

Commentaire

Décision n° 2014-699 DC du 6 août 2014

Loi de finances rectificative pour 2014

Le projet de loi de finances rectificative pour 2014 a été délibéré en Conseil des ministres le 11 juin 2014. Il a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 1^{er} juillet 2014 puis rejeté par le Sénat le 8 juillet. Après l'échec de la commission mixte paritaire le 10 juillet, il a été adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale le 16 juillet, puis rejeté par le Sénat le 21 juillet. L'Assemblée nationale l'a adopté en lecture définitive le 23 juillet.

Le projet de loi comprenait initialement un article liminaire et six articles. La loi adoptée en comprend finalement trente-deux.

La loi a été déférée au Conseil constitutionnel par plus de soixante députés qui mettaient en cause sa sincérité ainsi que son article 9.

Dans sa décision n° 2014-699 DC du 6 août 2014, le Conseil constitutionnel a considéré que cette loi respectait l'exigence de sincérité et déclaré son article 9 conforme à la Constitution.

I. – La sincérité de la loi de finances rectificative pour 2014

La loi déférée est la deuxième loi de finances rectificative (LFR) votée depuis l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le 1^{er} mars 2013. Elle comporte un article liminaire présentant l'état des prévisions de solde pour l'ensemble des administrations publiques. Elle a été précédée de l'avis n° 2014-03 du Haut Conseil des finances publiques du 5 juin 2014.

Les requérants critiquaient tout d'abord la sincérité de la loi de finances et des hypothèses sur lesquelles elle repose en se reportant à cet avis du Haut Conseil.

Dans cet avis, « *le Haut Conseil constate que les aléas baissiers qui affectent la prévision du Gouvernement de croissance de 1,0 % en 2014 se sont accrus depuis la présentation du programme de stabilité au mois d'avril. Il estime que les effets positifs attendus des décisions de la Banque centrale européenne annoncées le 5 juin ne pourront se faire sentir que progressivement. En*

conséquence, il considère que, sans être hors d'atteinte, la prévision de croissance du Gouvernement pour 2014 paraît désormais élevée. Une croissance inférieure à celle prévue par le Gouvernement se traduirait par un déficit effectif plus important. S'agissant du solde structurel pour 2014 prévu dans le collectif, le Haut Conseil constate qu'il s'écarte sensiblement (1,2 point de PIB) de la trajectoire définie dans la loi de programmation du 31 décembre 2012 (-2,3 % du PIB contre - 1,1 %). Le Haut Conseil note que, par rapport à la loi de programmation, l'ajustement supplémentaire prévu par le Gouvernement dans le collectif (0,2 point de PIB) corrige peu l'écart à la trajectoire inscrite dans cette loi (1,5 point de PIB en 2013). De plus, le Haut Conseil constate que l'amélioration du solde structurel prévue dans le collectif (0,8 point de PIB) est inférieure à celle qui était prévue dans le projet de loi de finances initiale (0,9 point de PIB). Le Haut Conseil relève enfin que, tout en reposant désormais sur des hypothèses de finances publiques plus réalistes qu'au stade du projet de loi de finances, le déficit structurel pour 2014 risque néanmoins d'être supérieur à la prévision de 2,3 % du PIB. »

Contrairement à ce que soutenaient les requérants, le Conseil constitutionnel a jugé « *qu'il ne ressort ni de l'avis du Haut conseil des finances publiques ni des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel que les hypothèses économiques pour 2014 sur lesquelles est fondée la loi déferée soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de son équilibre* » (cons. 4).

Les requérants soutenaient, en second lieu, que les modifications apportées à l'article liminaire de la loi lors de son examen en première lecture à l'Assemblée nationale avaient eu pour effet de fausser les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles reposaient ses articles, de sorte que la sincérité des débats qui s'étaient déroulés au Sénat en première lecture avait été affectée.

En première lecture à l'Assemblée nationale, avait été adopté un amendement de Mmes Valérie Rabault et Karine Berger modifiant l'article liminaire pour réduire le solde structurel à - 1,9 % du PIB (au lieu de - 2,3 %), augmenter le solde conjoncturel à - 1,9 % du PIB (au lieu de - 1,5 %) et conserver un solde effectif à - 3,8 % du PIB. En nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, l'article liminaire a été rétabli dans la version du projet de loi initial et identique à celle de l'article liminaire de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale (LFRSS) pour 2014 adoptée en lecture définitive le même jour que la LFR pour 2014.

Le Conseil constitutionnel a jugé que « *les modifications apportées à l'article liminaire lors de la première lecture à l'Assemblée nationale n'ont pas eu pour effet d'empêcher les sénateurs de connaître et d'apprécier les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles est fondée la loi déferée* » (cons. 5).

Le Conseil a donc écarté les griefs tirés du défaut de sincérité de la loi déferée.

