « la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement ». La question demeure certes ouverte, mais il me semble que nous l'avons clairement bornée l'an dernier dans notre décision du 19 décembre 1997 sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998, s'agissant de la mise sous condition de ressources des allocations familiales. Les 33^{ème} et 34^{ème} considérants doivent ici être rappelés : « Considérant que l'exigence constitutionnelle résultant des dispositions précitées des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 implique la mise en oeuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur de la famille ; qu'il est cependant loisible au législateur, pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités d'aide aux familles qui lui paraissent appropriées ; qu'outre les prestations familiales directement servies par les organismes de sécurité sociale, ces aides sont susceptibles de revêtir la forme de prestations, générales ou spécifiques, directes ou indirectes, apportées aux familles tant par les organismes de sécurité sociale que par les collectivités publiques ; que ces aides comprennent notamment le mécanisme fiscal du quotient familial ;

Considérant, en conséquence, que si les dispositions précitées des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 ne font pas, par elles-mêmes, obstacle à ce que le bénéfice des allocations familiales soit subordonné à une condition de ressources, les dispositions réglementaires prévues par la loi ne sauraient fixer les plafonds de ressources, compte tenu des autres formes d'aides aux familles, de telle sorte que seraient remises en cause

les exigences du Préambule de 1946 ; que, sous cette réserve, l'article 23 n'est pas contraire aux dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 ; ».

S'agissant de prestations sociales, dont le montant est déterminé par décret, notre réserve à l'égard du pouvoir réglementaire s'imposait. Ici nous pouvons nous borner à constater que, compte tenu des autres aides à la famille, et surtout de la suppression de la condition de ressources pour l'attribution des allocations familiales, le législateur n'a pas remis en cause les exigences tirées des dixième et onzième alinéas du Préambule de 1946.

Notons enfin que le dernier argument avancé par les requérants ne saurait prospérer. En effet, l'application du nouveau plafond aux revenus de 1998 n'est que le résultat des règles d'application de la loi dans le temps, qui sont d'ailleurs des plus classiques s'agissant de l'impôt sur le revenu. Peu importe à cet égard qu'au cours de cette année 1998, les foyers concernés l'aient été également par la mise sous condition des allocations familiales. Au demeurant, il ne s'ensuit dans la pratique aucune double pénalisation puisque ce sera sur les revenus de 1999, année au cours de laquelle seront rétablies les allocations familiales, que l'impôt sur le revenu de 1998 sera acquitté.

Monsieur GUÉNA : La décision que nous avons prise l'an dernier nous lie. Nous avons décidé que nous pouvions moduler les aides aux familles. On ne pourrait donc intervenir que si les limites étaient dépassées.

Il y a peut-être un problème, mais je vois mal comment on pourrait le résoudre autrement que le propose le rapporteur.

Monsieur AMELLER : J'ai l'impression qu'on n'est pas allé jusqu'au bout. On ne retrouve pas la réserve que nous fixions l'an dernier. Par exemple, le législateur pourrait-il, ici, faire disparaître le quotient familial ? Je ne le pense pas, aux termes de notre jurisprudence.

Monsieur le Secrétaire général : La réserve s'adressait au pouvoir réglementaire, compétent en matière de fixation de taux des prestations sociales.

Monsieur ABADIE : C'est à l'égard de l'ensemble des familles que la solidarité nationale doit jouer. Mais le législateur serait libre de supprimer le quotient familial, comme dans d'autres pays pour peu que l'aide aux familles soit garantie.

Madame VEIL : C'est un débat récurrent. Le principe du quotient familial est-il le mécanisme adéquat ? Il consiste à soutenir qu'un "enfant de riche" revient plus

cher qu'un "enfant de pauvre", ce qui est certainement vrai, mais le législateur a-t-il à en tenir compte ?

Quant à l'avantage fiscal accordé aux familles monoparentales, il pose un problème d'égalité, mais comment l'appréhender ?

Monsieur COLLIARD : On ne saurait tirer une obligation fiscale du Préambule de 1946, en effet. Je suis cependant un peu gêné par la formulation du "alors surtout".

Monsieur LANCELOT : Je suis inquiet par rapport à la présentation des exigences constitutionnelles de 1946. Il faut éviter tout effet de cliquet, sinon ce serait absolument dramatique. Il ne nous appartient pas de peser au trébuchet chaque loi de finances pour voir si "le compte y est". Le niveau de l'aide n'est pas une exigence constitutionnelle.

Je ne souhaite pas que l'on fasse allusion à l'abandon de la condition de ressources pour les allocations familiales. C'est au Gouvernement et au Parlement qu'il appartient de déterminer les modalités d'aide aux familles et leur montant. La croissance depuis cinquante ans a entraîné un enrichissement général, dont ont profité toutes les familles.

Madame LENOIR : Moi, je suis fâchée qu'on fasse disparaître la référence à la suppression de la condition de ressources. Il faut être assez attentifs à la ligne de notre jurisprudence en cette matière et des exigences que nous avons rappelées en 1997.

Nous n'avons pas censuré en 1997 en considérant que l'exigence constitutionnelle de solidarité ne doit pas s'évaluer prestation par prestation mais globalement. Il suffit donc qu'on ne descende pas en-dessous d'un seuil, ce qui entraînerait alors une méconnaissance des principes affirmés en 1946.

Je ne pense pas, en tout état de cause, que le maintien de la référence aux allocations familiales soit une restriction pour l'avenir.

Monsieur ABADIE : Je comprends les soucis des uns et des autres. Je précise que je ne tire aucune conclusion dans la décision du "calcul" que j'ai fait dans mon rapport. Je n'en fais pas une condition. La mention de la suppression de la condition de ressources en ce qui concerne l'attribution des allocations familiales est nécessaire au raisonnement puisque cette question est évoquée par les saisissants.

Puis Monsieur Abadie donne lecture des considérants 9 à 17.

Madame LENOIR : Ecrivons "eu égard notamment" plutôt que "alors surtout". Mais il me paraît indispensable de faire le lien entre les mesures.

Monsieur LANCELOT : Je persiste à regretter que cela figure dans notre texte. Réintroduire dans le dispositif actuel le fait que le législateur est revenu sur la mise sous conditions de ressources ne me paraît pas opportun.

Madame VEIL : C'est une question posée depuis des années devant l'UNAF et les associations familiales. Il faut trouver la mesure la plus équitable. Les deux mesures sont liées car ce sont les mêmes catégories sociales qui sont concernées. Et je préfère que le lien demeure dans notre décision.

Monsieur AMELLER : Je suis d'accord avec la proposition de Monsieur Lancelot car je pense qu'on globalise l'ensemble des aides. Si on ne veut pas faire un sort particulier à certaines aides, il ne faut pas mentionner les allocations.

Monsieur MAZEAUD : Je suis également de cet avis. D'autant que nous avons rappelé qu'il appartient au législateur de choisir les modalités d'aide aux familles.

Madame LENOIR : Je vous renvoie à une sorte de réserve que nous avons faite en 1997.

Au regard de cette formulation, il me paraît nécessaire de conserver le lien entre les allocations et le quotient.

Monsieur COLLIARD : Je serais partisan de la suppression. Ce n'est pas un élément de la constitutionnalité.

Monsieur ABADIE : Faisons attention à la manière dont sera interprété notre raisonnement. Les allocations et le quotient sont les deux piliers de la politique familiale.

Je veux bien enlever surtout et que nous écrivions "par ailleurs", "au surplus".

Monsieur le Président : Ce qui semble gêner certains d'entre vous, c'est le "alors surtout". Si nous écrivons simplement "notamment, alors que la loi...".

Madame VEIL : Oui, si on l'enlève on laisse entendre qu'on pourrait tout à la fois supprimer le quotient familial et laisser sous condition de ressources les allocations familiales. Alors qu'il y a eu un débat national, qui a abouti à la solution retenue. Je crois nécessaire de souligner cet équilibre. On indique bien alors que les exigences constitutionnelles de 1946 sont respectées.

Monsieur GUÉNA : Je suis favorable au "joint" entre les deux, même si cela n'est pas utile au raisonnement. Je proposerai de manière elliptique d'écrire "compte tenu de l'ensemble des aides, maintenues ou rétablies".

Monsieur LANCELOT : Je reviens fermement sur ce que j'ai dit. Nous ne devons pas donner à l'exigence de 1946 une interprétation aussi contraignante. Je ne fais pas du rétablissement des allocations familiales une condition de la constitutionnalité de l'abaissement du quotient familial. N'introduisons pas de considérations d'ordre politique dans la décision.

Madame LENOIR : Je suis inquiète face à l'évolution du débat. Je considère, pour ma part, que le lien établi dans le projet est de nature juridique et non politique.

Je ne voudrais pas que l'on remette en réalité en cause les exigences constitutionnelles du Préambule de 1946.

Monsieur MAZEAUD : Je ne suis pas d'accord avec un tel élargissement des principes constitutionnels, comme le fait la décision, laissons le législateur agir.

Monsieur COLLIARD : Je me rallie à la suggestion de Monsieur Guéna, qui a le mérite de la concision.

Monsieur ABADIE : Ce que le texte veut dire c'est : "compte tenu des autres aides dont la suppression de la condition de ressources". Cela ne constitutionnalise pas les allocations familiales pour autant.

Mis aux voix, le texte du rapporteur est rejeté par cinq voix contre quatre (Messieurs Abadie, Dumas, Mesdames Veil et Lenoir).

L'amendement de Monsieur Guéna est adopté par cinq voix contre une (Monsieur Ameller).

Madame LENOIR : Chacun a sa marotte. Je suis de plus en plus gênée que le juge constitutionnel soit le seul à ne pas respecter l'article 55 de la Constitution. Au moment où on crée l'Euro, où on crée des tribunaux internationaux, nous faisons "rétro" en déniaut toute portée aux textes internationaux.

S'agissant de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, elle n'a certes pas valeur d'un accord international, mais on fête cette année son cinquantième anniversaire. J'ai une proposition de rédaction qui est un peu plus "décorative" et qui ne balaie pas aussi sèchement le moyen. On pourrait écrire :

"Considérant, en troisième lieu, que pour les motifs ci-dessus mentionnés, la disposition critiquée ne porte nullement atteinte au droit de la famille à la protection de la société et de l'Etat ; que par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme doit en tout état de cause être écarté ;

Monsieur LANCELOT : Je partage sur beaucoup de points la position de Madame Lenoir sur les normes internationales. Mais je dois confesser que sur ce point précis, je crois que le Conseil d'Etat a raison de souligner l'absence de force juridique de la Déclaration. J'aurai donc une modification. Précisons que la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme est sans portée normative.

Monsieur MAZEAUD : Je suis en faveur du projet. Ce n'est pas parce qu'on a commémoré avec éclat le cinquantenaire de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme qu'il faut lui faire ici un sort particulier.

Monsieur COLLIARD : J'interviendrai en sens inverse. La formulation du projet est bien méprisante et blessante. J'ajoute que nous n'éviterons pas un débat de fond sur l'article 55. Adoptons ici une formulation préservant l'avenir.

Monsieur ABADIE : C'est une formulation conforme aux précédents. Là on écrit "texte" et non traité ou accord car la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme n'est ni l'un ni l'autre. Sur le fond, je ne crois pas que ce soit le moment d'ouvrir un débat approfondi, dans le cadre de l'examen sur la loi de finances, sur la portée des accords internationaux.

Monsieur le Secrétaire général : Si on ne qualifie pas la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de texte, on peut laisser entendre qu'il s'agit d'un accord ou d'un traité qui n'a pas d'effets juridiques en droit interne. C'est pourquoi la rédaction du rapporteur me paraît devoir être retenue.

Madame VEIL : Aux "dispositions" d'un texte international, me paraîtrait meilleur que "stipulations".

Madame LENOIR : Ma proposition est conforme à nos plus récents précédents, sur la loi de financement de la sécurité sociale de 1997 et sur la loi DDOEF. Otons au moins la référence à l'article 61.

Plusieurs conseillers : Ah non !

Madame LENOIR : Ecrivons alors qu'il n'appartient pas au Conseil constitutionnel d'examiner la conformité d'une loi aux dispositions d'un texte dénué de valeur normative en droit interne.

Monsieur ABADIE : La proposition de Madame Lenoir nous fait courir un péril extrême ; elle ferait du simple fait qu'un texte ait une portée juridique interne, une conséquence sur ses effets constitutionnels. La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme n'a pas de portée juridique interne, mais une directive ou un traité en a et ils deviendraient alors des normes de constitutionnalité ! Je propose de conserver la rédaction du projet.

Monsieur AMELLER : Je souhaite qu'on en reste au texte d'origine, sous réserve du remplacement du mot stipulations par celui de dispositions et qu'on vote maintenant ce projet.

Monsieur le Président : Nous allons procéder en effet au vote. Mais quelle est alors la proposition du rapporteur ?

Monsieur ABADIE : Celui du projet, avec le remplacement du mot stipulations.

Mis aux voix, le projet du rapporteur est adopté par six voix pour contre trois (Messieurs Colliard, Lancelot et Madame Lenoir).

