

SEANCE DU 30 DECEMBRE 1997

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

Monsieur le Président donne la parole au rapporteur.

Monsieur ABADIE : Nous avons été saisis, le 19 décembre dernier, puis par un mémoire complémentaire le 22 décembre, d'un recours dirigé contre la loi de finances initiale pour 1998, présenté par 118 députés, conduits par les présidents des groupes RPR et UDF, Messieurs Jean-Louis DEBRE et François BAYROU.

Les griefs allégués par les saisissants revêtent deux formes. Certains sont articulées à l'encontre de l'ensemble de la loi et mettent principalement en cause sa sincérité. Les autres concernent spécifiquement des articles, d'objet d'ailleurs très différent.

I - Sur l'ensemble de la loi de finances.

1) S'agissant de l'ensemble de la loi de finances, les requérants contestent tout d'abord sa procédure d'adoption au motif que le délai prévu par l'ordonnance organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959 pour le dépôt, tant du projet de loi lui-même, que pour celui des documents qui lui sont annexés, aurait été méconnu. Vous savez qu'aux termes de l'article 38 de l'ordonnance, le dépôt et la distribution du projet et de ses annexes doivent avoir lieu au plus tard le premier mardi d'octobre, soit, cette année, le 7 octobre.

Or, cette année, comme à l'accoutumée, le projet de loi de finances lui-même a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le jour même de son adoption par le conseil des ministres, le 24 septembre et un certain nombre d'exemplaires d'un tirage provisoire ont été fournis à la Commission de finances simultanément. La mise en distribution générale du projet de loi a ensuite eu lieu le 6 octobre, comme en atteste le feuillet de l'Assemblée nationale.

Le rapport économique et financier a été également mis en distribution le 6 octobre. Quant aux fascicules par ministère, (« les bleus »), ils ont, comme chaque années, été transmis et distribués au fur et à mesure de leur impression par l'Imprimerie nationale, à partir du 25 septembre. Les derniers de ces fascicules ont été mis en distribution le 6 octobre.

Cependant, le dépôt officiel de ces annexes n'a, par accord avec les services de l'Assemblée et comme il est d'usage, été effectué que le 11 octobre, point de départ des délais fixés par l'article 39 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, ce qui dans la pratique, conduit le Parlement à disposer d'un délai effectif plus long que celui prévu par les textes constitutionnel et organique. En conséquence, si retard formel il y a, il ne s'agit pas là en tout état de cause, d'une irrégularité susceptible d'altérer l'information des parlementaires. Je vous propose donc de répondre au grief comme nous l'avons fait en 1982 dans notre décision n° 82-154 DC sur la loi de finances pour 1983 et tout récemment, le 18 décembre dernier, sur la loi de financement de la sécurité sociale. En effet, les règles formelles relatives aux délais ne doivent pas être respectées pour elles-mêmes mais parce qu'elle conditionnent la qualité de l'examen de la loi par le Parlement. Or, un léger retard dans le dépôt formel d'un texte n'a pas eu pour effet de priver le Parlement de l'information à laquelle il ne peut prétendre pendant toute la durée du délai dont il dispose pour l'examen de la loi de finances. Pour ce motif, le grief sera donc rejeté.

(Lecture de cette partie du projet de décision).

Madame LENOIR : Je constate une systématisation des retards dans la présentation des documents économiques et financiers et je le regrette. Il est pourtant essentiel que les parlementaires puissent disposer de toute l'information souhaitable. C'est le cas ici, mais pourquoi parlons-nous, ce qui me semble obscur, de mise à disposition alors qu'il s'agit d'une mise en distribution.

Monsieur AMELLER : Je rappellerai juste que chaque année, à la demande de l'Assemblée nationale, le Gouvernement accepte que le dépôt et la mise en distribution formelle, annoncée au "feuilleton" du dernier fascicule, soient opérés quelques jours après le premier mardi d'octobre afin d'allonger d'autant le délai. C'est une pratique constante. C'est pourquoi la distinction entre mise à disposition et mise en distribution doit être faite. Pour ma part, j'aimerais que cette pratique puisse être consacrée dans le dernier considérant.

Monsieur GUÉNA : Je préférerais qu'on écrive : "il est constant que l'ensemble des documents était à la disposition". Par ailleurs, je suis en désaccord avec Monsieur AMELLER et je pense que le retard était injustifié et qu'il faut le dire plus explicitement.

Monsieur le Président : Oui, il semble bien que mise à disposition et mise en distribution, comme l'a dit Monsieur AMELLER, n'aient pas le même sens. C'est, je pense, la raison de l'utilisation de la première formule.

Madame LENOIR : Je préfère mise en distribution, j'insiste, qui a un contenu juridique.

Monsieur ABADIE : Je maintiens mon texte qui est déjà une rédaction de conciliation entre les positions antagonistes de Monsieur GUÉNA et de Monsieur AMELLER.

Monsieur ROBERT : Le rapporteur a raison : on "titille" le texte. Il est parfait !

Monsieur LANCELOT : Non, je ne pense pas que quarante ans de vice font une vertu. Les délais d'examen du budget sont trop longs, c'est bien connu ! Il faut en revenir à la Constitution et à l'intention de ses auteurs. Le Parlement comme le Gouvernement, doivent respecter les délais.

Monsieur GUÉNA : Je ne sais pas le rédiger, mais je souhaiterais que cette pratique condamnable entre Gouvernement et Parlement soit condamnée dans la décision.

Monsieur le Secrétaire général : En réalité, l'information du Parlement est complète puisque les annexes en cause sont précisément "mises à la disposition" des parlementaires.

Monsieur le Président : Bien, le débat a eu lieu. Je mets au voix le projet du rapporteur.

(Le projet est adopté par 8 voix pour et une contre -Mme LENOIR-)

Monsieur ABADIE :

2) Les requérants mettent ensuite en cause la sincérité de la présentation et de l'équilibre de la loi de finances, ce qui, une fois encore, porterait atteinte à la qualité de l'information du Parlement, lequel n'aurait pas pu se prononcer sur le projet en pleine connaissance de cause.

Le premier moyen invoqué est tiré de la non-prise en compte dans le projet de loi de finances et dans les documents d'information qui l'accompagnent, - notamment le rapport économique et financier, - des nombreuses mesures figurant dans la loi de financement de la sécurité sociale.

Il est exact que les deux matières sont aujourd'hui étroitement imbriquées. Il suffit de souligner la part que prend la CSG dans le financement social et les

modifications qui lui sont apportées par la loi de financement alors qu'il s'agit d'une imposition. Plus généralement le poids des comptes sociaux est tel dans la comptabilité nationale que leur évolution doit évidemment être retracée dans le rapport économique et financier. Ce document, qui est expressément prévu par l'article 32 de l'ordonnance organique est essentiel ; il permet de replacer les ressources et charges de l'Etat dans le contexte global des finances publiques, tant locales que sociales, en prenant en compte l'ensemble de la situation économique.