II. – La réforme du mécanisme du plafonnement de l'affectation aux chambres de métiers et de l'artisanat du produit de la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (article 9)

Les chambres de métiers et de l'artisanat sont des établissements publics administratifs chargés de représenter, auprès des pouvoirs publics, les intérêts généraux des artisans de leur circonscription. Elles sont composées de membres élus. Leurs attributions sont variées : la tenue du répertoire des métiers, la délivrance de diplômes d'artisan et de maître-artisan, l'organisation de l'apprentissage dans le secteur des métiers, etc.

La taxe pour frais de chambres de métiers a d'abord été un accessoire de la patente. Elle a ensuite été une taxe additionnelle à la taxe professionnelle. L'article 1679 *quinquies* du code général des impôts (CGI) disposait à ce propos : « *La taxe professionnelle et les taxes additionnelles sont recouvrées par voie de rôles suivant les modalités et sous les garanties et sanctions prévues en matière de contributions directes* ».

La taxe professionnelle a été réformée par la loi de finances pour 2010 qui l'a remplacée par la contribution économique territoriale (CET), composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

À l'occasion de la réforme de la taxe professionnelle, la taxe pour frais de chambres de métiers et de l'artisanat (article 1601 du CGI) a également été réformée. Elle est devenue la taxe additionnelle à la CFE.

Cette taxe est due par les chefs d'entreprises individuelles ou les sociétés soumis à l'obligation de s'inscrire au répertoire des métiers. Elle est perçue au profit des établissements du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat, qui comprend les chambres régionales de métiers et de l'artisanat ou les chambres de métiers et de l'artisanat de région, et l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA). Elle comprend trois composantes : un droit fixe par ressortissant, un droit additionnel à la CFE et un droit additionnel par ressortissant.

* Jusqu'en 2012, le réseau des chambres de métiers disposait de l'intégralité du produit de la taxe additionnelle à la CFE.

* Depuis 2013, l'affectation du produit de cette taxe est plafonnée.

L'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 avait introduit un mécanisme de plafonnement et de reversement au budget de l'État de certaines ressources fiscales affectées à des organismes dans l'objectif de maîtrise des dépenses publiques.

Ce mécanisme de plafonnement a été étendu à la taxe additionnelle à la CFE par l'article 39 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 :

- Le plafond de taxe additionnelle à la CFE affectée aux chambres de métiers a été créé et fixé à 280 millions d'euros pour 2013, avant d'être abaissé à 245 millions d'euros pour 2014 par les dispositions du 18° du paragraphe I de l'article 47 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.
- ont été insérés à l'article 1601 du CGI :
 - un nouvel alinéa 2 , aux termes duquel : « *Le produit de cette taxe est affecté à chacun des bénéficiaires mentionnés au premier alinéa dans la limite d'un plafond individuel fixé par référence au plafond prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012* ».
 - un nouvel alinéa 3, prévoyant que le plafond individuel susmentionné s'obtient au prorata des émissions perçues par les chambres de métiers et de l'artisanat figurant dans les rôles généraux de l'année précédant l'année de référence.

Ce mécanisme repose sur la détermination d'un plafond global d'affectation, sur la base duquel est fixé un plafond individuel pour chaque chambre, proportionnellement au montant du produit de la taxe perçu par elle.

* L'article 9 de la loi déferée comprend deux paragraphes, le premier modifiant l'article 1601 du CGI, le second modifiant l'article 5-8 du code de l'artisanat.

Cet article est issu d'un amendement présenté à l'Assemblée nationale par MM. Laurent Grandguillaume et Alain Fauré, ainsi motivé : « *il est proposé de remplacer dès 2014 ce plafonnement proportionnel par un prélèvement global au montant identique, ciblé sur les excédents de réserves des chambres de métiers et de l'artisanat. Ce prélèvement sera effectué sur un fonds de péréquation ad hoc. Ce nouveau dispositif, neutre pour l'État, éviterait non seulement l'appauvrissement des chambres de métiers et de l'artisanat en difficulté mais permettrait aussi de constituer un fonds de mutualisation et de péréquation destiné à aider ces chambres. Lors de l'assemblée générale de*

l'APCMA les 27 et 28 mai 2014, les CMA ont adopté à 80 % une délibération favorable à la mise en œuvre de ce dispositif »¹.

Le paragraphe II de l'article 9 complète l'article 5-8 du code de l'artisanat, en y insérant un 6° qui institue un fonds de financement et d'accompagnement du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat. Ce fonds est destiné à fournir aux chambres une ressource collective pour la mise en œuvre d'opérations de mutualisations et restructurations. Sa gestion est confiée à l'APCMA.

Le paragraphe I de l'article 9 modifie l'article 1601 du CGI.

D'une part, le 1° du paragraphe I de l'article 9 supprime, au deuxième alinéa de l'article 1601, les mots « *d'un plafond individuel fixé par référence au* » et les remplace par le mot « *du* ».