Monsieur ABADIE : ARTICLE 7

Régime fiscal des micro-entreprises

Cet article; d'une grande complexité technique, ne modifie pas moins de soixante-cinq articles du code général des impôts. Il vise, notamment, à porter le seuil d'application du régime des micro-entreprises et de la franchise en base de T.V.A. de 100 000 F à 500 000 F pour les entreprises d'achat-revente et à 175 000 F pour les prestataires de services et les titulaires de bénéfices non commerciaux. Corrélativement, les régimes actuellement applicables du forfait et de l'évaluation administrative sont supprimés.

A l'encontre de ce dispositif les requérants développent deux moyens qui ne nous retiendront pas longtemps et qui mettent tous deux en cause les distorsions de concurrence qu'il engendrerait.

- Tout d'abord, les dispositions contestées seraient la cause de distorsions de concurrence, dans certains secteurs d'activité, comme le bâtiment, de nature à entraîner une rupture d'égalité entre entreprises. En effet, dans le secteur du bâtiment, les activités d'achat-revente et de prestation de services seraient difficilement dissociables. Ainsi, précisent les requérants, « une entreprise qui fournit à titre principal des matériaux de construction et en assure à titre accessoire la pose pourra bénéficier du nouveau seuil de 500 000 F. Ce

seuil correspond en moyenne, dans ce secteur, au chiffre d'affaires d'un artisan employant un apprenti et va donc lui donner un véritable avantage concurrentiel vis à vis d'une PME de plusieurs salariés exerçant la même activité et répondant aux mêmes demandes, en lui permettant de ne pas facturer la T.V.A. à son client et de baisser donc son prix final à hauteur de 20,6 % ».

Cette distorsion de concurrence ne serait pas justifiée par une différence de situation des entreprises en cause ou par un motif d'intérêt général.

- Les seuils institués par l'article 5 seraient en contradiction avec ceux fixés par la 6ème directive TVA 77/388/CEE et pourraient donc être considérés comme constitutifs d'une distorsion de concurrence au regard du droit européen.

Ces arguments ne sont pas pertinents.

Tout d'abord, le moyen tiré d'une méconnaissance du droit européen ne saurait, en tout état de cause, être retenu, les normes communautaires n'étant pas intégrées au bloc de constitutionnalité.

En second lieu, le lien opéré par les requérants entre distorsion de concurrence générée par la loi et rupture d'égalité devant les charges publiques est loin d'être évident.

La question est de savoir si, en déterminant les nouveaux seuils applicables et les catégories d'entreprises concernées, le législateur s'est fondé sur des critères objectifs et rationnels. Tel est bien le cas, au regard du but qu'il s'est assigné et qui est de simplifier les démarches et obligations des très petites entreprises.

Dès lors, les effets éventuels des dispositions en cause sur les conditions de la concurrence dans un secteur déterminé ne sont pas de nature à entraîner en elles-mêmes une rupture caractérisée d'égalité devant l'impôt. Il semble en outre, et je vous renvoie sur ce point au mémoire du Gouvernement, qu'en tout état de cause, l'exonération de T.V.A. dont bénéficieraient les artisans qui pourraient revendiquer, grâce à des achats-reventes, le seuil de 500 000 F et non celui de 175 000 F, ne leur donnerait pas nécessairement un « avantage concurrentiel ».

Madame LENOIR : Je ne voudrais pas revenir sur la discussion qui vient d'avoir lieu, mais je soulignerai à nouveau que nous sommes en retrait par rapport à notre jurisprudence antérieure.

Je précise juste que le Conseil d'Etat vient de dire qu'une loi constitutionnelle peut être contraire à un traité international. Je crois que cela justifierait une large discussion entre nous. Evitons de nous faire donner des leçons de droit par d'autres.

Monsieur le Président : Certes, mais les textes en cause n'appellent peut être pas tous la même réponse. Je pense en particulier aux textes de droit européen.

Monsieur LANCELOT : Juste une question, on passe d'un seuil unique de 100.000 F à deux seuils, qui distinguent selon les activités ; c'est bien cela ?

Monsieur ABADIE : Oui.

Monsieur COLLIARD : Oui, cela ne me choque pas. Il y a bien une différence entre, par exemple, la réparation de télévisions et la vente de téléviseurs. Il est normal que les seuils soient différents.

Monsieur ABADIE : Ce que les requérants mettent en cause, c'est la double activité et les difficultés qu'elle engendrerait. Mais il n'y a là matière à inconstitutionnalité. Sur l'article 61, notre formulation est habituelle. Gardons ou modifions la après la discussion que nous pourrions avoir entre nous.

Monsieur MAZEAUD : Supprimons la référence à l'article 61, car nous ne sommes appelés à connaître d'une directive ni en application de l'article 61, ni en application de l'article 54, contrairement à ce que j'avais proposé dans une proposition de loi.

Madame LENOIR : Je crois qu'il faut la garder car en matière électorale, nous sommes juge de droit commun. Il faut donc réserver le cas de l'article 59.

Monsieur Abadie donne lecture du projet de décision sur l'article 7. Il est adopté par huit voix contre une (Madame Lenoir).

La séance est suspendue à 12 h 50 et reprise à 14 h 10.

Monsieur ABADIE : ARTICLE 13

Barème de l'impôt de solidarité sur la fortune

Cet article détermine le barème de l'impôt de solidarité sur la fortune. Il intègre cette année dans chaque tranche la majoration de cotisation créée en 1995 et n'actualise pas les tranches en fonction de la hausse du coût de la vie.

Toutefois, ce ne sont pas ces mesures que critiquent les requérants, mais la création d'une nouvelle tranche, au-delà de cent millions de francs, frappée d'un taux à 1,8 % (alors que le taux le plus élevé était auparavant de 1,5 % pour la fraction du patrimoine excédant 45,58 millions de francs). 800 contribuables seront concernés par cette mesure qui devrait rapporter 200 millions de francs.

Sur un plan économique, l'opposition a critiqué la création de cette nouvelle tranche au motif qu'elle entraîne des risques de délocalisation de patrimoines d'autant plus importants que la part des actifs mobiliers tend à s'accroître lorsque le montant du patrimoine s'élève.

Sur un plan juridique, les députés requérants soutiennent que le taux de 1,8 % a un caractère confiscatoire, qui le rend contraire au droit de propriété protégé par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Ils font valoir que, de la combinaison de l'article 17 avec l'article 13, qui impose que l'impôt soit réparti en raison des facultés contributives de chacun, résulte le principe selon lequel l'impôt doit pouvoir être payé non seulement sur les revenus du patrimoine mais encore avec une partie de ces revenus, car l'impôt ne saurait entraîner la confiscation de la totalité des revenus du patrimoine, puisque ces revenus sont eux-mêmes des éléments du patrimoine.

Ces arguments ne peuvent être accueillis. Rejetons d'abord toute assimilation de principe entre revenu et patrimoine, sauf à considérer que l'impôt sur le revenu porte atteinte à la propriété. Plus sérieusement, l'argumentation des requérants invite à s'interroger sur la nature et la portée de l'impôt de solidarité sur la fortune. Le Conseil constitutionnel n'a jamais eu à le faire mais il a eu à connaître en 1981 de la création de l'impôt sur les grandes fortunes, dont l'impôt de solidarité sur la fortune, créé en 1988, reprend les principales caractéristiques.

Il est clair que le législateur a entendu créer un impôt sur le capital et non un impôt en capital. Dès lors, comme l'a souligné le Conseil en 1981 « En instituant un impôt sur les grandes fortunes, le législateur a entendu frapper la capacité contributive que confère la détention d'un ensemble de biens et qui résulte des revenus en espèce ou en nature procurés périodiquement par ces biens, qu'ils soient ou non soumis par ailleurs à l'impôt sur le revenu ; qu'en effet, en raison de son taux et de son caractère annuel, l'impôt sur les grandes fortunes est appelé normalement à être acquitté sur les revenus des biens imposables ».

Deux éléments doivent toutefois être soulignés. Tout d'abord le Conseil s'est inscrit dans la perspective de la saisine, qui souhaitait lui faire dire que l'impôt sur les grandes fortunes ne pouvait pas frapper l'usufruitier, car ce dernier n'aurait pu acquitter un impôt sur des biens qu'il ne possédait pas. En

second lieu, le Conseil a pris soin d'insérer le mot « normalement » ce qui suppose que dans certains cas l'impôt puisse être payé, soit sur d'autres revenus, soit sur le capital lui-même. D'ailleurs, durant la 1^{ère} législature socialiste, le taux le plus élevé a atteint 2 % et aucun mécanisme de plafonnement n'avait été institué. Dès lors, il est possible que dans de nombreux cas des contribuables aient dû acquitter l'impôt en aliénant une partie du capital, dans l'hypothèse où leurs revenus, générés ou non par ce capital, étaient insuffisants. Or le Conseil n'a rien trouvé à redire à ce mécanisme.

Ainsi, la création par la loi de finances qui nous est déférée d'un taux à 1,8 %, alors qu'existe un système de plafonnement -lui-même, certes, déplafonné depuis 1996 pour les plus gros patrimoines- de l'impôt de solidarité sur la fortune n'est pas de nature, au regard de notre jurisprudence, à avoir des effets confiscatoires.

En tout état de cause, et en entrant pour les besoins du raisonnement dans la logique des saisissants, ce n'est pas le taux en lui-même qui serait confiscatoire, sauf à être fixé à un niveau tel qu'il amputerait le patrimoine dans tous les cas de figure. Tel est le sens du considérant de notre décision 91-298 DC du 27 juillet 1991, que citent les requérants, et que nous avons repris dans notre décision sur la loi « MUCFF » de novembre 1997 ; « une mesure fiscale ne saurait avoir pour conséquence, par ses effets sur le patrimoine des contribuables, de porter atteinte au droit de propriété ».

Plus que le taux, c'est en réalité la composition du patrimoine, par exemple si ce dernier est composé essentiellement de biens ne générant pas ou peu de revenus, qui pourrait conduire un contribuable à aliéner son bien pour acquitter l'impôt, ce que les requérants jugent « confiscatoire ». Mais cela peut d'ores-et-déjà être le cas avec un taux maximum de 1,5 %.

Le moyen invoqué sera donc rejeté, aucune règle de valeur constitutionnelle n'imposant, comme semblent le souhaiter les saisissants que l'impôt sur fortune ne puisse excéder un seuil constitutionnel de la moitié du revenu net que le patrimoine taxable est susceptible de produire.

Puis Monsieur Abadie donne lecture de la décision sur l'article 13. Elle est adoptée à l'unanimité.

Monsieur ABADIE : ARTICLE 15

**Imposition à l'impôt de solidarité sur la fortune
des biens ou droits dont la propriété est démembrée**

L'article 10 vise à étendre la taxation en pleine propriété des biens ou droits dont la propriété est démembrée, que l'auteur du démembrement se soit réservé l'usufruit ou la nue-propriété.

Le démembrement juridique d'un bien résulte de son éclatement entre usufruit et nue-propriété. La question fiscale est celle de leur évaluation respective.

En matière de droits de mutation à titre gratuit, on sait que ces valeurs sont déterminées à l'article 762 du code général des impôts en fonction d'un barème prenant en compte l'âge de l'usufruitier. Mais cette règle n'est pas appliquée en ce qui concerne l'impôt sur la fortune. En effet, l'article 885 G du code général des impôts dispose que, lorsqu'il y a démembrement de biens ou de droits, ces derniers sont incorporés dans le patrimoine de l'usufruitier ou de la personne disposant du droit d'usage ou du droit d'habitation pour leur valeur en pleine propriété, sous réserve de trois types d'exception¹.

¹ - Lorsque le démembrement résulte de dispositions légales, prévues aux articles 767, 1094 et 1098 du code civil ;
- en cas de vente d'un bien dont le vendeur s'est réservé l'usufruit à condition que l'acquéreur de la nue-propriété ne soit pas un héritier présomptif de l'usufruitier ;
- lorsque l'usufruit a été réservé par le donateur d'un bien ayant fait l'objet d'un don ou legs à une collectivité publique ou une association reconnue d'utilité publique.

Deux séries de préoccupations expliquent ce dispositif :

- une préoccupation d'opportunité. Au cours de l'été 1981, précédant l'institution de l'impôt sur les grandes fortunes, on a pu constater une croissance inhabituelle des donations avec réserve d'usufruit. De nombreuses personnes souhaitant éviter le nouvel impôt avaient pensé pouvoir y échapper en cédant à leurs héritiers la nue-propriété de biens dont ils ont conservé l'usufruit. Le dispositif avait donc pour but d'empêcher cette évasion fiscale.

- une préoccupation juridique. C'est l'usufruit qui permet d'obtenir des revenus susceptibles d'être consacrés au paiement de l'impôt sur la fortune, dès lors que le législateur a eu pour but d'établir un impôt sur le capital et non un impôt en capital. Le Conseil constitutionnel a très explicitement confirmé cette thèse dans sa décision n° 81-133 DC du 30 décembre 1981 : « Dès lors que l'impôt sur les grandes fortunes a pour objet de frapper la capacité contributive que confère la détention d'un ensemble de biens, cette capacité contributive se trouve entre les mains non du nu-propriétaire mais de ceux qui bénéficient des revenus ou avantages afférents aux biens dont la propriété est démembrée ; le législateur, dans ces conditions, a pu mettre en règle générale à la charge de l'usufruitier ou du titulaire des droits d'usage ou d'habitation d'impôt sur les grandes fortunes sans contrevenir au principe de répartition de l'impôt selon la faculté contributive des citoyens comme le veut l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ».