Les auteurs de la saisine font plus précisément valoir que la loi de finances aurait dû prendre en compte la substitution de la CSG aux cotisations d'assurance maladie, l'augmentation des taux de la CSG sur les produits de l'épargne, et la diminution du montant de certaines prestations familiales, dans la mesure où ces dispositions ont une incidence sur la détermination du revenu imposable, sur le calcul de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, sur le niveau de l'épargne et celui des prélèvements obligatoires. Selon eux, il résulterait en particulier de ce défaut de prise en compte, que le rapport économique et financier, annexé au projet de loi de finances, comporterait des indications chiffrées inexactes en ce qui concerne le montant des prélèvements obligatoires et que la sincérité de la présentation de la loi de finances s'en trouverait affectée.

Avant de répondre, il nous faut faire le point sur la valeur constitutionnelle du principe de sincérité de la loi de finances.

Si la question de la sincérité du budget a de longue date été mise en cause au cours des débats parlementaires, elle n'a fait que beaucoup plus récemment son apparition sur la scène constitutionnelle. En effet, si on excepte la décision du 29 décembre 1983 où le Conseil Constitutionnel a estimé que l'évaluation du montant attendu de la T.I.P.P. n'était qu'un « élément » de la sincérité de l'article d'équilibre, 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. 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, et nous y reviendrons, 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 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. (voir la décision n°79-110 DC du 24 décembre 1979 sur la loi de finances pour 1980).

Mais le grief tiré de la présentation insincère de la loi, au motif que de nombreuses dispositions de la loi de financement n'auraient pas été prises en compte, ne saurait, dans le cas présent, être accueilli.

On pourrait se borner à répondre qu'aucune règle constitutionnelle ou organique n'impose que le projet de loi de finances de l'année et ses annexes prennent en compte les mesures figurant dans la loi de financement, en

reprenant la rédaction du 25ème considérant de la décision n° 94-351DC du 29 décembre 1994 sur la loi de finances pour 1995, aux termes duquel « il n'incombe pas nécessairement à la loi de finances de l'année de prendre en compte des dispositions provenant de textes de loi dont l'adoption n'est pas définitive ».

Toutefois, il me semble qu'une telle approche serait par trop rigoureuse et méconnaîtrait la volonté du constituant et du législateur organique. En effet, aux termes de l'article L.O. 111 du code de la sécurité sociale, le projet de loi de financement est déposé à l'Assemblée nationale au plus tard le 15 octobre tandis que les délais d'examen prévus tant par l'article 47-1 de la Constitution que par l'article L.O. 111-7 conduisent les deux assemblées à débattre du projet de loi de financement concomitamment avec le projet de loi de finances. Il est donc logique que le projet de loi de finances -et notamment le rapport économique et financier qui lui est annexé- intègrent les éléments d'information nécessaires à l'exercice par le Parlement de ses compétences. Je vous propose de le souligner tout en constatant que, dans le cas présent, les parlementaires n'ont pas été privés des informations utiles ; les conséquences des mesures proposées dans la loi de financement ayant, non seulement donné lieu à un large débat, mais également été directement prises en compte, tant dans le projet de loi, que dans le texte finalement adopté. Dans ses observations, le Gouvernement en cite trois exemples :

- l'article introduisant la déductibilité des 4,75 points de contribution sociale généralisée créés par le projet de loi de financement de la sécurité sociale a été introduit par amendement au projet de loi de finances (en première lecture de la seconde partie, le 18 novembre) ;

- le retrait de l'article sur la création d'une taxe spécifique sur les tabacs au profit de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAM) dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale a donné lieu à l'introduction d'un article nouveau dans le projet de loi de finances (en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, cf débats du 18 décembre 1997) augmentant le droit de consommation sur les tabacs et en affectant une partie à la CNAM ;

- l'état A du projet de loi de finances a été amendé après le vote du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour intégrer l'impact, sur les recettes du BAPSA, du basculement des cotisations sociales sur la contribution sociale généralisée (cf débats du 18 décembre 1997).

En réalité, le moyen manque en fait. Mais nous n'avons pas voulu aller jusque là.

3) Les requérants mettent également en cause le contenu même du budget qui serait lacunaire, certaines dépenses n'y figurant pas, en méconnaissance de l'article 6 de l'ordonnance organique, lequel énumère la liste des charges permanentes de l'Etat qui doivent être retracées dans la loi de finances. Selon les requérants, l'équilibre du budget en serait altéré.

Ainsi, seraient comptabilisées sur le compte d'affectation spéciale du produit des privatisations, des dotations en capital à des organes publics, établissements ou entreprises publics, qui n'ont pas vocation à être privatisés. Or ces dépenses telles que les dotations à Réseau ferré de France, à GIAT Industries, à Charbonnages de France, soutiennent les auteurs de la saisine, devraient figurer dans le budget *stricto sensu*, en tant que dépenses budgétaires et non comme affectation du produit des privatisations.

De même, l'élargissement des missions du fonds interministériel pour les transports terrestres et les voies navigables au gros entretien du réseau routier et au financement d'une part des contrats Etat-Région, en méconnaissance de sa mission d'origine, serait une débudgétisation qui devrait encourir la censure du juge constitutionnel.

Ces moyens ne peuvent être accueillis. On rappellera tout d'abord que le compte d'affectation des produits de la privatisation et le FITTVN constituent l'un et l'autre des fonds d'affectation spéciale. Aux termes de l'article 25 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations qui, par suite d'une disposition de loi de finances prise sur l'initiative du Gouvernement, sont financées au moyen de ressources particulières. Une subvention inscrite au budget général de l'Etat ne peut compléter les ressources d'un compte spécial que si elle et au plus égale à 20 % du total des prévisions de dépenses.

Ces comptes constituent donc une procédure d'affectation de certaines recettes à certaines dépenses, conformément aux dispositions des articles 18 et 22 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Ils n'ont en conséquence ni pour objet, ni pour effet, de faire échapper des recettes et des dépenses de l'Etat à l'approbation du Parlement dans le cadre de la loi de finances.

Ensuite, il convient d'observer que le financement par le compte des produits de la privatisation des dotations et apports à l'ensemble des entreprises publiques et établissements publics est conforme aux dispositions de l'article 71 de la loi

de finances pour 1993, modifié par l'article 62 de la loi de finances pour 1997, qui a institué ce compte. Sont en effet explicitement visées les dotations aux "entreprises publiques et aux établissements publics" sans limitation à celles et ceux qui ont vocation à être privatisés. Quant aux financements éventuels, pour le fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables, du gros entretien du réseau routier national et d'une part des dépenses entrant dans le cadre des contrats de plan Etat-Régions, il ne contreviendrait pas aux missions très générales assignées à ce fonds par l'article 47 de la loi de finances pour 1995 qui l'a institué. Dès lors, les moyens invoqués doivent être rejetés.
(*Lecture du projet de décision sur cette partie du projet*).

Madame LENOIR : Je n'ai pas de proposition de rédaction concernant le compte « produits de la privatisation ». Mais je constate que, dans un schéma de débudgétisation, on donne mission à ce compte de financer des entreprises publiques sans rapport avec les privatisations. C'est regrettable même si il est vrai que l'article de la loi de finances pour 1997 ne l'interdit pas.

Monsieur le Président : Est-ce pour autant contraire à la Constitution ?

Monsieur ABADIE : Non, et c'est conforme aux exigences européennes. Car la vente du patrimoine de l'Etat, qui n'induit pas des ressources permanentes, ne doit pas alimenter les recettes de l'exercice budgétaire. Elle peut en revanche accroître d'autres éléments du patrimoine de l'Etat, ce qui est le cas ici avec les dotations en capital destinées aux entreprises publiques.