D'autre part, le 2° du paragraphe I de l'article 9 prévoit que le troisième alinéa de l'article 1601 du CGI est remplacé par six nouveaux alinéas :

- le premier de ces nouveaux alinéas prévoit que le plafond mentionné au deuxième alinéa de l'article 1601 se décompose en deux sous-plafonds s'appliquant, pour le premier, à la somme des produits des deux premières composantes de la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises et, pour le second, au produit de la troisième composante de cette taxe ;
- le deuxième de ces alinéas prévoit que les deux sous-plafonds susmentionnés s'obtiennent en répartissant le plafond d'affectation global visé au deuxième alinéa de l'article 1601 en fonction de l'importance respective des composantes de la taxe ;
- le troisième de ces alinéas prévoit que, pour l'application du premier sous-plafond, un prélèvement est opéré au profit du budget général de l'État sur le fonds de financement et d'accompagnement créé à l'article 5-8 du code de l'artisanat, ce prélèvement correspondant à la différence entre le montant du premier sous-plafond et la somme des ressources fiscales perçues par les chambres de métiers et de l'artisanat bénéficiaires des deux premières composantes de la taxe ;
- le quatrième de ces alinéas prévoit que le fonds de financement et d'accompagnement susmentionné est alimenté, en 2014, par un prélèvement opéré sur les chambres de métiers et de l'artisanat dont le

¹ Exposé des motifs de l'amendement n° 68 (première lecture à l'Assemblée nationale).

fonds de roulement constaté à la fin de l'année 2012, hors réserves affectées à des investissements votés et formellement validés par la tutelle, est supérieur à quatre mois de charges, ce prélèvement correspondant, pour les chambres intéressées, à 50 % de la partie de leur fonds de roulement excédant quatre mois de charges, hors réserves affectées ;

- le cinquième de ces alinéas définit la notion de « fonds de roulement » pour l'application de l'alinéa précédent ;
- le dernier de ces alinéas est relatif au second sous-plafond, lequel se décline en sous-plafonds individuels, dont le montant est obtenu en répartissant entre les chambres de métiers et de l'artisanat ce sous-plafond au prorata des émissions perçues figurant dans les rôles généraux de l'année précédant l'année de référence.

En définitive, la charge fiscale pesant sur les redevables de la taxe additionnelle à la CFE n'est pas modifiée. Le principe du plafonnement de l'affectation aux chambres de métiers et de l'artisanat du produit de cette taxe est maintenu, ainsi que le montant de son plafond global pour 2014, soit 245 millions d'euros. En revanche, le plafonnement individuel sur une base strictement proportionnelle n'est maintenu que pour l'une des trois composantes de la taxe affectée aux chambres de métiers, l'objectif étant de tenir compte de la situation financière des chambres. L'article 9 introduit donc une dose de péréquation afin de faire supporter l'effort de réduction des ressources de manière différenciée entre les chambres, selon l'importance de leur fonds de roulement.

Les requérants soutenaient que les dispositions de l'article 9 méconnaissaient les dispositions du cinquième alinéa de l'article 34 de la Constitution ainsi que le principe de non-rétroactivité de la loi fiscale.

Leur argumentation reposait sur la thèse selon laquelle le prélèvement opéré au profit du budget général de l'État sur le fonds de financement et d'accompagnement aurait le caractère d'une imposition de toute nature.

À l'appui de leur premier grief, ils soutenaient qu'en retenant la notion de « fonds de roulement excédentaire » comme assiette dudit prélèvement, en définissant cette assiette de manière imprécise, en subordonnant sa détermination à la réalisation de calculs complexes et en confiant à l'APCMA le soin de déterminer le montant de cette imposition, le législateur avait méconnu les dispositions du cinquième alinéa de l'article 34 de la Constitution.

À l'appui de leur second grief, ils soutenaient qu'en prévoyant que le montant du prélèvement opéré sur les ressources des chambres de métiers et de l'artisanat en 2014 pour abonder le fonds de financement et d'accompagnement repose sur des données comptables de l'année 2012, le législateur avait méconnu les exigences de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Toutefois, le Conseil constitutionnel a considéré « *que le prélèvement opéré sur les fonds de roulement des chambres de métiers et de l'artisanat intéressées via le fonds de financement et d'accompagnement susmentionné est destiné à assurer le reversement au budget général de l'État d'une fraction du produit de la taxe additionnelle sur la cotisation foncière des entreprises qui est affectée aux chambre de métiers et de l'artisanat ; que ce prélèvement n'a pas le caractère d'une imposition de toute nature* » (cons. 13).

Le Conseil en a déduit que « *les griefs tirés de la méconnaissance des dispositions du cinquième alinéa de l'article 34 de la Constitution et du principe de non rétroactivité de la loi fiscale sont inopérants* » (cons. 13) et a déclaré les dispositions de l'article 9 de la loi déferée conformes à la Constitution.