Or, dans la pratique, l'administration fiscale a pu constater des démembrements inverses. Certains contribuables, en effet, démembrent temporairement leur propriété en cédant l'usufruit et en ne conservant que la nue-propriété afin d'éviter une partie de l'impôt en diminuant la base imposable.

C'est pourquoi l'article 10 prévoit que les biens ou droits dont la propriété est démembrée seront compris dans le patrimoine de l'auteur du démembrement, qu'il se soit réservé l'usufruit ou la nue-propriété.

Des exceptions sont toutefois prévues dans les proportions fixées à l'article 762 du code général des impôts lorsqu'il s'agit d'un démembrement résultant de dispositions légales (cas du conjoint survivant par exemple), ou dans le cas où l'usufruit est réservé par le donateur d'un bien à l'Etat ou à certaines personnes morales, ou encore dans les cas de démembrement résultant d'une vente de la nue-propriété. Dans cette dernière hypothèse, le dispositif proposé tend à légaliser la doctrine administrative relative aux ventes et apports en nue-propriété de biens à une société. La loi exclut ainsi expressément que les ventes et apports en nue-propriété à une société, qu'il s'agisse d'apports purs et simples ou d'apports à titre onéreux, puissent donner lieu à l'imposition répartie

si la société est contrôlée par le vendeur ou l'un de ses héritiers ou de leurs descendants ou l'un de ses donataires.

La nouvelle règle établie par l'article 10 a fait l'objet de violentes critiques au cours des débats parlementaires, y compris dans les rangs de la majorité (cf. intervention de M. Charasse au Sénat, séance du 23 novembre 1998, p. 4783 et s.) mettant en cause son caractère inconstitutionnel. Les sénateurs saisissants reprennent ces arguments en considérant qu'au regard de la jurisprudence précitée de 1981, c'est en effet celui qui perçoit les revenus d'un bien qui doit payer l'impôt sur la fortune. « En instituant un impôt sur les grandes fortunes (a considéré le Conseil), le législateur a entendu frapper la capacité contributive que confère la détention d'un ensemble de biens et qui résulte des revenus en espèce ou en nature procurés périodiquement par ces biens, qu'ils soient ou non soumis par ailleurs à l'impôt sur le revenu ; qu'en effet, en raison de son taux et de son caractère annuel, l'impôt sur les grandes fortunes est appelé normalement à être acquitté sur les revenus des biens imposables ».

Mettre à la charge du nu-propiétaire la charge fiscale reviendrait à lui faire acquitter un impôt en capital. Selon les adversaires de ce dispositif, son inconstitutionnalité aurait été de surcroît aggravée par son caractère « rétroactif », au motif qu'il devait s'appliquer aux démembrements de propriété en cours et non pas seulement à ceux qui viendraient à être opérés à compter de l'an prochain. Dès lors, certains nu-propiétaires qui n'auraient disposé d'aucun revenu -ou de revenus particulièrement faibles- auraient pu se trouver dans une situation inextricable en étant contraints d'aliéner leurs biens pour acquitter l'impôt. Ces biens étant grevés d'un usufruit n'auraient pu être cédés à un prix manifestement inférieur à leur valeur dans des conditions de nature à porter atteinte au droit de propriété. Mais cette disposition a finalement disparu en nouvelle lecture et la loi ne s'appliquera plus qu'aux démembrements à venir.

A ces arguments, plusieurs réponses sont susceptibles d'être apportées :

- Tout d'abord, le nouveau dispositif répondrait à un objectif de lutte contre la fraude fiscale qui est une exigence de valeur constitutionnelle comme l'a reconnu le Conseil constitutionnel dans la décision du 29 décembre 1983 et plus récemment dans la décision du 30 décembre 1997 : « Il suit nécessairement (de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen) ayant force constitutionnelle que l'exercice des libertés et droits individuels ne saurait en rien excuser la fraude fiscale ni en entraver la légitime répression... il appartient au législateur d'assurer la conciliation de ce principe « avec d'autres principes de valeur constitutionnelle. Toutefois, il ne s'agit pas ici de lutter contre la fraude fiscale -pénalement sanctionnée- mais contre l'évasion fiscale

-comme le souligne d'ailleurs clairement l'exposé des motifs-, c'est-à-dire contre un mécanisme légal d'optimisation fiscale.

- En second lieu, la jurisprudence du Conseil constitutionnel aurait évolué. C'est la thèse qu'a soutenu le secrétaire d'Etat au budget en estimant qu'en ne censurant pas le déplafonnement de l'impôt sur la fortune, le Conseil constitutionnel avait admis que l'impôt puisse être acquitté avec le capital lui-même et non pas avec ses seuls revenus puisqu'aussi bien le déplafonnement a pour effet d'entraîner une cotisation d'impôt supérieure à l'ensemble des revenus. « En acceptant, en 1996, le plafonnement du plafonnement, je pense que le Conseil constitutionnel a entériné le fait que l'impôt de solidarité sur la fortune pouvait être payé soit par les revenus dégagés par ce patrimoine soit par la vente d'une partie de ce patrimoine » (Débats Sénat, 23 novembre 1998, p. 4786). Toutefois, il faut rappeler que cette mesure n'avait pas été explicitement contestée et que le Conseil constitutionnel ne s'en était pas saisi d'office mais sans pour autant accorder de brevet de constitutionnalité à la loi toute entière. En tout état de cause, il est à remarquer que la création de l'impôt sur les grandes fortunes en 1981, à l'occasion de laquelle le Conseil constitutionnel a affirmé que l'impôt était appelé à être acquitté sur les revenus du patrimoine, ne s'était pas accompagné de la mise en oeuvre d'un mécanisme de plafonnement si bien qu'on peut se demander si sa création, puis sa limitation, sont de quelque utilité au raisonnement.

- Plus précisément, le Gouvernement soutient dans son mémoire que l'argumentation des requérants repose sur une interprétation inexacte de la jurisprudence. Selon lui, il ne résulte ni de la Constitution, ni de la jurisprudence, que le redevable de l'impôt sur la fortune au titre d'un bien doit nécessairement être celui qui supporte l'impôt sur le revenu produit par ce même bien.

Toutefois, et même si notre décision de 1981 était motivée de manière à répondre à un grief précis qui était fondé sur l'inconstitutionnalité d'une disposition assujettissant à l'impôt des personnes sur des biens qui ne leur appartenaient pas, il n'en est pas moins vrai qu'elle énonce de manière claire un lien entre revenu d'un capital et faculté contributive, lien qui est au demeurant établi par de nombreuses législations de pays européens.

L'article 15 n'encourt cependant pas de ce chef la censure du Conseil constitutionnel car il respecte la règle que nous avons alors dégagée.

En effet, la capacité contributive se trouve dans les mains de celui qui peut tirer des revenus, en nature ou en espèce, susceptibles d'être procurés par les biens imposables.

Dans la mesure, -et cette restriction introduite en cours de navette parlementaire est décisive- où les nouvelles dispositions ne s'appliqueront qu'aux démembrements à venir, l'article 15 ne méconnaît pas les exigences tirées de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen puisque l'imposition de l'auteur d'un dénombrement, sur la nue-propriété de ses biens, résultera d'un choix opéré par lui, alors qu'il aurait pu continuer à disposer des revenus de ses biens ou droits en ne les démembrant pas.

Monsieur COLLIARD : Je crains de ne pouvoir suivre le rapporteur : je pense que nous devrions nous diriger vers la censure. En 1981, on a clairement lié revenu et capacité contributive. Quant au mot "normalement", il ne saurait couvrir les exceptions au principe.

Ce qui nous est proposé, c'est une vision un peu novatrice qui revient sur les principes les plus communs du droit civil.

Quant à l'application de la disposition depuis le 1^{er} janvier, elle me paraît plutôt être une circonstance aggravante. Elle "bénit" la fraude pour le passé et elle introduit une différence entre les patrimoines en fonction de la date d'entrée en vigueur de la loi.

Si le législateur veut à tout prix intervenir, il n'a qu'à créer une taxe sur les démembrements de propriété.

Mais ici, on est face à un impôt sur l'intention, qui ne frapperait ni la détention d'un bien ni son usage.

Monsieur AMELLER : Je suis tout à fait d'accord avec Monsieur Colliard.

Madame LENOIR : J'avais des hésitations. On appliquait moins auparavant l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Puis, on a précisé ce qu'on appelait facilités contributives. La décision de 1981 est à mon avis assez claire à ce sujet.

En réalité, l'impôt devrait être réparti entre usufruitiers et nus-propriétaires. Mais comme cela est trop compliqué, on a choisi d'aller ici au plus simple. Cela me paraît contraire à notre jurisprudence sur la capacité contributive et sur le caractère non confiscatoire de l'impôt.

Monsieur ABADIE : Je ne suis pas d'accord. Si nous censurons, on ne peut pas s'accrocher à notre décision de 1981, car on visait à ce moment là l'ensemble des biens et non un seul bien pour le calcul de l'impôt. Ou alors, autant condamner la taxe foncière, pour laquelle la capacité contributive ne ressort pas des revenus procurés par le bien taxable. On doit tenir compte de surcroît de la façon dont

est détenu le capital. Ce serait un encouragement à détenir des actions ou des obligations à coupon zéro, ne percevant aucun revenu, mais qui se valorisent en capital. Quant à la proposition de démembrer le paiement de l'impôt, il tombe sous les mêmes critiques puisque le nu-proprétaire serait imposé sur une partie qui ne lui procure aucun revenu.

Monsieur COLLIARD : Je propose seulement que celui qui n'a pas la totalité de la propriété ne puisse être imposé sur le bien en pleine propriété.

Monsieur le Président : Je me demande s'il n'y a pas une confusion sur le calcul de l'assiette. On peut capitaliser un usufruit.

Monsieur GUÉNA : Les choses me paraissent très simples. Il existe une certaine manière de calculer l'impôt. Le Gouvernement nous propose de revenir dessus et nous disons "non". La République ne s'arrêtera pas de tourner pour autant.

Madame LENOIR : J'ai beaucoup hésité mais si nous censurons, il faut être le plus elliptique possible.

Monsieur LANCELOT : C'est une réforme fiscale qui nous est proposée. Si nous censurons nous reviendrons au droit actuel ; un point, c'est tout.

Monsieur le Président : Bien. Quels sont ceux qui sont en faveur de la censure ?

Le principe est adopté par sept voix contre deux (Madame Lenoir, Monsieur Abadie).

Une proposition alternative est lue par Monsieur le Président.

"Considérant que l'impôt de solidarité sur la fortune a pour objet de frapper la capacité contributive que confère la détention d'un ensemble de biens et qui résulte des revenus en espèce ou en nature procurés périodiquement par ces biens ; qu'en effet, en raison de son taux et de son caractère annuel, l'impôt de solidarité sur la fortune est appelé normalement à être acquitté sur les revenus des biens imposables ; qu'une telle capacité contributive se trouve entre les mains, non du nu-proprétaire, mais de ceux qui bénéficient des revenus ou avantages afférents aux biens dont la propriété est démembrée ;

Considérant que le législateur a méconnu la règle ainsi rappelée en prévoyant que l'impôt de solidarité sur la fortune serait, dans le cas mentionné au premier alinéa du nouvel article 885 G bis, assis sur un bien dont le contribuable n'aurait que la

nue-propriété et qui pourrait constituer l'intégralité de son patrimoine imposé, alors surtout que l'impôt serait dû sur la valeur en pleine propriété dudit bien ; qu'il y a lieu, dès lors, de déclarer l'article 15 contraire à la Constitution ;".

Monsieur le Président donne également lecture de la décision de 1981, sur laquelle se fonde le projet alternatif.

Madame LENOIR : La deuxième phrase du premier considérant se rapporte à la saisine de 1981. Il ne constitutionnalise pas pour autant le fait que l'ISF doive être acquitté sur les revenus des biens imposables.

Madame VEIL : Ne mélangeons pas deux choses, le démembrement et ses conséquences sur le calcul de l'impôt. Celui qui démembre a généralement d'autres revenus et d'autres biens. A la rédaction du deuxième considérant qui vient d'être lue, je proposerais de substituer la rédaction suivante :

"Considérant que le législateur a méconnu la règle ainsi rappelée en prévoyant que l'ISF pourrait être assis sur ce bien dont il ne serait que nu-propriétaire et dont il ne tirerait aucun revenu alors que l'impôt serait calculé sur la valeur du bien en pleine propriété ;".

Monsieur COLLIARD : Je propose pour ma part de supprimer la troisième phrase du premier considérant et de remplacer le deuxième considérant par :

"Considérant qu'il est contraire aux exigences de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen que celui qui n'a pas la pleine propriété d'un bien puisse être imposé sur la valeur de ce bien en pleine propriété ;".

Monsieur le Secrétaire général : La jurisprudence de 1981 fait un lien entre les revenus et le patrimoine imposé. En outre, elle prévoit une imposition en pleine propriété des droits détenus par l'usufruitier. Evitons un miroitement avec cette décision.

Madame VEIL : La proposition de Monsieur Colliard va plus loin en effet, car elle revient sur la jurisprudence de 1981 qui admettait que l'usufruitier supporte seul le poids de l'impôt, mais parce qu'il bénéficiait des revenus du bien.