(*Cette partie du projet de décision est adoptée à l'unanimité*)

Monsieur ABADIE :

4) Enfin les requérants formulent une critique beaucoup plus sérieuse concernant la sur-représentation des fonds de concours au sein du budget des services financiers. Selon leur argumentation qui renvoie au rapport spécial très documenté de M. H. Chabert, un volume important de crédits rattachés par voie de fonds de concours au budget des services financiers le sont en contrariété directe avec l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, ce qui conduit à une présentation fallacieuse du budget et tout particulièrement de son équilibre, lequel serait ainsi artificiellement minoré. Cette question, assez complexe, justifie quelques explications.

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 est utilisée bien au-delà des cas prévus par l'article 19 et certaines recettes sont affectées à des fonds de concours en violation tant de l'esprit que de la lettre de cet article. Dans son rapport annexé à la loi de règlement pour 1995, la Cour des comptes a bien mis en évidence ce phénomène, s'agissant du budget des services financiers. En effet, entre le budget tel qu'il apparaît dans le projet de loi de finances initial et le budget réellement disponible, il existe un écart considérable, le total des modifications administratives représentant près de la moitié du budget initial (22,6 milliards de francs sur 45,4 milliards de francs). A lui seul, le rattachement de fonds de concours, qui est opéré en cours d'année par arrêté ministériel, représente la moitié de cette moitié (10,7 milliards), les transferts, virements et répartitions de crédits se partageant l'autre moitié. On notera que ces fonds de concours se rattachent 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. A noter également, qu'aux crédits abondés par voie de fonds de concours au budget des services financiers, s'ajoutent 1,5 milliard de fonds extrabudgétaires qui ne sont que très progressivement réintégrés à la loi de finances en application de l'article 112 de la loi de finances.

Tout cela contribue à obscurcir la lisibilité du budget des services financiers. Mais le véritable problème résulte du fait que près de 90 % des crédits rattachés par voie de fonds de concours le sont en méconnaissance directe des règles posées par l'ordonnance de 1959. Il s'agit des crédits couramment dénommés dans le jargon de Bercy : « crédits d'articles » car ils trouvent 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. 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 peuvent être attachées par voie de fonds de concours. Il s'agit en effet 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 est donc méconnue, et depuis l'origine, puisque la pratique instaurée sous la IVème République s'est poursuivie sous la Vème. Or cette méconnaissance affecte directement la lisibilité du budget. En effet, tant les crédits de l'article 5 que ceux de l'article 6 ne sont pas retracés en dépenses du budget général, si bien que ces dépenses sont minorées d'autant, soit environ 11 milliards de francs.

Mais il y a encore plus grave, cette méconnaissance des dispositions de l'ordonnance organique affecte l'équilibre budgétaire lui-même.

Si la plus grande part des recettes de l'article 6 ne sont aujourd'hui pas considérées -comme elles devraient pourtant l'être, ainsi que je viens de vous l'expliquer- comme des recettes fiscales et ne figurent ni en recettes ni en dépenses du budget général, il n'en va pas de même d'une petite proportion de ces recettes qui sont inscrites au budget à la ligne des recettes non fiscales pour 382 millions de francs et surtout de la totalité des recettes de l'article 5, soit 4,4 milliards de francs, lesquelles sont, on l'a vu, des recettes fiscales qui ne font que l'objet d'une ligne spécifique mais sont comprises tout simplement dans le produit évaluatif de chaque impôt.

Or, et c'est cela qui est important, si elles figurent bien en recettes du budget général, elles ne figurent pas en dépenses, au sein des crédits ouverts, puisqu'il s'agit de fonds de concours. Une telle pratique conduit donc à fausser favorablement le déficit prévisionnel à hauteur de 5 milliards. C'est seulement une loi de règlement que l'effet de réduction du déficit disparaît puisqu'il est alors tenu compte des fonds de concours.

Conscient de cette grave entorse aux règles constitutionnelles, et sensibilisé sans doute par les critiques de la Cour des comptes, le législateur a tenté de réagir en 1995, à l'occasion de l'examen de la loi de finances pour 1996, en adoptant un article (article 111 de cette loi) aux termes duquel, pour assurer

l'information du Parlement, l'annexe « jaune » au projet de loi de finances relative aux fonds de concours devra évaluer les dépenses afférentes aux crédits de l'article 5 ; ce qui est fait désormais et constitue indéniablement un progrès.

Mais il va de soi que sur le plan juridique cela ne saurait suffire.

Toutefois, je ne vous proposerai pas d'annuler la loi de finances pour ce motif. En effet, en prenant en compte la qualité de l'information qui a été apportée par les commissions des finances des deux assemblées, le large débat à laquelle elle a donné lieu tant en commission qu'en séance publique et l'effort de clarification procédant de l'évaluation des crédits rattachés au titre de l'article 5 dans le « jaune » fonds de concours, il paraît possible d'admettre que l'atteinte avérée à la sincérité budgétaire, n'est pas de nature à entraîner, en l'espèce, la contrariété de la loi de finances à la Constitution. Mais à une condition, qu'il soit mis fin rapidement à de tels errements. Et c'est précisément l'engagement que j'ai demandé au Gouvernement de prendre dans ses observations sur la saisine. Il l'a fait et s'est ainsi engagé, à procéder à un examen détaillé de l'ensemble des fonds de concours par assimilation au regard des dispositions de l'ordonnance organique et à "traiter dans ce cadre la question des "crédits d'articles" dès le projet de loi de finances pour 1999. Je vous propose donc, une fois n'est pas coutume, de citer explicitement cet engagement dans la décision.

Monsieur le Président : Je vous félicite pour cet exposé très intéressant. Et je me demande pourquoi ce lièvre n'a pas été soulevé plutôt ? Beaucoup d'autres fonds de concours sont rattachés au budget. Mais seuls les "crédits d'articles" sont mis en cause, c'est bien cela ?

Monsieur ABADIE : Oui, en effet. Et je veux d'emblée insister sur un point. Il ne faut pas confondre lisibilité et sincérité. Seule la première me paraît atteinte.

Monsieur FAURE : Une sanction allant jusqu'à "l'interdiction" du budget serait considérable. Au fur et à mesure du débat mon opinion a changé. Nous sommes en face d'un acte de Gouvernement. Je vois des sourires chez certains. Je sais que vous voulez annuler le budget. Moi, ce n'est pas ma position et je suivrai le rapporteur.

Monsieur GUÉNA : Nous sommes en plein dans l'opportunité. Il ne faut pas faire trop de juridisme. Quitte à choquer certains d'entre vous, je dirai que le budget est fait tant pour présenter les dépenses que pour les dissimuler. Si nous prenions une décision d'annulation, ce serait une véritable bombe atomique pour l'ensemble de la fonction publique française. Notre décision serait d'une gravité exceptionnelle. Je suis donc plutôt pour le projet de décision sauf qu'il me paraît

manquer une phrase, pour boucler la démonstration. J'observe enfin que le Gouvernement promet beaucoup ces temps-ci. Je doute qu'il puisse tenir ce genre de promesses...

Monsieur LANCELOT : Je suis d'un avis contraire à celui de Monsieur GUÉNA. La seule solution est l'annulation. Juridiquement, il ne fait aucun doute que le grief est sérieux. Jusqu'à présent nous n'étions pas saisis. Nous pouvions fermer les yeux. Mais une terrible question nous est posée. Et il ne faut pas nous défausser. La loi de 1948, préparée par Monsieur DELOUVRIER était inconstitutionnelle dès la IVème République, car elle rétablissait les décrets-lois, contre le texte de la Constitution. Et sur le fond, l'article 5 n'a pas d'autre but que de permettre une augmentation des traitements des agents de finances, sans que cela apparaisse dans le budget et au "détriment" des autres fonctionnaires.

Si nous ne prenons pas la décision d'annulation, que va-t-il se passer ? La modification nous sera imposée du dehors, par Bruxelles. Que dirons-nous alors ? Derrière la nécessaire transparence il y a des exigences de démocratie ! L'insincérité globale ne peut conduire qu'à une annulation globale.

Monsieur AMELLER : Aux arguments de Monsieur LANCELOT, j'ajouterai le souvenir de 1979 d'une annulation d'une loi de finances qui n'avait rien d'insincère, pour une pure raison de forme, la méconnaissance de l'article 40 de l'ordonnance organique. Après la démonstration brillante du rapporteur, j'observe que c'est bien la méconnaissance d'un article de l'ordonnance organique qui peut entraîner l'annulation dans les mêmes conditions.

En tout cas, ce n'est pas "l'engagement" du Gouvernement qui saurait l'éviter et il ne me semble pas qu'il soit conforme à notre dignité de viser dans la décision des observations du Gouvernement. Et si le Conseil ne vote finalement pas l'annulation, des "considérants" beaucoup plus sévères sont nécessaires.

Monsieur ROBERT : Je suis sur la même longueur d'onde que Messieurs FAURE et GUÉNA. Nous sommes en face d'une violation certaine, mais quarante ans ont passé. Si on annule toute la loi de finances, on déclenche un cataclysme et je ne suis pas sûr que ce serait fondé ni sur le plan juridique ni sur le plan de l'opportunité. Et je crains qu'un renforcement de la rédaction comporte des risques pour la crédibilité du Conseil si on n'en tire pas les conséquences dans la décision.

Madame LENOIR : Je ne crois pas au cataclysme. Si un tel problème n'a pas été soulevé durant si longtemps, la raison est à rechercher dans la présence des

"détachés" de l'administration des finances auprès des commissions des finances, ce qui est déjà en soi inadmissible. En réalité, la question est celle du rôle de l'administration des finances dans ce pays. Je ne crois pas à sa compétence et je suis scandalisée par un mécanisme de rémunération qui est fonction du montant des sanctions infligées. Seuls les magistrats échappent à cette pratique.

Je suis tentée de mettre en parallèle le "gain" représenté par la mise sous condition de ressources des allocations familiales -4 milliards de francs- avec le montant des primes occultées -11 milliards de francs-.

A cet égard, on peut se demander ce qui est explosif socialement, du maintien, en période de rigueur d'une telle "cagnotte" ou de sa dénonciation. Moi, en conscience, je ne saurais couvrir un tel système, contraire au droit.

Sur le plan juridique, en effet, le mécanisme en cause est contraire aux principes de l'unité et de l'universalité budgétaire. C'est pour un motif du même ordre que nous avons annulé le F.S.V. en 1994.

J'observe enfin que la rédaction retenue, qui consiste à citer explicitement dans la décision des observations du Gouvernement, ne me paraît pas compatible avec la dignité du Conseil. Je suis hostile à ces transactions avec le Gouvernement. Et cela me fait doucement sourire qu'on puisse couvrir une inconstitutionnalité dans notre décision en faisant référence aux engagements du Gouvernement.

Monsieur CABANNES : Au fond, Monsieur GUENA et Madame LENOIR ont fait la même analyse. Ici, on fait du droit, la loi est clairement inconstitutionnelle, je suis donc en faveur de l'annulation.

Monsieur ABADIE : Quelques remarques pour répondre aux intervenants :

- Bruxelles ne prend pas en compte les projets de loi de finances mais leur exécution. Or les lois de règlement prennent bien en compte les crédits en cause.

- L'incertitude porte sur 5 milliards, au regard de 1 800 milliards de dépenses. Peut-on parler à ce niveau d'insincérité ?

- En 1983 nous avons clairement admis les prélèvements sur recettes. Et ici c'est la même chose. Qu'est-ce qu'un fond de concours, sinon un prélèvement de recettes ?

- Il n'y a pas d'inconstitutionnalité alléguée au regard de l'article 19 de l'ordonnance. Reste seulement le problème de l'insincérité. Suffirait-il à notifier une censure ? On n'a pas voulu aller jusque là, sans pour autant « blanchir » le Gouvernement. D'où l'engagement qu'il a dû prendre s'il n'est pas suivi. On pourra en tirer les conséquences. Entre l'annulation et la rédaction qui fait état de cet engagement, il n'y a pas à hésiter.

Monsieur le Président : Je vais consulter le Conseil. Si l'annulation l'emporte, il faudra préparer autre chose. Sinon, il faudra revoir sans doute la rédaction.

Qui est pour la censure ?

(Madame LENOIR, Messieurs AMELLER, LANCELOT et CABANNES lèvent la main).

Qui est contre ?

(Messieurs FAURE, ROBERT, ABADIE et GUENA lèvent la main).

Monsieur le Président : Pour ma part, je voterai pour le rapport de M. ABADIE.

(La séance est suspendue à 12 h 30 et reprise à 14 h 30).

(Monsieur ABADIE donne lecture du projet sur les fonds de concours).

Monsieur le Président : Plutôt que « traditionnellement », ne faudrait-il pas un terme plus fort.

(Les conseillers s'arrêtent sur « depuis lors »).

Monsieur AMELLER : Je préférerais « n'est pas conforme » plutôt que « n'est pas en conformité ».

(Les conseillers s'accordent sur cette expression).

Madame LENOIR : Je suis hostile à « fût-ce dans une proposition modeste ». Vous avez refusé l'annulation d'une validation de 600 millions de francs sur 2 000 milliards, au motif qu'elle avait bien une incidence sur les conditions de l'équilibre. Or, ici, il s'agit au moins de 5 milliards de francs.

Monsieur ABADIE : A rapporter aux 7 milliards de francs dans la loi de finances 95, dont on a considéré qu'ils ne modifient pas l'équilibre de la loi de finances. C'est pourquoi je maintiens ma proposition.

Monsieur AMELLER : Je suis d'accord avec Madame LENOIR. Ça ne sert à rien d'ajouter cette incise.

Monsieur le Secrétaire général : Non, c'est utile, sinon c'est l'annulation.

Monsieur FAURE : 4 milliards sur 1 850 milliards, ce n'est pas beaucoup, quand même.

Madame LENOIR : Vous savez que la fixation des seuils nous enferme pour l'avenir.

Monsieur le Président : Reportons l'engagement du Gouvernement à la fin de la phrase.