Monsieur AMELLER : Je propose de supprimer la fin du considérant après "article 885 G bis".

Monsieur le Président : Ce serait sous-motivé.

Après une discussion informelle, le Conseil revient à la formulation proposée par Madame Veil, que le rapporteur juge "la moins inconstitutionnelle".

Elle est adoptée à l'unanimité.

Monsieur Abadie donne ensuite directement lecture du projet de décision sur l'article 18.

Il est adopté à l'unanimité avec une modification rédactionnelle proposée par Madame Lenoir substituant "l'administration ne peut rectifier une déclaration" à "l'administration ne pourra rectifier la déclaration".

Monsieur ABADIE : ARTICLES 19, 23 ET 24

**Modification des règles de territorialité en matière
de droits de mutation à titre gratuit, d'impôt sur la fortune
et d'imposition de certaines plus-values**

Ces trois articles ont un objet commun, qui est de lutter contre la fraude et la délocalisation fiscales. Ils ont respectivement pour objet :

- de modifier les règles de territorialité des droits de mutation à titre gratuit en visant, soit le domicile fiscal du donateur ou du défunt, soit celui du bénéficiaire de la transmission à titre gratuit ;

- de soumettre aux droits de mutation à titre gratuit et à l'impôt sur la fortune les immeubles et droits immobiliers situés en France et détenus, par l'intermédiaire d'organismes interposés, par des non-résidents ;

- d'imposer les plus-values (constatées ou en report) en cas de transfert du domicile hors de France.

Les députés requérants soutiennent que ces articles seraient manifestement contraires au principe communautaire de liberté d'établissement d'un résident français dans un autre Etat de l'Union européenne et à la liberté de circulation des capitaux, de même qu'à « un certain nombre de conventions fiscales bilatérales ». Par ailleurs, ils considèrent qu'en étant fondés sur une présomption implicite de fraude fiscale ces articles méconnaîtraient, au surplus, le principe fondamental de la présomption d'innocence.

Il est aisé de répondre à ces arguments :

En effet, nous ne pourrions que confirmer notre jurisprudence selon laquelle la méconnaissance de conventions ou d'accords internationaux, ou de dispositions de droit communautaire, est sans incidence sur la constitutionnalité de la loi, étant précisé que les dispositions déferées ne sauraient faire obstacle à l'application de conventions fiscales bilatérales, lorsqu'elles existent.

En outre, il est bien évidemment loisible au législateur de modifier les règles de territorialité en matière de droits de mutation à titre gratuit, d'impôt sur la fortune et d'imposition de certaines plus-values, afin d'éviter que certains biens ou revenus échappent à l'impôt. Ce faisant, le législateur ne fait pas pour autant reposer son appréciation sur une présomption de fraude fiscale qui méconnaîtrait un principe de « présomption d'innocence ». En effet, les personnes et les situations auxquelles les nouvelles dispositions s'appliqueront ont été définies selon des critères objectifs et n'ont ni pour objet ni pour effet -on voit mal d'ailleurs comment cela pourrait être le cas- de porter atteinte à la présomption d'innocence. Dès lors, et en tout état de cause, ce grief ne peut pas être accueilli.

Puis Monsieur Abadie donne lecture du projet de décision sur ces articles.

Madame LENOIR : Je baisse les bras provisoirement sur la conformité des lois aux traités mais, pour la phrase suivante, je propose un amendement :

"que, dans le silence de la loi, les dispositions en cause s'appliquent sous réserve des traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés, notamment les conventions bilatérales fiscales ;".

Monsieur ABADIE : Ce n'est pas utile de réintroduire ici l'application potentielle de toutes les dispositions internationales.

L'amendement de Madame Lenoir est repoussé par huit voix contre une (Madame Lenoir). Le projet de décision, dans la rédaction du rapporteur, est adopté par huit voix contre une (Madame Lenoir).

Monsieur Abadie donne lecture directement du projet de décision sur l'article 29. Il est adopté à l'unanimité.

Monsieur Abadie donne lecture directement du projet de décision sur l'article 38.

Monsieur AMELLER : J'ai néanmoins une explication sur le grief tiré du lien entre superficie et capacité contributive.

Monsieur ABADIE : La question est de savoir si ce critère est en rapport avec l'objet de la loi, qui est de préserver la capacité financière d'intervention de l'Etat en Ile-de-France. Et tel me paraît bien être le cas.

Il est adopté à l'unanimité.

Monsieur ABADIE : ARTICLE 41

Réforme de l'avoir fiscal

Cet article, d'une grande complexité technique, a pour objet de réduire de 50 % à 45 % des sommes nettes distribuées, le montant de l'avoir fiscal pour les actionnaires personnes morales. Ce faisant -et c'est là que le mécanisme se complique- il institue un double taux d'avoir fiscal puisque le taux à 50 % est conservé lorsque l'actionnaire est une personne physique, mais réduit à 45 % pour les actionnaires personnes morales (sous réserve d'exceptions). Toutefois, en contrepartie d'un crédit d'impôt de 45 %, les sociétés distributrices dont les résultats distribués n'ont pas subi l'impôt au taux de droit commun sont autorisées à limiter le précompte qu'elles doivent alors acquitter à 45 %.

Le précompte est une avance de l'avoir fiscal que la société distributrice doit faire au Trésor. Il est dû, dans les cas, au demeurant très limités, où les entreprises prélèvent les dividendes versés à leurs actionnaires sur des bénéficiaires qui n'ont pas supporté l'impôt sur les sociétés au taux normal (dividendes de filiales exonérés grâce au régime « mères-filles », distributions de plus-values ayant bénéficié d'un taux réduit d'imposition), ou sur des bénéficiaires réalisés depuis plus de cinq ans.

Or, les sénateurs requérants soutiennent que cet article introduit une discrimination injustifiée, contraire au principe d'égalité devant l'impôt, entre les sociétés, selon qu'elles peuvent apporter la preuve que leurs actionnaires sont ou non des personnes physiques. En effet, selon eux, une telle condition serait impossible à remplir pour les sociétés cotées, dont l'actionnariat est par définition mouvant. Ainsi le mécanisme du précompte leur serait applicable au taux de 50 %, alors que le taux de l'avoir fiscal dont bénéficieront leurs actionnaires ne sera que de 45 %. Il en résulterait une surtaxation des résultats distribués de 5 %.

Mais cet argument ne repose pas sur le dispositif adopté par le Parlement. En effet, le législateur a bien prévu de réduire, à due-concurrence de la baisse du taux de l'avoir fiscal, celui applicable au calcul du précompte pour les distributions, mises en paiement à compter de cette même date, que la société distributrice justifie avoir attribuées aux sociétés utilisant l'avoir fiscal au taux de 45 %.

Ce faisant, le législateur n'a réservé le bénéfice de la réduction du taux applicable au calcul du précompte à aucune catégorie particulière de sociétés et le principe d'égalité n'est donc pas en cause. Les difficultés que pourraient rencontrer les sociétés cotées, parce qu'elles connaîtraient mal leur actionnariat, pour établir que les actionnaires susceptibles d'utiliser l'avoir fiscal au taux de 45 % ne sont pas des personnes physiques, ne sont pas de nature à entraîner l'inconstitutionnalité de la disposition déferée.

Il semble de surcroît que les sociétés cotées ne rencontreront pas, dans la pratique, de difficulté majeure pour apporter les justifications nécessaires. L'instruction d'application de la loi devrait préciser que les entreprises pourront se référer, pour la liquidation de leur précompte, aux statistiques dont elles disposent sur la composition de leur actionnariat, dans la mesure où ces statistiques présentent des garanties suffisantes.

Monsieur Abadie donne lecture du projet de décision sur l'article 41.

Madame LENOIR : Je préférerais une formulation moins abrupte sur les "difficultés pratiques" et qu'on se borne à dire que l'article 41 n'a ni pour objet ni pour effet d'exclure les sociétés cotées du mécanisme.

Monsieur le Secrétaire général : On ne peut nier que la disposition entraînera des difficultés pratiques pour certaines entreprises, mais ces éventuelles difficultés d'application de la loi sont sans incidence sur sa constitutionnalité, sauf si elles aboutissaient à une formalité impossible.

Monsieur AMELLER : Écrivons "certaines difficultés", plutôt que les difficultés.

Madame LENOIR : Ou plutôt, à la place de "sont sans incidence" écrivons "n'entache pas la constitutionnalité".

Cette proposition est adoptée à l'unanimité, de même que la décision sur l'article 41.

Monsieur ABADIE : **ARTICLE 44**

REFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

Cet article amorce une réforme d'envergure de la taxe professionnelle visant à supprimer en cinq ans la part salariale de l'assiette de la taxe. Des

mesures d'accompagnement permettront d'atténuer le coût pour l'Etat de la nécessaire compensation en faveur des collectivités territoriales.

En application de l'article 1467 du Code général des impôts, l'assiette de la taxe professionnelle est constituée d'une part de la valeur locative des immobilisations corporelles dont le redevable a disposé pour les besoins de son activité professionnelle, d'autre part des salaires et des rémunérations des dirigeants, pris en compte pour 18 % de leur montant, cette dernière composante représentant environ 35 % de l'assiette de la taxe soit 288,2 milliards de francs en 1997.

L'article 29 prévoit de supprimer progressivement la part salariale, sous forme d'abattement annuels, croissant durant cinq ans, sur la fraction imposable de salaires. A compter de 2003, la part salariale sera complètement supprimée. Au cours de l'année prochaine, le mécanisme se traduira par la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle pour tous les redevables qui déclarent un montant de salaires inférieur ou égal à 555.555 F, soit 820.000 établissements représentant 68,4 % du nombre total d'établissements soumis à la taxe.

Cette suppression, dont le coût pour l'Etat s'élèvera la première année à 13 milliards de francs, trouve naturellement sa contrepartie dans un certain nombre de dispositions alourdissant le poids de l'impôt, notamment pour les plus grosses entreprises².

Pour les collectivités locales, dont la perte de recettes est estimée pour l'an prochain à 11,8 milliards de francs, l'article 29 met en place un dispositif de compensation de la perte de recettes, qui prend la forme d'un prélèvement sur recettes de l'Etat, égal à la perte calculée pour les collectivités locales, formule qui a été préférée à celle du crédit budgétaire.

² Ainsi la réduction pour embauche et investissement sera progressivement supprimée ; les loyers seront comptabilisés dans la valeur ajoutée des entreprises locataires et parallèlement les taux de plafonnement différenciés de la cotisation de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée, qui auraient dû être ramenés à 3,5 % pour toutes les entreprises, quel que soit leur chiffre d'affaires, alors qu'ils varient aujourd'hui de 3,5 % à 4 % seront pérennisés. En outre le taux de la cotisation minimale de taxe professionnelle pour les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 50 milliards sera fortement augmenté : il passera de 0,35 % à 1 % en 1999, 1,2 % en 2000 et 1,5 % en 2001. Enfin, les taux de la cotisation de péréquation, due par les entreprises implantées dans les communes où le taux global de la taxe professionnelle est inférieur au taux global moyen constaté au plan national l'année précédente, seront progressivement doublés sur cinq ans passant respectivement de 0,8 %, 1,25 % et 1,7 % à 1,6 %, 2,5 % et 3,4 %.

Parallèlement, sont prévues les mesures de coordination, tendant à adapter le montant des seuils de bases exonérées dans les zones urbaines en difficulté et en Corse, à adapter les dispositions relatives aux taxes spéciales d'équipement et aux contributions fiscalisées des communes aux syndicats de commune, à ne pas prendre en compte la diminution des bases de la taxe professionnelle dans l'application des mécanismes de solidarité ou encore à adopter l'abattement sur les bases d'imposition de la Poste pour maintenir la situation actuelle de l'exploitant public.

La compensation fera l'objet de versements mensuels, périodicité qui est celle de la D.G.F.

Les modalités de la compensation varieront entre la période transitoire et celle qui suivra.

- Au cours de la période transitoire, de 1999 à 2003, le montant de la compensation sera obtenu en multipliant la perte de base de l'année par les taux applicables en 1998. A noter que le dispositif n'entraînera une compensation au franc le franc que pour 1999. En effet, entre 2000 et 2003, les taux applicables resteront ceux de 1998. Le montant de la compensation sera cependant indexé sur le taux d'évolution de la DGF.

- A partir de 2004, la compensation sera purement et simplement intégrée à la DGF et évoluera comme elle. Elle devrait donc être fondue dans la masse des crédits de cette dotation et répartie selon les critères de péréquation qui la régissent.

Cet article a fait l'objet de nombreuses critiques, d'ordre économique et juridique. Sur le plan économique, il a été soutenu que l'accentuation de la différence de traitement entre grandes et petites entreprises n'était pas forcément d'une grande pertinence et qu'alourdir les charges des premières n'était peut-être pas l'instrument le plus efficace pour promouvoir l'emploi. De même la réforme pénaliserait les investissements, garants de la croissance de demain.

Mais, ce sont les critiques juridiques qui nous intéressent, d'autant qu'elles ont été les plus virulentes.

Les députés requérants -il est remarquable que les sénateurs ne nous aient pas saisi de cette question- relèvent ainsi que la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle conduit à retirer aux collectivités locales leur pouvoir fiscal sur le tiers d'un impôt dont le produit représente la moitié des ressources fiscales des collectivités locales, donc sur un **sixième de leur pouvoir fiscal**.