Madame LENOIR propose une rédaction : « que l'atteinte ainsi portée à la sincérité de la présentation de la loi de finances ne conduit toutefois pas, dans la présente espèce, à déclarer la loi déferée contraire à la Constitution, dès lors, d'une part que le Parlement a pu être informé des fonds de concours, tant à travers l'annexe qui en dresse l'état récapitulatif, conformément à l'article 111 de la loi de finances pour 1996 qu'à l'occasion des travaux de ses commissions des finances, et que, d'autre part, les crédits relatifs aux fonds de concours visés par la requête devront être dûment réintégrés, suivant les prescriptions de l'ordonnance organique précitée du 2 janvier 1959, dans le budget général de l'Etat à compter du plus prochain projet de loi de finances ».

Monsieur GUENA : C'est une injonction, c'est inacceptable. Je propose de remonter la phrase sur l'information du Parlement.

Monsieur ABADIE : Le Gouvernement n'a jamais dit que les crédits en cause seraient réintégrés.

Monsieur LANCELOT : Vous n'y croyez même pas.

Monsieur le Président : Que veut dire alors le Gouvernement ?

Monsieur LANCELOT : Ça ne veut rien dire !

Monsieur le Président : Nous ne pouvons pas être complices d'un marché de dupes ! En reprenant le texte des observations du Gouvernement, on n'est pas dans l'injonction mais dans le « donné acte ».

(Monsieur ABADIE donne alors lecture de l'engagement du Gouvernement).

Monsieur le Président : La date est bien citée. Gardons la.

Monsieur LANCELOT : Je veux vous remercier, Monsieur le Président, du souci que vous avez eu de protéger la libre expression des thèses de la minorité.

(Le projet ainsi rédigé est adopté par 8 voix pour, M. CABANNES votant contre).

Monsieur ABADIE :

L'article 12 réduit de moitié le plafond de la réduction d'impôt, accordée par l'article 199 sexdecies du code général des impôts, au titre des sommes versées pour l'emploi d'un salarié à domicile, à une association agréée ou à un organisme habilité ou conventionné ayant le même objet. Désormais, cette réduction d'impôt sera égale à 50 % du montant des dépenses effectivement supportées, retenues dans la limite de 45.000 francs, ce qui conduit à une réduction d'impôt maximale de 22.500 francs.

Le mécanisme fiscal actuellement en vigueur est issu de la loi de finances rectificative pour 1991 qui instituait une réduction d'impôt plafonnée à 12.500 francs, porté à 13.000 francs par la loi de finances pour 1994 et à 45.000 francs -correspondant à une dépense de 90.000 francs par an- pour la loi de finances pour 1995. Une telle augmentation ne pouvait bénéficier pleinement qu'aux contribuables ayant des revenus suffisamment élevés pour acquitter une contribution d'impôt sur le revenu de 45.000 francs. Pour un couple avec deux enfants, elle correspond à des revenus annuels de 410.000 francs. C'est pourquoi la forte augmentation de cet avantage fiscal en 1994 a pu apparaître comme un moyen détourné de réduire l'impôt des plus hauts revenus sans toucher au taux marginal d'imposition.

L'abaissement du plafond de la réduction d'impôt à 22.500 francs - correspondant à une dépense de 45.000 francs par an- doit, dans l'intention du législateur, préserver les objectifs attachés à l'origine à l'avantage fiscal, tout en mettant fin à un privilège excessif, détourné de son objet initial. A noter que 5,5 % seulement des familles bénéficiaires devraient être concernées par la baisse du plafond, soit 0,25 % de l'ensemble des familles.

Le maintien de la réduction d'impôt à un niveau significatif - le double du montant fixé à l'origine en 1991 - devrait également permettre de continuer à répondre aux préoccupations en fonction desquelles ce mécanisme a été institué : faire reculer le "travail au noir", en assurant aux employés familiaux une protection sociale, et lutter contre le chômage en favorisant le développement des services aux personnes.

Il a été soutenu au cours du débat parlementaire, et c'est cet argument qui est repris dans la saisine, que l'application de la mesure prévue au calcul de l'impôt pour l'année 1997 contreviendrait au principe constitutionnel de non rétroactivité.

Je ne vais pas reprendre ici l'exposé que je vous ai présenté sur cette question à l'occasion de l'examen de la loi portant mesures d'urgence à caractère fiscal et financier.

Je rappellerai seulement les thèses en présence. Pour le gouvernement, vous vous en souvenez, on ne saurait parler ici de rétroactivité. Le législateur s'est borné à définir ou à préciser, comme il est traditionnellement appelé à le faire chaque année, le régime applicable au revenu qui sera soumis à l'impôt en 1998, y compris le mode de calcul de cet impôt. Ce revenu étant constitué, suivant le principe énoncé à l'article 156 du code général des impôts, par un solde qui procède de la différence entre l'ensemble des gains obtenus et des charges exposées pour les obtenir, il est normal d'attendre jusqu'au moment où ce solde est constitué pour déterminer l'impôt. Ce faisant, le législateur n'édicte aucune norme rétroactive.

En revanche, vous vous en souvenez également, pour une grande partie de la doctrine -Loïc Philip notamment- il y a bien rétroactivité. Il s'agit même de "la rétroactivité de principe", au 1er janvier de l'année, prévue expressément par la loi de finances annuelle, en ce qui concerne précisément l'assiette et le tarif de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés.

Mais, je vous propose pas de rentrer dans une telle querelle doctrinale, puisque cela n'est pas nécessaire. En effet, vous le savez, aucun texte de valeur constitutionnelle n'affirme le principe de non-rétroactivité, sinon en matière pénale. Je vous invite donc à reprendre notre considérant traditionnel, qui rappelle cette règle, et de répondre, qu'en tout état de cause, -donc sans prendre position sur le caractère rétroactif ou non de la mesure-, l'article 12 n'édicte pas une sanction, mais modifie un avantage accordé antérieurement, dont aucun principe constitutionnel n'impose le maintien et de rejeter le grief.

(Lecture du projet sur l'article 12).

Madame LENOIR : J'ai une question. Disons-nous que c'est rétroactif ?

Monsieur le Secrétaire général : Non. Nous n'entrons pas dans le débat ! Nous nous bornons à rappeler que le principe de non rétroactivité n'a valeur constitutionnelle qu'en matière répressive.

(Le projet de décision sur l'article 12 est adopté à l'unanimité avec une modification rédactionnelle de Madame LENOIR).

Monsieur ABADIE :

L'article 19 a pour objet de plafonner la restitution de l'avoir fiscal à 500 francs pour les contribuables célibataires, veufs ou divorcés, et à 1 000 F pour les contribuables mariés, et de corriger les revenus des contribuables de l'année suivante lorsque l'avoir fiscal non restitué a contribué à réduire le déficit reportable.

L'avoir fiscal a été institué pour éviter une nouvelle imposition, entre les mains des actionnaires, des bénéfices distribués qui ont déjà été soumis à l'impôt sur les sociétés. Il représente l'impôt sur les sociétés payé par la société distributrice et vaut crédit d'impôt imputable sur l'impôt sur le revenu dû par l'actionnaire.

Egal à la moitié des sommes distribuées, l'avoir fiscal vient ainsi s'ajouter "virtuellement" au dividende pour composer le revenu imposable de l'actionnaire. Ce revenu est ensuite taxé suivant la tranche marginale d'imposition du contribuable, et l'avoir fiscal est retranché du montant de l'impôt brut.

Le mécanisme de l'avoir fiscal est le suivant :

1° Après avoir acquitté l'impôt sur les sociétés sur son bénéfice, l'entreprise décide de rémunérer ses actionnaires en distribuant une partie de ce bénéfice net sous forme de dividendes.

2° A ces dividendes, ayant subi l'I.S, est assorti un avoir fiscal "virtuel" égal à 50 %, ce pourcentage correspondant (plus ou moins) exactement au montant de l'I.S acquitté par la société. La somme de ces deux termes compose le revenu imposable des actionnaires.

L'avoir fiscal attaché aux dividendes distribués est "fictif" : les actionnaires ne le touchent en effet pas à cette étape du processus car cela obligerait l'Etat à déboursier d'importantes sommes en trésorerie, qui lui seraient pour partie reversées par la suite sous forme d'impôt. Cet avoir fiscal n'est donc versé qu'à la fin du processus, net d'impôts. Les contribuables possèdent, à cette étape, une créance sur le Trésor.

3° Le revenu imposable des actionnaires est ensuite taxé suivant la tranche marginale d'imposition des contribuables, comme s'il n'avait pas subi d'imposition au niveau de l'entreprise au départ.

4° C'est seulement alors que l'Etat rembourse sa dette : en effet si l'avoir fiscal est inférieur au montant de l'impôt brut obtenu, le contribuable n'acquitte au Trésor public que la différence. En revanche, s'il est supérieur, l'Etat reverse à l'actionnaire le solde : il s'agit bien d'un crédit d'impôt.

C'est ce crédit d'impôt que l'article 19 limite à 500 F pour une personne seule et à 1 000 F pour un couple.

Les requérants articulent plusieurs griefs à l'encontre de cet article, tous tirés de la méconnaissance du principe d'égalité.

En premier lieu, ils soutiennent que le plafonnement du remboursement de l'avoir fiscal pénalise les titulaires des revenus les plus faibles. En effet, seuls les contribuables payant suffisamment d'impôt sur le revenu pour imputer l'avoir fiscal continueront à se faire restituer la totalité de l'avoir fiscal. Les autres, bien que la société ait acquitté l'impôt sur les bénéfices distribués, ne récupéreront que 500 F, ou 1 000 F pour un couple.

En deuxième lieu, ils allèguent que deux contribuables ayant des revenus de même montant seront traités différemment au regard de ce dispositif selon leurs charges de famille. Le contribuable sans charges de famille, dont la cotisation d'impôt est plus forte, conservera le bénéfice du paiement de tout son avoir fiscal et celui chargé de famille, dont la cotisation est plus faible, sera privé d'une partie du crédit ouvert sur le Trésor.

En troisième lieu, ils soutiennent que le dispositif de l'article 15 laisse intacte dans plusieurs cas la restitution de l'avoir fiscal aux personnes redevables d'un impôt suffisant pour en obtenir l'imputation intégrale, tels que les cas des personnes physiques domiciliées à l'étranger ou des dividendes attachés aux actions détenues dans un plan d'épargne en actions.

En quatrième lieu, ils font valoir que la correction, prévoyant que la fraction non restituée de l'avoir fiscal est retranchée des revenus des capitaux mobiliers de l'année suivant celle de la perception des dividendes, ne peut jouer que pour les contribuables subissant des déficits supérieurs au montant des dividendes, non pour les autres : ceux-là ne peuvent imputer sur les revenus ultérieurs l'avoir fiscal non remboursé.

Plus généralement, le dispositif de l'article 15 conduit selon eux à imposer les contribuables visés sur une somme, l'avoir fiscal non remboursé, qu'ils n'ont pas perçue.

Or, en l'espèce, aucun critère objectif et rationnel ne justifierait les différences de traitement résultant de l'article 19 et ce dernier procéderait ainsi à une rupture caractérisée du principe de l'égalité de tous devant les charges publiques.

Qu'objecte le Gouvernement à cet argument ?

Il se fonde avant tout sur l'objectif visé par l'avoir fiscal qui serait exclusivement, selon lui, d'éviter aux contribuables concernés une double imposition des bénéfices distribués qui ont déjà été soumis à l'impôt sur les sociétés. Ainsi, pour le Gouvernement, la restitution de l'avoir fiscal aux personnes physiques va au-delà de l'objectif d'élimination de la double imposition pesant sur les bénéfices distribués. Cet objectif constituant la finalité même du mécanisme, c'est par rapport à lui et à lui seul qu'il convient d'apprécier la pertinence des distinctions introduites par l'article contesté.

Dès lors, au regard de ces critères, le moyen tiré de ce que l'article 19 méconnaîtrait le principe d'égalité devant l'impôt ne peut être accueilli dans aucune de ses branches.

- Tout d'abord, il serait faux de soutenir que le mécanisme pénalisera avant tout les titulaires de faibles revenus. Ce sont au contraire des contribuables disposant d'un très important portefeuille qui seront concernés par le dispositif. Il cite en particulier le cas de 120 contribuables bénéficiant de restitutions supérieures à 1 million de francs. En vérité, un bref calcul vient corriger ce raisonnement. C'est en effet pour des dividendes annuels d'environ 100 000 F que le dispositif nouveau se révélera le plus "brutal" dans le cas d'un contribuable qui ne disposerait en tout et pour tout que de ces dividendes comme revenu. Alors qu'il bénéficie aujourd'hui d'une restitution d'environ 20 000 F, cette dernière tomberait à 500 F soit une perte de 19 500 F rapportés aux 100 000 F du revenu des dividendes.

- Ensuite, poursuit le gouvernement, l'argument tiré de la différence de traitement lié aux charges de famille ne saurait être accueilli puisqu'il est normal dans notre système fiscal qu'à revenu égal l'impôt sur le revenu d'un célibataire soit supérieur à celui d'un contribuable chargé de famille. Dès lors, il est logique que la restitution de l'avoir fiscal venant à disparaître, le contribuable chargé de famille n'en bénéficiera plus à un niveau de revenu auquel le célibataire pourra continuer à imputer cet avoir fiscal sur son impôt, par définition plus élevé que celui que doit acquitter un contribuable disposant de plusieurs parts de quotient familial.

- En troisième lieu, les non-résidents, les titulaires de plans d'épargne en actions ainsi que les salariés disposant d'un plan d'épargne entreprise se trouvent tous placés dans des situations différentes qui ont conduit le législateur à leur octroyer un régime fiscal particulier.

- Enfin, soutient le Gouvernement, le mécanisme ne conduit pas à imposer les contribuables pour une somme qu'ils n'ont jamais perçue. Le dispositif de l'article 19 ne conduit à aucune imposition effective de l'avoir fiscal non restitué. Il permet au contraire de rétablir le déficit reportable qui a pu être réduit par la fraction de l'avoir fiscal non restituée.

L'ensemble de cette démonstration présente une faiblesse. Il fait de l'avoir fiscal un instrument visant à éviter la double imposition ce qui, une fois cette mission accomplie, ne saurait ouvrir un droit à restitution. Or l'avoir fiscal, aux termes de l'article 158 bis du code général des impôts, qui n'est pas remis en cause par le présent dispositif, est un élément du revenu imposable, qui prend la forme d'un crédit sur le Trésor, qui est reçu en paiement de l'impôt sur le revenu et qui a donc une vocation naturelle, s'il n'est pas complètement utilisé au paiement dudit impôt, à être restitué.