Une telle évolution remettrait en cause l'autonomie fiscale des collectivités locales, garantie par la Constitution et protégée par le Conseil constitutionnel qui a considéré par *"les règles posées par la loi ne sauraient avoir pour conséquence de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration"*, prévue à l'article 72 de la Constitution (n° 91-298 DC du 24 juillet 1991).

Or, le système de la compensation menacerait les ressources des collectivités locales. Il pénaliserait, individuellement, les collectivités qui ont procédé à des investissements pour attirer les entreprises, et qui ne pourront pas profiter de l'augmentation future des bases de la taxe professionnelle et il pénaliserait globalement les collectivités locales puisque l'indice de progression de la DGF serait moins intéressant que celui de la progression de la masse salariale.

- Il est d'autre part soutenu que la réforme serait contraire au principe d'égalité, dans la mesure où elle pénaliserait des professions libérales. En effet, comme la taxe professionnelle qu'acquittent ces dernières n'est pas assise sur les salaires, elles ne bénéficieront pas de la suppression progressive de cette base, alors même qu'elles seront mise à contribution pour financer la réforme par l'intermédiaire de la suppression de la réduction-embauche-investissement ou du doublement de la cotisation de péréquation.

1. C'est naturellement la question de l'atteinte à la libre administration des collectivités locales qui paraît essentielle.

Quels sont donc les principes constitutionnels en cause ?

L'article 72 de la Constitution qui dispose que les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi.

L'article 34 aux termes duquel la loi détermine les principes fondamentaux "de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources" mais qui dispose également que la loi fixe les règles concernant "l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures".

Il appartient donc au législateur, sous le contrôle du juge de la constitutionnalité, de combiner entre elles ces différentes règles constitutionnelles.

Si, en vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales "s'administrent librement par des conseils élus", chacune d'elles, toutefois, le fait "dans les conditions prévues par la loi" laquelle, aux termes de l'article 34, "détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources" (v. n° 90-274 DC du 29 mai 1990, relative à la loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement, cons. 12 et 23) et, s'agissant desdites ressources, "fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures". Sont par la même posées une règle de fond (le

principe de la libre administration, sous certaines conditions toutefois, des collectivités territoriales) et une règle de compétence (l'intervention du législateur, pour déterminer les principes fondamentaux de cette administration des collectivités territoriales notamment quant à leurs ressources, et pour fixer les règles concernant en particulier le taux de leurs impositions).

S'il appartient certes au législateur d'habiliter des collectivités locales à fixer elles-mêmes le taux d'impositions perçues à leur profit, et, dans cette hypothèse, d'arrêter les limites au delà desquelles ces collectivités ne pourront aller en procédant à cette fixation, l'exercice de sa compétence ne saurait aller toutefois jusqu'au point où il en résulterait une limitation de la marge de manoeuvre financière de ces collectivités, telle qu'il faille regarder leur libre administration comme entamée de façon inacceptable.

C'est ce qui ressort clairement de notre décision du 25 juillet 1990 (n° 90-277 DC cons. 13 et 14, rec. p. 70) sur la loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenues pour la détermination des bases des impôts directs locaux.

Quels enseignements tirer de cette jurisprudence dans le cas qui nous intéresse aujourd'hui ?

Tout d'abord qu'il résulte des principes constitutionnels que la fixation par les collectivités locales elles-mêmes du taux des impôts est une faculté qui constitue en quelque sorte une dérogation à la règle générale qui veut que cette responsabilité incombe au législateur, dérogation, fondée sur le principe de libre administration des collectivités locales, et qui apparaît comme une des modalités selon lesquelles le législateur détermine les principes fondamentaux des ressources de ces collectivités. C'est d'ailleurs ce qu'a exprimé parfaitement notre jurisprudence quand le Conseil a eu à se prononcer sur des moyens alléguant, en sens inverse, qu'en ne fixant pas lui-même le taux de chaque impôt, le législateur serait resté en deçà de sa compétence : s'il appartient à la loi de fixer les règles concernant le taux des impositions, a jugé le Conseil constitutionnel, il ne s'ensuit pas qu'elle doive les fixer elle-même, dès lors qu'elle détermine les limites à l'intérieur desquelles le taux peut être arrêté. Le législateur peut donc laisser aux collectivités le soin de fixer le taux des impôts locaux, à condition d'ailleurs de déterminer les limites maximales et minimales. Il peut aussi ne pas attribuer aux collectivités une telle faculté mais à condition, cette fois-ci, de ne pas limiter la marge de manoeuvre financière de ces collectivités résultant de ces ressources fiscales au point d'entraver leur libre administration.

En réalité, cette jurisprudence est de peu d'intérêt dans le cas qui nous occupe aujourd'hui. En effet, elle concerne les compétences respectives de

l'Etat et des collectivités locales en matière de fixation du taux des impôts locaux et donc des ressources fiscales des collectivités locales. Si l'Etat fixe lui-même le taux des impôts, il ne doit pas en résulter une restriction des ressources fiscales de nature à porter atteinte au principe de libre administration.

Mais cette jurisprudence ne prend pas partie, sinon indirectement et implicitement, sur la question de la part des ressources fiscales au sein de l'ensemble des ressources des collectivités locales.

Sans doute, une suppression pure et simple d'une ressource fiscale, qui ne trouverait pas de compensation, porterait-elle atteinte à la libre administration des collectivités locales. Mais ce n'est pas le cas ici puisque la perte résultant de la réforme sera intégralement compensée.

Plus subtile est la question d'une « autonomie fiscale » des collectivités locales qui exigerait qu'une part de leurs ressources -qui reste à déterminer- provienne de l'impôt. Comme on l'a vu, notre jurisprudence n'a pas eu à trancher explicitement ce point. Toutefois, on peut tirer de la décision de 1991, rendue à propos de la fixation du taux des impositions locales, une règle plus générale qui impose que les collectivités disposent de ressources fiscales et que la restriction de ces dernières par la loi, que cette restriction provienne d'un ajustement du taux ou de la suppression de certaines des ressources, ne doit pas entraver la libre administration de ces collectivités.

Il reste alors à déterminer si le fait que la part des ressources fiscales des collectivités locales au sein de l'ensemble de leurs ressources -dotations, subventions, emprunts- passe de 36 % à 30 % -d'où l'argument tiré d'une perte d'un sixième de leur pouvoir fiscal- entrave leur libre administration. Je ne pense pas que ce soit le cas.

2. Le deuxième grief tiré de la violation du principe d'égalité ne retiendra pas longtemps notre attention.

Dès lors que les membres des professions libérales employant moins de cinq salariés ne sont pas imposables à raison des salaires qu'ils versent, il est normal que la suppression de la part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle opérée par l'article 44 ne les concerne pas. Le grief tiré d'une rupture d'égalité à leur détriment ne saurait être accueilli ; pas plus que les locataires seraient demain fondés à se plaindre si la taxe foncière, qui est acquittée par les seuls propriétaires, était supprimée.

Monsieur LANCELOT : J'ai peur que le rapporteur nous ait "mithridatisés". Il y a ici un vrai problème au regard de l'article 72. La disposition contestée constitue une entreprise de recentralisation.

L'argumentation du projet du rapporteur repose sur l'idée que les collectivités territoriales ne seraient pas demain plus maltraitées que l'Etat. Certes, les collectivités peuvent jouer sur les taux. Mais c'est sur le principe que je suis inquiet. C'est bien à mon sens le principe de libre administration qui est en cause. Les communes n'auraient plus à se soucier de faire venir des entreprises mais à demander toujours plus à la DGF.

Voilà pourquoi je considère que cet article 44 doit être censuré ou sérieusement encadré.

Monsieur AMELLER : Après l'envolée de Monsieur Lancelot, je n'aborderai qu'une question marginale. Durant la période transitoire, n'y a-t-il pas une sorte de gel des bases, ne prenant pas en compte le départ ou l'arrivée d'entreprises nouvelles ?

Monsieur le Secrétaire général : Oui, mais pendant quatre ans seulement.

Monsieur GUÉNA : J'ai déjà vu ce qui se produit là une vingtaine de fois. En ce qui me concerne, je me réjouis qu'on ôte la part salariale de la TP. Le seul problème est celui de la compensation, mais qu'y pouvons-nous ? Nous n'allons pas censurer ce qui est ici de la prérogative de l'Etat. Dieu merci, les communes ne sont pas maîtresses de leurs recettes fiscales. Nous verrons bien si les communes sont lésées. Si tel est le cas, elles sauront le faire savoir. Ne remettons pas en cause les principes essentiels de l'Etat républicain, dans lequel les collectivités ne peuvent avoir qu'un rang second.

Monsieur Lancelot, vous êtes en train de vous battre pour des maires qui n'en demandent pas tant.

Monsieur LANCELOT : Je me bats pour les citoyens, je n'ai pas de clients !

Madame LENOIR : On voit bien que la décentralisation n'est pas pour demain. Cela étant, on a interprété l'article 72 comme fondant l'autonomie des collectivités. Ce que veut dire cet article, c'est qu'elles doivent disposer de ressources propres. La réforme conduira certainement à terme à la suppression de la taxe professionnelle. On ira vers la création de taxes locales, additionnelles à l'impôt sur le revenu, au niveau du département ou de la région. Il n'y a pas, en tout état de cause, une atteinte aux exigences de l'article 72, qui permettrait la disparition pure et simple des recettes fiscales.

Monsieur MAZEAUD : Je suis tout à fait d'accord avec Monsieur Guéna. Je suis très favorable à une réelle péréquation, car l'actuel système est profondément injuste. Il n'y a aucune atteinte à l'autonomie des collectivités

locales avec le mécanisme proposé. Mon expérience de maire d'une commune sans entreprise m'a convaincu de la nécessité de faire disparaître ce type d'impôt. On y va et c'est très bien.

Monsieur Abadie donne lecture du projet de décision sur l'article 44.

Madame LENOIR : Ne peut-on pas lier le 49^{ème} et le 48^{ème} considérant ?

Monsieur LANCELOT : Le "toutefois" fait bien apparaître la conciliation des deux principes.

Madame Lenoir renonce à son amendement.

Madame LENOIR : Au 51^{ème} considérant, précisons "en fonction des buts qu'il se propose" après "le législateur doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels".

Monsieur ABADIE : Soit.

Ainsi amendé, le projet de décision sur l'article 44 est adopté à la majorité de huit voix contre une (Monsieur Lancelot).

Monsieur Abadie donne lecture directement du projet de décision sur l'article 52. Il est adopté à l'unanimité.

Monsieur ABADIE : ARTICLE 99

Taxe sur les activités commerciales saisonnières

Cet article, introduit par amendement du Président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, tend à permettre aux communes d'instituer une taxe sur les activités saisonnières à caractère commercial, calculée en fonction de la superficie du local ou du terrain sur lesquels est implanté le commerce, ou à défaut, de manière forfaitaire. L'intention du législateur est d'instaurer une égalité de traitement entre les contribuables qui exercent des activités commerciales saisonnières et ceux qui exploitent de façon traditionnelle un commerce.

Nous avons déjà rencontré cet article au printemps dernier. Il présentait à l'évidence des risques d'inconstitutionnalité, en ce qu'il était très certainement entaché d'incompétence négative. Toutefois, c'est sur un autre terrain que nous l'avons censuré, car il avait été introduit en nouvelle lecture, après la

Commission mixte paritaire, et il ne présentait de lien direct avec aucune des dispositions du texte en discussion.

Tel qu'il nous revient aujourd'hui du Parlement, il ne présente plus ce vice, puisqu'il a été adopté dès la première lecture et que sa rédaction a été sensiblement améliorée, notamment en ce qui concerne le taux et l'assiette de la taxe.

Toutefois, les sénateurs mettent en cause l'assiette de la taxe, qui serait définie de manière imprécise, en méconnaissance des exigences de l'article 34 de la Constitution. Ils estiment que le choix entre la taxation forfaitaire et la taxation à la surface laisserait place à l'arbitraire. Ils allèguent également une méconnaissance du principe d'égalité devant l'impôt en ce que la superficie d'un local serait indépendante des facultés contributives des redevables. Ils estiment en outre que "la possibilité de poursuivre solidairement le propriétaire du local ou du terrain où le redevable exerce son activité, en cas de non paiement de la taxe" serait contraire à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Enfin, ils soutiennent que les modalités de recouvrement ne seraient pas définies "avec la précision indispensable".

Parmi ces critiques, qui, le plus souvent, ne sont pas sans fondement, la dernière mérite de retenir l'attention. En effet, aux termes de l'article 34 de la Constitution, c'est au législateur qu'il appartient de déterminer les règles relatives aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures. Le recouvrement d'un impôt peut être défini comme l'ensemble des actes juridiques et des opérations matérielles visant à obtenir le paiement d'une imposition, une fois celle-ci établie. Ses modalités sont aussi précises que nombreuses. Elles concernent, outre la désignation de l'administration chargée du recouvrement :

- les obligations de cette dernière ;
- la procédure de mise en recouvrement ;
- la date d'exigibilité de l'impôt et les délais de paiement ;
- les remises gracieuses ;
- les pénalités de retard ;
- les règles de prescription ;
- les procédés de contrainte et les privilèges de l'administration (action d'office, saisie, vente forcée, sûretés) ;
- les poursuites (nature, conditions, procédure) ;
- les garanties du redevable ;
- les recours administratifs et contentieux ;
- les sanctions pénales.