J'observe d'ailleurs que dans l'exposé des motifs du projet de loi, le gouvernement ne fait nullement référence à une quelconque volonté de supprimer une double disposition. Il se borne à indiquer qu'il propose de plafonner la restitution de l'avoir fiscal. C'est donc qu'il reste dans le cadre de la définition de cet avoir fiscal, établie par l'article 158 bis du code général des impôts et qu'il ne remet pas en cause le principe de sa restitution

Dès lors, au regard de l'objet de la loi fiscale, qui fait de l'avoir fiscal un revenu -ce qui, je le répète, n'est pas remis en cause par le présent dispositif-, les bénéficiaires de l'avoir fiscal sont dans une situation identique. Il n'y a donc aucune justification à les traiter différemment selon qu'ils acquittent un impôt

au moins égal ou un impôt inférieur à cet avoir fiscal. L'Etat doit s'acquitter de sa dette, soit en imputant le montant de l'avoir fiscal sur l'impôt dû par le bénéficiaire, soit, dans le cas où le montant de cet avoir excède l'impôt dû, en lui restituant la différence. Si le législateur désire modifier le mécanisme même de l'avoir fiscal, il faut qu'il en modifie la définition et les caractéristiques. Mais il ne peut se borner à en plafonner le montant restituable. C'est pourquoi cette disposition me paraît, en l'état, devoir encourir la censure.

(Lecture du projet sur l'article 19).

Monsieur LANCELOT : Je propose que toute l'expression du grief soit à l'indicatif présent.

Madame LENOIR : Je pense que l'objet n'étant pas modifié, il faut ôter « même ainsi modifié ».

Monsieur ABADIE : Non, ce membre de phrase se rapporte à l'article 158 bis, et non à l'objet de l'article.

Monsieur le Secrétaire général : En effet, il faut en ce cas enlever la virgule.

(Cette suggestion est adoptée de même que la rédaction de l'article 19, à l'unanimité).

Monsieur ABADIE :

L'article 41 majore les tarifs de la taxe de sécurité et de sûreté sur les aéroports qui passent de 14 F à 20 F pour les vols à destinations intra communautaires et de 21 F à 35 F pour les vols à destinations extra communautaires.

Lors de sa création en 1987, la taxe de sûreté avait un taux de 5 francs pour les vols internationaux et de 3 francs pour les vols nationaux. Ce tarif fut doublé en 1990 et la loi de finances pour 1992, d'une part, porta les taux de la taxe à 10 francs pour les vols intérieurs et 15 francs pour les autres destinations et, d'autre part, modifia l'intitulé de la taxe, qui devint dès lors "taxe de sécurité et de sûreté". Ainsi, la taxe avait pour objet de financer désormais, outre les équipements destinés à améliorer la sûreté des vols et des aéroports, les dépenses de sécurité, c'est-à-dire une gamme d'actions ayant une définition beaucoup plus large.

Suivirent ensuite trois majorations des tarifs, portés respectivement à 10 et 17 francs (loi de finances pour 1993), puis à 11 et 18 francs (loi de finances pour 1996) et, enfin, à 14 et 21 francs (loi de finances pour 1997).

Ces augmentations successives ont augmenté le poids relatif de cette taxe dans les recettes d'exploitation du Budget annexe de l'aviation civile, au point qu'il représente désormais 15,9 % des recettes, même si les principales ressources du BAAC restent la redevance de route et la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne.

Les auteurs de la saisine soutiennent que l'augmentation de 39,3 % du produit de la taxe de sécurité et de sûreté sur les aéroports contrevient aux dispositions des articles 20 et 21 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, en accroissant la part d'une ressource qui ne correspond pas au paiement d'un prix en contrepartie d'une prestation ; qu'elle porte ensuite atteinte à la sincérité du budget annexe de l'aviation civile en méconnaissance des règles d'affectation prévues par l'article 18 de ladite ordonnance. Enfin, les requérants estiment que le législateur n'a pas été mis en mesure de connaître l'utilisation du produit de cette taxe, en violation de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Pour sa part, le Gouvernement réfute le raisonnement des saisissants en soutenant qu'il ne résulte pas des articles 20 et 21 de l'ordonnance que les recettes visées par l'article 21 devraient être limitées aux redevances perçues en contrepartie des services mentionnés à l'article 20. S'il est exact qu'un budget annexe retrace essentiellement les opérations financières de services qui, par leur nature, offrent des prestations "donnant lieu au paiement d'un prix", les dispositions de l'ordonnance n'interdisent nullement qu'une recette fiscale soit au nombre des ressources de ce budget. Et le Gouvernement rappelle que le Conseil constitutionnel a déjà jugé que l'affectation de recettes fiscales à un budget annexe ne contrevient à aucun principe constitutionnel (cf, décision n° 94-351 DC du 29 décembre 1994 sur l'affectation d'une part de recettes de TVA au BAPSA).

Cela est exact, mais tout est une affaire de proportions ! Pour se faire une opinion, il faut relire les articles en question.

Aux termes de l'article 20 de l'ordonnance organique : "Les opérations financières des services de l'Etat que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix peuvent faire l'objet de budgets annexes". Quant au premier alinéa de l'article 21, il dispose que : "les budgets

annexes comprennent, d'une part, les recettes et les dépenses d'exploitation, d'autre part, les dépenses d'investissement et les ressources spéciales affectées à ces dépenses".

Il me semble qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que, pour l'essentiel, les recettes des budgets annexes doivent être constituées de rémunérations pour services rendus et que la part des ressources fiscales qui leur sont affectées doit demeurer réduite.

C'est d'ailleurs une telle lecture des dispositions en cause qui sous-tendait certainement la position du Conseil d'Etat dans son avis rendu en 1990 sur la place de la taxe de sécurité et de sûreté au sein du budget annexe de l'aviation civile. Il soulignait à cette occasion que les activités liées à assurer la sûreté des passagers dans les aéroports ne représentaient qu'une part très faible de l'ensemble de l'activité de la direction générale de l'aviation civile reprise dans le budget annexe, du point de vue tant des moyens en personnel que des charges financières. Aussi bien, poursuivait-il, "il s'ensuit que, même en tenant compte de cette part des missions de la direction générale, les conditions définies à l'article 20 resteraient remplies". Et il concluait que "par suite, il est loisible au législateur de créer un budget annexe pour les opérations financières de la direction de l'aviation civile correspondant à l'ensemble des missions ci-dessus rappelées et de décider que les recettes correspondant au produit de la taxe de sûreté sur les aéroports seront affectées à ce budget".

En l'espèce, je vous propose de considérer que la part atteinte par la taxe de sécurité et de sûreté -environ 16 %- est encore suffisamment réduite pour que l'exigence résultant des articles 20 et 21 de l'ordonnance soit remplie.

Les autres arguments des requérants appellent moins d'explications.

Il convient de rappeler, comme nous l'avons jugé en 1994 pour le BAPSA, (décision n° 94-351 DC, du 29 décembre 1994, sur la loi de finances pour 1995) que les règles d'unité et d'universalité s'appliquent également aux budgets annexes. Ainsi, même si l'institution de la taxe de sécurité et de sûreté a pour vocation de financer l'accomplissement de missions régaliennes, elle n'a pas pour autant donné lieu à une affectation. Dès lors, elle constitue une recette du budget annexe de l'aviation civile qui concourt aux conditions de son équilibre général.