La plupart du temps, le législateur, plutôt que d'énumérer, à chaque fois qu'il crée un impôt nouveau, les règles applicables, renvoie à celles applicables

à d'autres impôts et le respect de sa propre compétence est sauf. Par exemple, la loi dispose : " cette taxe est recouvrée comme en matière de taxe foncière...".

Or, ici, le législateur s'est borné à indiquer que le recouvrement de la taxe sera opéré par les soins de l'administration municipale et à fixer une règle de solidarité de paiement. Notons d'emblée que cela rend sans doute assez vaine la création de la taxe car sa perception n'est assortie d'aucun mécanisme de contrainte et de sanctions. Mais sur un plan juridique, cette carence entache vraisemblablement le dispositif d'une incompétence négative.

Certes, et cela ne manquera pas d'être souligné, il s'agit d'une imposition locale, mais cela n'a pas d'incidence sur les obligations résultant de l'article 34. Le fait qu'il s'agisse d'une imposition locale autorise certainement le législateur à confier la tâche de la recouvrer à la collectivité locale qui la perçoit, alors que ce ne serait pas le cas s'il s'agissait d'un impôt contribuant aux charges de la Nation (cf. décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990)³, mais il ne lui permet pas de s'abstenir de fixer, conformément au 6ème alinéa de l'article 34, les règles de recouvrement. C'est pourquoi je vous propose de censurer l'article 99.

Monsieur Abadie donne lecture du projet de décision sur l'article 99. Il est adopté à l'unanimité.

Monsieur ABADIE : Article 107

N.I.R.

Cet article, issu d'un amendement parlementaire, a suscité une vive émotion, plus souvent d'ailleurs que la réflexion juridique. Il définit les conditions dans lesquelles les administrations fiscales pourront utiliser le numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques. Tout en permettant de lutter plus efficacement contre la fraude fiscale, il tend à éviter les erreurs d'identification et n'a nullement pour objet de permettre un croisement des fichiers entre administrations fiscales et organismes de sécurité sociale.

Toutefois, en première lecture, le Sénat a supprimé cet article, au motif que la disposition présenterait des risques sérieux pour la liberté individuelle.

³ "Si aucun principe fondamental reconnu par les lois de la République n'impose un mode particulier de recouvrement, il n'en demeure pas moins que le recouvrement d'une imposition contribuant, conformément à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, aux charges de la Nation, ne peut être effectué que par des services ou organismes placés sous l'autorité de l'Etat ou sous son contrôle".

Le texte adopté en nouvelle lecture puis définitivement par l'Assemblée nationale a pris en compte les remarques qui avaient été présentées au Sénat, en modifiant le dispositif sur trois points : le renforcement de l'obligation de secret professionnel, les sanctions applicables et l'intervention de la CNIL en cas de menace grave et immédiate pour les libertés.

Toutefois, ces améliorations n'ont pas suffi à calmer l'ire de l'opposition qui continue à soutenir que :

- la disposition est entachée d'inconstitutionnalité en ce qu'elle représente une dérogation à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, alors que le Conseil constitutionnel a rappelé dans le cadre de sa décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993 que les dispositions "*prévues par la législation relatives à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*" étaient "*protectrices de la liberté individuelle*" ;

- le renvoi à un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), pour fixer les modalités d'application de cet article est insuffisant au regard des obligations prévues à l'article 34 de la Constitution qui prévoit que la loi fixe les règles "*concernant les garanties fondamentales accordées au citoyen dans l'exercice des libertés publiques*".

Ces deux griefs sont repris dans la saisine des sénateurs. Celle des députés se borne à mettre en cause, sans grief particulier, et en quelque sorte pour mémoire, la mesure en cause, comme portant atteinte à la liberté, droit fondamental affirmé par l'article de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Ces griefs ne peuvent être retenus.

Tout d'abord, et de manière générale, on peut souligner qu'un identifiant commun aux services fiscaux et sociaux existe aux Etats-Unis, en Italie, en Espagne, en Belgique et au Royaume-Uni et que ce mécanisme est recommandé par l'OCDE. En outre, le caractère contradictoire du débat fiscal entre l'administration et le contribuable ne sera pas remis en cause non plus qu'aucune des garanties inhérentes à la procédure fiscale de redressement. Enfin, d'ores et déjà les agents de l'administration des finances, comme ceux de l'URSSAF, sont tenus à une obligation très stricte de secret professionnel et le dispositif adopté par l'Assemblée limite strictement l'utilisation des renseignements à des fins fiscales et sociales.

En réalité, les saisissants s'appuient sur notre jurisprudence qui ferait, selon eux, des "dispositions protectrices" de la loi du 6 janvier 1978 des garanties propres à assurer la constitutionnalité de toute mesure mettant en cause le traitement automatisé de données individuelles.

Or, l'adoption de l'article 107, ne répond nullement à une volonté de déroger à la loi de 1978.

En outre, nous avons à maintes reprises, et encore récemment l'an dernier, rappelé la valeur constitutionnelle de la lutte contre la fraude fiscale, en reprenant les termes de notre décision de 1983 (n° 83-164 DC du 29 décembre 1983)⁴.

Et s'il appartient au Conseil de concilier ce principe avec d'autres exigences de valeur constitutionnelle telles que la liberté individuelle, ou, en matière de sanctions fiscales, les principes des droits de la défense, de la légalité des délits et des peines, de leur non rétroactivité, etc... de telles exigences ne sont pas méconnues en l'espèce, dès lors que l'utilisation du NIR par les services de l'administration fiscale paraît suffisamment encadrée. Elle est en effet limitée :

- au traitement de données relatives à l'assiette, au contrôle et au recouvrement des impôts (I et II de l'article 107) ; La direction générale des impôts, la direction générale de la comptabilité publique et la direction générale des douanes et des droits indirects ne seront autorisées à collecter, conserver ou échanger entre elles les numéros d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques (NIR), que pour mettre en oeuvre des traitements de données relatifs à l'assiette, au contrôle et au recouvrement de tous impôts, droits, taxes, redevances ou amendes.

- à la facilitation de la transmission aux organismes de sécurité sociale de renseignements qui leur sont d'ores et déjà communiqués par les services fiscaux en vertu de l'article L. 152 du livre des procédures fiscales.

Lorsque dans le cadre de cet article L. 152, les services du ministère des finances précités communiqueront des informations nominatives aux organismes sociaux, ces communications devront être strictement nécessaires et exclusivement destinées à l'appréciation des conditions d'ouverture et de

⁴ "Considérant que l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen proclame : "Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés".

"Considérant qu'il suit nécessairement de ces dispositions ayant force constitutionnelle que l'exercice des libertés et droits individuels ne saurait en rien excuser la fraude fiscale ni en entraver la légitime répression".

maintien des droits aux prestations, au calcul de celles-ci, à l'appréciation des conditions d'assujettissement aux cotisations et contributions et à la détermination de l'assiette et du montant des cotisations et contributions et à leur recouvrement.

En outre de sérieuses garanties ont été instituées, propres à assurer, en tout état de cause, la constitutionnalité du dispositif.

- Les modalités d'application de la loi seront fixées par un décret en Conseil d'Etat pris après avis de la CNIL et les différentes applications informatiques auxquelles le NIR sera intégré donneront naturellement lieu à la saisine de la CNIL.

- Toutes les informations recueillies à l'occasion de ces opérations seront soumises à l'obligation de secret professionnel.

- Toute violation de ce décret ou toute utilisation du NIR à d'autres fins que celles prévues par la loi feront encourir aux contrevenant les peines prévues à l'article 226-21 du code pénal (5 ans d'emprisonnement et 2 millions de francs d'amende).

Par ailleurs, si (par extraordinaire) les libertés individuelles étaient menacées, la Commission nationale de l'informatique et des libertés pourrait intervenir pour enjoindre au ministre en charge des directions fiscales de prendre des mesures de sécurité pouvant aller jusqu'à détruire les supports d'informations constitués à partir du numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques. On n'a jamais donné un tel pouvoir à une autorité administrative indépendante !

Enfin -et pour bien fixer les idées sur la portée réelle d'un article que beaucoup ont "diabolisé sans le lire- on ajoutera que le dispositif de l'article 107 n'est pas seulement destiné à lutter contre les fraudes en matière fiscale et de sécurité sociale, mais aussi à simplifier la vie de nos concitoyens, à leur éviter les désagréments qui peuvent naître de certaines homonymies et, en facilitant le travail des administrations, à rendre plus rapide et plus fiable la liquidation des prestations de sécurité sociale (prestations sous conditions de ressources en particulier). Aussi a-t-il été demandé par un référé très ferme de la Cour des comptes dont j'ai pu prendre connaissance.

Eu égard tant aux précautions ainsi prises par le législateur qu'à la portée limitée des dispositions critiquées (éviter des erreurs d'identité lors de traitements de données existants), le Conseil ne peut que rejeter les griefs selon lesquels l'article 107 méconnaîtrait les exigences constitutionnelles relatives à la protection de la vie privée et de la liberté individuelle.

Je ne vois pas d'ailleurs sur quel terrain constitutionnel pourrait se fonder la solution inverse à celle que je vous propose. En quoi la simple utilisation du numéro de sécurité sociale par Bercy, alors qu'aucun nouveau transfert de données n'est prévu, pourrait-elle porter atteinte à la liberté de l'homme proclamée par l'article 2 de la Déclaration ?

Pour prendre la mesure des choses, citons cette disposition : "Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression".

En quoi la simple utilisation du numéro de sécurité sociale, pour mieux asseoir l'impôt ou les prestations de sécurité sociale, peut-elle porter atteinte à la vie privée ? Ce n'est quand même pas comme si la loi permettait à Bercy de pratiquer des écoutes téléphoniques ! Disons le mot : je trouve ce procès, si médiatique qu'il soit, trop médiatique d'ailleurs pour être honnête parfaitement ridicule.

Monsieur AMELLER : Je me demande si le pouvoir reconnu à la CNIL n'est pas excessif et si on ne peut pas le souligner, voire le censurer.

Monsieur ABADIE : Je n'y suis pas hostile, mais je ne suis pas sûr que ce soit le sentiment du Conseil.

Monsieur COLLIARD : Sur une telle question, il faut faire attention et je suis partagé. Il faut éviter que les handicaps techniques des services du fisc soient une garantie pour les fraudeurs, mais nous devons être vigilants sur un tel sujet, sur lequel nous sommes attendus.

On est en fait ici à la limite du cavalier budgétaire.

Il aurait été de meilleure méthode de débattre de cet article au sein de la discussion de la prochaine loi de transposition de la directive sur l'utilisation des fichiers.

Mais je suis assez favorable à l'amendement de Madame Lenoir, qui a le mérite de resserrer la rédaction proposée par le rapporteur.

Madame LENOIR : C'est une vieille revendication de l'administration fiscale que de vouloir utiliser tous les fichiers. La finalité est certes louable : l'égalité devant l'impôt. Je précise qu'identifiant unique ne signifie pas interconnection des fichiers et c'est ainsi qu'il faut lire les différentes lois applicables dans les pays européens.

L'idée de mon amendement est de dire que l'article se borne à permettre aux services fiscaux d'utiliser le NIR, dans le cadre de leurs missions respectives, en vue d'éviter les erreurs d'identité et de vérifier les adresses des personnes.

Il s'agit aussi de préciser que le législateur n'a pas entendu déroger aux dispositions protectrices de la liberté individuelle prévues par la législation relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, ce qui rappelle le droit d'accès des citoyens aux informations nominatives.

"Considérant que l'article 107 se borne à permettre à la direction générale de la comptabilité publique, à la direction générale des impôts et à la direction générale des douanes et des droits indirects d'utiliser, en vue d'éviter les erreurs d'identité et de vérifier les adresses des personnes, le numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques dans le cadre de leurs missions respectives ainsi qu'à l'occasion des transferts de données opérés en application des articles L. 81.A et L. 152 du livre des procédures fiscales ; que les trois directions précitées ne peuvent collecter, conserver ou échanger entre elles les numéros d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques que pour mettre en oeuvre des traitements de données relatifs à l'assiette, au contrôle et au recouvrement de tous impôts, droits, taxes, redevances ou amendes ; que toutes les informations recueillies à l'occasion de ces opérations sont soumises à l'obligation de secret professionnel prescrite par l'article L. 103 du Livre des procédures fiscales : que la CNIL a la faculté d'intervenir lorsque la mise en oeuvre du droit de communication prévu aux articles L. 81.A et L. 152 s'avère susceptible de porter une atteinte grave et immédiate aux droits et libertés" ; qu'en outre, le législateur n'a pas entendu déroger aux dispositions protectrices de la liberté individuelle prévues par la législation relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;...".

Monsieur MAZEAUD : Je suis d'accord avec Madame Lenoir, mais je sous-amenderai en précisant après les mots "liberté individuelle" les mots "et de la vie privée".

Monsieur Abadie donne lecture du projet de décision en intégrant l'amendement de Madame Lenoir.

Monsieur AMELLER : Je propose de censurer l'alinéa de l'article 107 donnant des pouvoirs exorbitants à la CNIL.

Monsieur COLLIARD : Je suis assez peu disposé en faveur de ce texte, mais si on censure l'une de ses seules garanties, alors je me range à une censure d'ensemble.

Madame LENOIR : On ne va pas changer notre jurisprudence à 180°. Je rappelle qu'on a admis qu'une commission puisse enjoindre à l'autorité administrative la destruction de films, dans notre décision sur la vidéosurveillance.

L'amendement de Monsieur Ameller est retiré.

Monsieur GUÉNA : Pour renforcer notre rédaction sur la CNIL, écrivons que la CNIL pourra toujours intervenir.

Monsieur LANCELOT : Ou bien "garde la faculté d'intervenir".

Monsieur COLLIARD : C'est "conserve" que vous voulez dire. Mais le terme est impropre puisqu'elle n'avait pas jusqu'à présent une telle compétence.

Madame VEIL : Je pense, pour mieux affermir notre décision qu'à la place de "n'a pas entendu déroger" on devrait écrire "n'aurait pu déroger".

Madame LENOIR : Excellente idée : c'est l'application de la jurisprudence du cliquet en la matière.

Monsieur le Secrétaire général : Je vous mets en garde, c'est une constitutionnalisation pure et simple des dispositions de la loi de 1978. "N'a pu entendre déroger" répondrait à votre préoccupation sans obérer l'avenir.

Cet amendement est adopté par sept voix contre deux (Messieurs Ameller et Abadie).

Madame LENOIR : Au dernier considérant, je propose de faire apparaître une réserve explicite en écrivant "eu égard à l'article 107 et sous réserve des garanties dont est assortie sa mise en oeuvre".

Cette proposition est adoptée à l'unanimité de même que le projet de décision sur l'article 107.

Monsieur Abadie donne lecture directement du projet de décision sur les articles 51 et 136.

Monsieur LANCELOT : C'est assez curieux de voir ici la reconstitution de taxes affectées qui ne transitent pas forcément par le budget, alors que nous avons fait les remarques que vous savez au début de la décision.

Monsieur ABADIE : Je veux rassurer notre collègue. Ces taxes s'inscrivent absolument dans le cadre de notre jurisprudence, notamment en ce qui concerne la part d'un impôt au sein d'un budget annexe.

Madame LENOIR : Je m'interroge cependant sur le FIATA, ses tenants et ses aboutissants ainsi que sur la prise en charge de services de sécurité qui sont dans les fonctions mêmes de l'Etat, me semble-t-il.

Le rapport sur les articles 51 et 136 est alors communiqué à Madame Lenoir.

Monsieur MAZEAUD : Est-il bien sûr qu'il ne s'agisse pas de charges permanentes de l'Etat ?

Monsieur ABADIE : Oui, au sens de l'ordonnance de 1959. Mais on peut le préciser.

Le projet de décision sur les articles 51 et 136 est adopté à l'unanimité.

Monsieur le Président : Sur le dispositif, je propose de mentionner explicitement la réserve d'interprétation accompagnant l'article 107.

Cette proposition est adoptée à l'unanimité.

Mis aux voix, l'ensemble du projet est adopté à l'unanimité.

La séance est suspendue à 19 heures.

La séance est reprise à 19 h 15.

Monsieur le Président : Nous adressons nos compliments au Préfet Abadie pour le travail déjà accompli au cours de cette journée.

Applaudissements des membres.

Je lui donne maintenant la parole pour son rapport sur la loi de finances rectificative.

Monsieur ABADIE : **SUR LES ARTICLES 2, 3 ET 4** :

Ce sont les articles sur l'équilibre général, sur l'ouverture de crédits supplémentaires au titre des dépenses ordinaires des services civils pour 1998 et sur l'ouverture, au titre des dépenses en capital des services civils pour 1998, d'autorisations de programme et de crédits de paiement qui sont, en premier lieu, contestés par les sénateurs auteurs de la saisine.

Les sénateurs soutiennent qu'en ouvrant de nombreux crédits destinés à être reportés sur l'exercice 1999 ou sur des exercices ultérieurs, sans que leur inscription réponde à l'objectif de continuité de l'action de l'Etat, le législateur a porté atteinte aux principes d'annualité et de sincérité budgétaire.

Ils visent spécifiquement les crédits ouverts (43-20) au titre du financement des dépenses préparatoires à la célébration de l'an 2000, ceux ouverts (37-75) au titre du financement du recensement général de la population, ceux ouverts (46-01) au titre de la réforme des commissaires-priseurs, ceux ouverts au titre du financement du plan d'urgence en faveur des lycées.

Le Sénat, lors de la première lecture, avait procédé à diverses réductions de crédits correspondant à ces chapitres, motivant son vote par le fait que les dépenses concernées auraient dû être financées par des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1999 et non dans le projet de loi de finances rectificatives pour 1998.

C'est la première fois que la question est ainsi posée au Conseil constitutionnel de la constitutionnalité du contenu de la loi de finances rectificative en cas de présence, dans un tel texte, de mesures d'ouverture de crédits dont on sait qu'ils seront nécessairement reportés dans leur intégralité, ou pour l'essentiel, pour la seule raison que les dépenses correspondant ne pourront être effectivement engagées qu'au cours de l'exercice ultérieur ; ce type d'ouverture de crédits n'est pas inhabituel, même s'il n'est pas très orthodoxe.

Je rappelle que lorsqu'un crédit est ouvert sur un exercice donné, il peut être engagé jusqu'au 10 ou au 31 janvier de l'année suivante (période complémentaire) ; la partie non engagée, ou tout le crédit si rien n'a été engagé est reportable sur l'année postérieure, et 1/10 s'il s'agit de crédits de fonctionnement.

Il s'agit ici de crédits d'investissement ou de nature exceptionnelle : ils sont reportables entièrement.

S'il est incontestable que les lois de finances rectificative sont des lois de finances, et comme telles soumises à l'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 janvier 1959, la finalité traditionnelle des collectifs budgétaires est avant tout une finalité d'ajustement ; ils interviennent ainsi pendant l'année budgétaire pour corriger les évaluations de la loi de finances de l'année et les adapter aux nécessités ou à la conjoncture, eux seuls pouvant modifier le contenu des lois de finances initiales ; ils soumettent par ailleurs obligatoirement à la ratification du Parlement toutes les ouvertures de crédits opérés par décret d'avances. Les collectifs budgétaires sont donc, eu égard à leur incidence sur les composantes budgétaires, des textes financiers fondamentaux pour le gouvernement.

Il n'est pas davantage contestable que des crédits reportables peuvent être ouverts par une loi de finances rectificative, en application des dispositions de l'article 17 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, sans que ceci porte atteinte au principe de l'annualité budgétaire ; mais si les votes de crédits dans les collectifs n'ont que valeur d'autorisation, comme c'est le cas pour les lois de finances initiales, ils ne sauraient servir à éviter le rattachement de dépenses à la loi de finances de l'année à venir ; en l'espèce, la totalité des crédits correspondant à des dépenses qui ne seront effectives qu'en 1999 ouverts par la loi de finances rectificative, auraient en principe dû être inscrits directement dans la loi de finances pour 1999.

Il n'est pas impossible que certaines décisions d'engagement puissent intervenir en janvier 1999 en période complémentaire : il en est ainsi des dépenses préparatoires au recensement, à la célébration de l'an 2000, à l'avance que l'Etat peut faire aux régions sur les subventions en annuités décidées pour les emprunts que feront les conseils régionaux sur le plan lycée.

Mais sur un montant total de crédits nets ouverts par le collectif budgétaire de 30851 millions de francs, les anticipations pures et simples de dépenses de 1999 se chiffrent à 2 milliards de francs au plus ; il s'agit de dépenses qui ne pourront pas être engagées, même en période complémentaire ; il ressort des annexes à la loi de finances rectificative et des observations du gouvernement que sont concernés : les crédits inscrits au budget du ministère de

la justice au titre de l'indemnisation des commissaires-priseurs (la réforme n'a aucune chance d'aboutir avant la fin de la période complémentaire, le projet de loi l'initiant venant d'être déposé sur le bureau du Sénat) ; les crédits permettant à l'Etat de subventionner les régions au titre du coût des emprunts contractés pour la rénovation des lycées (les programmes d'emprunt ne seront pas achevés dans leur grande majorité, voire dans leur ensemble, à la fin de la période complémentaire) ; l'essentiel des dépenses relatives au recensement de la population (seules des dépenses relatives à la formation des enquêteurs ayant été engagées en 1998). Ainsi il apparaît clairement que, de fait, la quasi-intégralité des crédits susmentionnés ne donnera lieu à aucune dépense imputée sur l'exercice 1998.

Néanmoins, eu égard au montant que je viens d'indiquer, très réduit par rapport aux masses budgétaires de l'exercice 1998, je vous propose, dans le projet de décision, de considérer qu'il n'y a pas d'atteinte aux principes constitutionnels, tout en relevant au passage l'irrégularité du procédé.

Madame LENOIR : Je suis d'accord, compte tenu des sommes en jeu, pour ne rien faire, mais ce système est une vieille "ficelle" dénoncée dans tous les rapports ; on augmente ainsi sans le dire les dotations des lois de finances pour l'année à venir.

Je pense notamment ici aux commissaires priseurs, s'agissant d'un projet de réforme qui vient tout juste d'être déposé, la ficelle est grosse.

Monsieur COLLIARD : C'est vrai que tout cela n'est pas très satisfaisant.

Lecture est faite du projet sur ces articles.

Monsieur LANCELOT : La seule alternative serait d'annuler, ce qui à mon avis ne serait pas sain.

Madame VEIL : Peut être pourrait-on dire que certaines ouvertures correspondent à des dépenses effectives, nécessaires pour une bonne administration.

Madame LENOIR : Gardons une version "soft".

Le projet sur les articles 2, 3 et 4 est adopté à l'unanimité.

Monsieur ABADIE : **SUR L'ARTICLE 12 :**

C'est le dernier article sur lequel porte la saisine des sénateurs ; je commencerai par la description de la disposition dont la constitutionnalité est

contestée, pour ensuite présenter les griefs qui sont allégués, et enfin expliciter la réponse que je vous propose. Au soutien de mon rapport, je vous fais distribuer un tableau que j'ai établi [voir pièce jointe].

Afin de simplifier les obligations déclaratives des bailleurs, cet article **remplace le droit de bail et sa taxe additionnelle, qui sont des droits d'enregistrement, par deux contributions :**

- **la première**, instituée par l'article 234 bis nouveau du code général des impôts, est la **contribution annuelle représentative du droit de bail sur les revenus retirés de la location ou sous-location d'immeubles, de fonds de commerce, de clientèle, de droits de pêche ou de droits de chasse** ; elle est acquittée par les bailleurs et, comme en l'état de la législation actuelle, est à la charge du locataire, sauf convention contraire.

Les exonérations du droit de bail existant aujourd'hui sont maintenues, comme l'actuel tarif d'imposition : il est en principe de 2,5 % sauf pour certaines locations de droits de pêche ou de chasse pour lesquelles il est de 18 %.

La contribution va être assise sur les loyers effectivement encaissés au cours de l'année civile ou de l'exercice social.

- **la seconde**, instituée par l'article 234 nonies du code général des impôts, est la **contribution additionnelle à la contribution annuelle représentative du droit de bail susdécrite ; elle est applicable aux revenus tirés de la location de locaux situés dans des immeubles achevés depuis quinze ans au moins au 1^{er} janvier de l'année d'imposition** ; son champ d'application et son taux (2,5 %) sont identiques à ceux de la taxe additionnelle au droit de bail à laquelle elle se substitue. Comme dans le système actuel, elle est en principe à la charge du bailleur.

L'intérêt essentiel de la réforme ainsi engagée par le législateur tient à la suppression des formalités spécifiques, auxquelles le droit de bail donne lieu aujourd'hui ; je rappelle que ces obligations déclaratives s'expliquent du fait que la période d'imposition, retenue par la législation actuelle, pour ce droit, ne correspond ni à l'année civile, ni à l'exercice comptable des entreprises : il s'agit de la période allant du 1^{er} octobre au 30 septembre.

Désormais, la formalité spécifique de la déclaration du droit de bail va être supprimée, dans la mesure où le calendrier applicable retenu sera soit celui en matière d'impôt sur le revenu, soit celui en matière d'impôt sur les sociétés. La portée de la simplification découlant du nouveau système est

considérable puisque plus de 5 millions de déclarations et autant de moyens de paiement seront supprimés.

La période d'imposition sera l'année civile lorsque les loyers perçus entreront dans le champ de l'impôt sur le revenu ; ce sera l'exercice comptable ou la période définie au deuxième alinéa du code général des impôts dans les autres cas, notamment pour les personnes morales passibles de l'impôt sur les sociétés.

Les modalités de contrôle et de recouvrement seront soit celles applicables en matière d'impôt sur le revenu, soit celles applicables en matière d'impôt sur les sociétés.

La contribution additionnelle sera soumise aux mêmes règles de recouvrement que la nouvelle contribution représentative du droit de bail.

Les nouvelles dispositions s'appliqueront aux revenus perçus à compter du 1^{er} janvier 1998.

C'est sur ce point qu'intervient la première critique des requérants ; en effet, **ceux-ci font valoir que, pour la période allant du 1^{er} janvier 1998 au 30 septembre 1998, les redevables vont payer la nouvelle contribution et la contribution additionnelle alors qu'ils auront, pour cette même période, déjà acquitté le droit de bail et la taxe additionnelle ;** il y aurait donc double imposition ; ils considèrent que le mécanisme de dégrèvement prévu par le législateur pour les redevables relevant des règles de recouvrement de l'impôt sur le revenu n'est pas de nature à faire disparaître le vice d'inconstitutionnalité ainsi constitué, qui tiendrait à la violation de l'article 13 de la D.D.H.C. ; ils considèrent, par ailleurs, qu'il y a rupture de l'égalité devant les charges publiques dans la mesure où les personnes morales auxquelles s'appliquent les règles de recouvrement de l'impôt sur les sociétés vont elles, au contraire des personnes physiques, pouvoir récupérer sans délai les sommes payées au titre des anciennes taxes. Enfin, ils arguent du non respect par le législateur de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la rétroactivité en matière fiscale.

J'indique dès à présent, sur ce point, que le grief manque en fait, puisque le nouveau système institué n'est en aucune façon rétroactif.

S'agissant de la violation alléguée de l'article 13 de la D.D.H.C., il est indiscutable que le système critiqué ne conduit pas à l'instauration d'une double imposition ; en effet, les redevables ne paieront pas au cours de la même année les anciennes contributions et les nouvelles, du fait de l'abrogation immédiate des dispositions actuellement en vigueur relatives au droit de bail et à la taxe additionnelle.

Le fait que la période de référence pour les nouvelles contributions comprend, pour la déclaration qui sera faite en 1999, la période allant du 1^{er} janvier 1998 au 30 septembre 1998, n'a en aucun cas l'effet d'une double imposition. Simplement, le changement de régime va impliquer certaines modifications, tenant au décalage entre le moment où le locataire règle au bailleur les montants qu'il lui doit au titre de la contribution, qui est à sa charge, et celui où le bailleur devient lui-même redevable de la nouvelle contribution, comme le tableau que je vous ai fait distribuer le fait apparaître.

Si le législateur, compte tenu de cette superposition des bases d'imposition, a instauré un mécanisme de dégrèvement au bénéfice des redevables soumis aux règles relatives à l'impôt sur le revenu (d'un montant égal aux droits acquittés au titre de la période courant du 1^{er} janvier 1998 en cas de cessation ou d'interruption pour une durée d'au moins neuf mois consécutifs de la location), **ce dégrèvement a une finalité bien précise.**

Il s'agit, par cette mesure, de prendre en considération le cas particulier de la cessation de la location ou de l'interruption de celle-ci pendant une durée d'au moins 9 mois consécutifs, s'agissant d'une location commencée sous l'empire de la législation relative au droit de bail, abrogée par la présente loi, et qui se sera poursuivie sous l'empire de la loi déferée ; ce dégrèvement permet pour le bailleur un rattrapage.

Enfin, les requérants font grief au législateur d'avoir méconnu le principe d'égalité devant les charges publiques, au motif que la « double imposition » ne viserait que les seules personnes assujetties à l'impôt sur le revenu ; **un tel grief ne saurait prospérer ; en effet, si pour les personnes morales relevant de l'impôt sur les sociétés il y a neutralisation des effets de la superposition des périodes de référence sus-évoquée, ce n'est que parce qu'il est possible pour elles de déduire les recettes qui ont été soumises au droit de bail avant le 1^{er} octobre 1998, de l'assiette de la contribution versée pour le premier exercice d'application du nouveau régime, ce compte tenu des modalités de liquidation et de recouvrement de l'impôt sur les sociétés.**

Ainsi les personnes physiques et les personnes morales ne se trouvent pas dans la même situation, les règles de recouvrement et de liquidation étant différentes selon qu'il s'agit de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés.

Ce sont donc les solutions que je vous propose de retenir.

Lecture est faite du projet sur l'article 12.

Monsieur LANCELOT : Cela fait vraiment étrange de voir apparaître la D.D.H.C. dans ce contexte.

Monsieur ABADIE : Je comprends cette remarque d'Alain Lancelot, aussi, en page 5, au troisième considérant, je suggère "ne méconnaît aucune exigence constitutionnelle".

Le projet sur l'article 12 est adopté à l'unanimité.

Monsieur ABADIE : Je vous propose maintenant de prendre l'article sur les journalistes, de la solution duquel dépendra ce que le Conseil décidera sur les autres dispositions soulevées d'office dans le projet.

Monsieur le Président : Nous sommes là dans le cadre d'une saisine d'office ; or, je suis saisi d'une motion visant à faire statuer, d'abord, sur le point de savoir si le Conseil peut se saisir d'office.

Dans le projet, il y a trois points qui sont ainsi soulevés d'office, dont un point de procédure concernant une disposition de nature organique. J'aimerais que l'on débattenne sur l'ensemble des questions à l'exception de cette dernière.

Si on se saisit d'office d'un des cas et pas des autres, ce serait un peu ridicule. Je vais donc recueillir le sentiment de chacun d'entre vous sur cette question, mais uniquement s'agissant du cas présent, c'est-à-dire rapporté à la présente loi et elle seule.

Monsieur ABADIE : Il y a deux façons d'aborder la question : soit aborder l'examen au fond pour juger du degré d'inconstitutionnalité avant de se prononcer sur la saisine d'office elle-même, soit retenir la voie que vous avez proposée.

Je suis prêt à vous dire, pour le premier point, quelles sont les quatre raisons pour lesquelles, je pense que nous devons nous saisir d'office, au regard des questions de constitutionnalité.

Monsieur GUÉNA : Il est bien évident que le Conseil peut se saisir d'office, surtout pour la loi de finances ; mais je ne crois pas qu'il soit indispensable de se jeter de soi-même dans la gueule du loup ; ceci est une proposition d'opportunité ; quoique nous fassions, il est toujours dit que le Conseil prend des décisions politiques ; je l'ai constaté après la décision sur le financement de la sécurité sociale. Il y a deux cas ici qui me paraissent épineux : les journalistes et les buvettes ; se sont des questions récurrentes qui donnent lieu à des débats sanglants au Parlement. Si nous prenons une décision d'office, nous allons recevoir des tuiles sur la tête ; je ne sais pas si c'est l'intérêt de l'institution sur

les journalistes, d'autant qu'il est certain que le point où l'on est arrivé (50.000 F de déduction automatique) par rapport à ce qui existait jusque là, traduit de gros progrès.

Alors, très lâchement je dis : laissons les politiques prendre leur responsabilité !

Quant aux buvettes, tout cela est très mal, mais vous savez que l'on trouve toujours un biais pour atténuer les conséquences de l'interdiction de vendre des boissons alcooliques.

Nous commettrions une erreur d'image si nous nous lançons dans des censures d'office.

Monsieur MAZEAUD : Yves a tout dit.

Je ne vois pas pourquoi, dans la mesure où l'on nous a "refilé le bébé", nous soulèverions, nous, la question d'inconstitutionnalité.

Bien entendu, cela ne veut pas dire que nous nous interdisons à l'avenir de soulever d'office des questions de constitutionnalité.

Monsieur LANCELOT : Je me range aux arguments qui viennent d'être présentés ; nous n'avons pas intérêt à nous saisir d'office.

Madame LENOIR : Par deux fois, on s'est prononcé sur la question des journalistes ; à l'unanimité nous avons admis l'an dernier de ne pas soulever d'office une question similaire.

C'est quand il y a une atteinte aux droits fondamentaux que l'on soulève d'office, indépendamment des questions de procédure.

Sinon, on va faire du toilettage de tous les textes. On a d'autres choses à faire que de faire la police d'une disposition qui moi ne me heurte pas.

Madame VEIL : En ce qui concerne les journalistes, le Parlement a fait un choix extrêmement clair qui est un choix d'opportunité ; depuis quelques années des progrès sont faits sur la question des journalistes. On va penser que le Conseil a des comptes à régler avec les journalistes si nous soulevons cette question.

En ce qui concerne les buvettes, je serai plus tentée par une saisine d'office. Mais les élus locaux des petites localités tiennent beaucoup à cette question ; c'est un problème de parlementaires, alors, en dépit de la tentation, je crois qu'il ne faut pas non plus nous saisir d'office.

Monsieur AMELLER : Je me rallie à tout ce qui a été dit et notamment aux propos de Monsieur Mazeaud ; les sénateurs ont fait semblant, en réalité, de trouver des questions d'inconstitutionnalité, pour ensuite nous laisser soulever d'office la question des journalistes. Alors, n'entrons pas dans ce jeu.

Monsieur COLLIARD : Il serait un peu paradoxal que nous nous saisissions d'office sur le collectif et pas sur la loi de finances. Sur le fond, je ne suis pas persuadé qu'il y ait inconstitutionnalité en ce qui concerne les journalistes ; nous devrions affirmer, par contre, notre capacité sur la disposition de nature organique qui figure dans la loi.

Monsieur LANCELOT : Il serait plus simple de ne faire aucune saisine d'office.

Monsieur ABADIE : Je tiens à dire que je n'ai pas proposé la saisine d'office sur ces questions par pure provocation ; c'était l'occasion de discuter sur la question des saisines d'office.

Je suis partisan du contrôle a priori et je veux le sécuriser, car il est vulnérable s'il laisse des "trous" trop importants. En présence d'une inconstitutionnalité évidente, doit-on se saisir ?

Pour la loi de finances 1997 nous ne nous étions pas saisis d'office de la constitutionnalité du dispositif intéressant 72 professions, alors que nous aurions pu le faire, ayant pris en considération sa disparition programmée sur trois ans, toutes professions confondues.

La situation des journalistes aggrave l'inconstitutionnalité parce que l'inégalité s'accroît au sein même de ces professions. Il y a une inégalité supplémentaire dans l'article 23.

Il n'est pas exact de dire que l'on ne s'est jamais saisi d'office sur le fond ; je citerai deux cas majeurs : 1982, sur l'organisation des élections municipales (avec la question des quotas) ; en 1996, s'agissant d'une disposition pénale de caractère rétroactif.

Madame LENOIR : L'exemple de la parité est bien mauvais et nous incite plutôt à ne pas nous saisir !

Monsieur le Président : Nous allons aborder le dernier point, celui de la loi organique, car cette disposition n'est pas de la même nature que les deux autres.

Monsieur ABADIE : En effet, je vous propose de **déclarer contraire à la Constitution, comme ayant été adoptée au terme d'une procédure irrégulière, la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 1609 E du**

code général des impôts inséré par l'article 36 de la loi déferée ; cet article institue une taxe spéciale d'équipement au profit de l'établissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes ; il est précisé, par la deuxième phrase en cause, que le montant maximum de cette taxe, fixé par l'article 1609 E lui-même à 30 millions de francs, ne peut être modifié que par une loi de finances ; c'est là que se tient l'inconstitutionnalité, puisqu'en effet seule une loi organique relative aux lois de finances peut imposer la fixation, par la seule loi de finances, de règles relatives au taux, à l'assiette et aux modalités de recouvrement d'un impôt ; ceci résulte de l'article 34 de la Constitution et de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Monsieur le Président : Envisageons-nous de nous saisir d'office sur ce point ?

Monsieur MAZEAUD : Je crois qu'il faut, ici aussi, ne pas soulever d'office.

Certains diront, "ils ont soulevé ça d'office et pas le reste". C'est vraiment une queue de poire !

Monsieur AMELLER : Je ne suis pas d'accord, il faut maintenir cette saisine d'office, s'agissant d'une infraction à l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Monsieur COLLIARD : Je suis un peu partagé ; la logique juridique veut qu'on se saisisse d'office ; en opportunité je crois qu'il ne faut pas le faire.

Madame LENOIR : Je trouve que c'est encore moins qu'une queue de poire, c'est une queue de cerise... !

Le Président met au vote sur la question de la saisine d'office concernant les trois articles en cause.

Tous les membres votent contre la saisine d'office.

Le projet est adopté à l'unanimité.

La séance est levée à 20 h 15.

Pièce jointe [article 12]

Article 12 du collectif

Paiements du propriétaire vers l'État et du locataire vers le propriétaire

	1998	1999	2000	2001	2002
Propriétaire	100 (ancienne taxe 30/9/97 Õ 1/10/98)	100 (nouvelle taxe : loyers de 1998)	100 (nouvelle taxe : loyers de 1999)	100 (nouvelle taxe : loyers de 2000)	0 (pas de locataire l'année précédente)
Locataire	100 (ancienne taxe 1/1/98 Õ 31/12/98)	100 (nouvelle taxe : loyers de 1999)	100 (nouvelle taxe : loyers de 2000)	0 (logement vacant en octobre 2001)	0 (logement vacant)
Compensation donnée au propriétaire	Constitution au profit du propriétaire d'une avance de 25 (dernier trimestre payé par le locataire au titre de l'ancienne taxe et qui ne sera pas payé par le propriétaire au 1/10/99 puisque l'ancienne taxe aura disparu)				Dégrèvement = 100 (2001) -25 (1998) ----- 75
	Ancienne loi			Nouvelle loi	

Hypothèse : maintien du loyer en francs courants

Conclusion : les 100 payés par le propriétaire en 2001 sont compensés par les 25 de 1998 et les 75 de 2002