Dans ces conditions, son augmentation n'a pas méconnu les règles fixées par l'article 18 de l'ordonnance organique, qui pose le principe de non affectation des recettes aux dépenses.

Enfin, on remarquera que, comme pour les autres impôts, le Parlement a pu exercer les compétences qu'il tient du 6ème alinéa de l'article 34 de la Constitution : définition de l'assiette, du taux et des modalités de recouvrement de l'impôt. Dès lors, les exigences de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui dispose que : "Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs Représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en terminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée" n'ont pas été méconnues.

(Lecture du projet sur l'article 41).

Madame LENOIR : Cet article présente une analogie avec l'affaire des fonds de concours. Les budgets annexes sont des mécanismes de ressources affectées, tirées de rémunération pour services rendues.

Donc, a priori, ils ne sauraient être alimentés par l'impôt. Pour les missions régaliennes, il est logique qu'elles ne soient pas financées par des redevances. Mais alors la place de ces ressources est dans le budget général lui-même. Cela étant, si la part de la ressource fiscale est mineure dans un budget annexe, on peut l'admettre, c'est ce qui ressort de l'avis du Conseil d'Etat. Mais si elle s'accroît démesurément, c'est inconstitutionnel.

Je suis donc favorable à la censure de ce qui s'apparente à une forme de débudgétisation.

Monsieur ABADIE : C'est le point sensible. Les budgets annexes obéissent aux règles d'unité et d'universalité. Ces exigences sont tirées des articles 20 et 21 de l'ordonnance, qui n'excluent pas les recettes de nature fiscale. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs admis des ressources fiscales dans un budget annexe. Où doit-on mettre la barre au delà de laquelle ce ne serait plus admissible ? Ici, la part de la ressource fiscale atteint 15,9 %. Est-ce une part suffisamment faible ? Du fait de son assiette et de son objet, cette taxe fiscale n'occupe pas une part manifestement excessive dans le budget annexe de l'aviation civile ; d'où le projet de décision sur cet article.

Monsieur LANCELOT : Je suis très sensible à ce qu'a dit Madame LENOIR. Je suis en faveur d'évoquer plus nettement dans la décision l'incidence de l'accroissement de la taxe et des problèmes qu'elle pose.

Monsieur ROBERT : Si cela pose un problème, alors il faut le régler !

Monsieur ABADIE : Le mot « encore » répond à votre préoccupation.

Monsieur le Secrétaire général : On indique bien qu'on se rapproche de la « ligne jaune », avec les mots « encore » et « dans ces conditions ».

(La proposition du rapporteur est adoptée par 7 voix pour et 2 contre (Monsieur LANCELOT et Madame LENOIR)).

Monsieur ABADIE :

L'article 80 a pour objet de rendre déductible de l'assiette de l'impôt sur le revenu la fraction de la contribution sociale généralisée affectée au financement de l'assurance maladie.

Si l'objet de cet article est simple, le mécanisme est en revanche assez complexe.

On se souvient que la loi de financement de la sécurité sociale a prévu une hausse sensible de la CSG affectée à l'assurance maladie, en contrepartie de la baisse des cotisations. Cette contribution atteindra 4,1% des revenus d'activité et des revenus et produits du patrimoine, et 2,8% des revenus de remplacement. L'article 80, intervenu sur amendement du gouvernement, en institue la déductibilité.

D'ores et déjà, l'article 154 quinquies du code général des impôts prévoit la déductibilité de la fraction de CSG au taux de 1% créée l'an passé et elle aussi, affectée au financement de l'assurance maladie. L'article 80 vient donc adapter la rédaction de l'article 154 quinquies du code général des impôts. Celui-ci, dans sa rédaction actuelle, visait "la fraction de CSG correspondant au taux de 1%". Il vise désormais "la fraction de CSG affectée au financement des régimes obligatoires d'assurance maladie"..

Cette rédaction "balai" permet ainsi de couvrir la pluralité des taux de CSG existants. Elle réserve par ailleurs l'éventualité d'une modification de ces taux : dans cette hypothèse, il ne serait plus nécessaire de modifier l'article 154 quinquies du code général des impôts.

L'article 154 quinquies fait lui-même référence aux revenus et produits sur lesquels cette déductibilité viendra s'opérer. Tous les revenus et produits sont concernés à l'exception de ceux visés au e du I de l'article 1600-OC du code général des impôts. Il s'agit des plus values, gains en capital et profits réalisés

sur les marchés à terme d'instruments financier et de marchandises, ainsi que sur les marchés d'options négociables soumis à l'impôt sur le revenu à un taux proportionnel.

Les requérants, dans une argumentation d'ailleurs assez confuse à la lecture combinée de la saisine initiale et du mémoire complémentaire, soutiennent que l'article 80 établit une discrimination contraire à l'égalité devant l'impôt entre les revenus d'activité et de remplacement, d'une part, et les revenus et produits du patrimoine, d'autre part.

En réalité, la déductibilité partielle de la CSG bénéficie bien aux revenus du patrimoine, pour lesquels elle est prélevée, sur déclaration, en même temps que l'impôt sur le revenu (essentiellement, les revenus fonciers, les rentes viagères, les revenus de capitaux mobiliers, les plus-values sur biens immobiliers et mobiliers).

En revanche, elle ne bénéficie pas aux produits de placement pour lesquels elle est prélevée en même temps que le prélèvement libératoire. En effet, dans ce cas, elle est précomptée directement et n'entre pas dans la définition du revenu net global du bénéficiaire.

Mais cette distinction est fondée sur le mécanisme d'imposition. L'ensemble des revenus et produits du patrimoine bénéficient de la déductibilité, dès lors qu'ils sont soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu. Ce sont les produits et revenus soumis à un taux proportionnel qui n'en bénéficient pas, d'où l'exclusion dans l'article 154 quinquies du e du I de l'article 1600-OC, qui vise des ressources soumis à un taux proportionnel. Une telle distinction est parfaitement légitime. Prévoir la déductibilité pour les revenus soumis à un taux proportionnel, reviendrait en effet à aggraver le caractère non progressif de l'imposition, alors même que le Conseil constitutionnel a reconnu la constitutionnalité de la progressivité dans sa décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993. Le taux proportionnel constitue, rappelons-le, un prélèvement libératoire permettant d'échapper au barème progressif de l'impôt sur le revenu.

Je rappellerai enfin que le Conseil Constitutionnel a déjà admis en 1993, dans la décision que je viens de citer, la possibilité d'une déduction partielle de la CSG, grevant les seuls revenus soumis au barème progressif.

Le moyen invoqué par des requérants ne pourra donc qu'être rejeté.

(Lecture du projet sur l'article 80).

(Le projet de décision sur l'article 80 est adopté à l'unanimité avec une modification rédactionnelle de M. AMELLER).

Monsieur ABADIE :

Nous en arrivons à l'article 85 destiné au renforcement de la lutte contre la fraude fiscale qui ne va pas sans poser de réels problèmes.

Le droit d'enquête est une procédure d'intervention inopinée dans les entreprises, qui permet de rechercher les manquements aux règles de facturation auxquelles sont tenus les assujettis à la T.V.A.

Le droit d'enquête a été institué récemment, par la loi n° 92-277 du 17 juillet 1992 portant mise en oeuvre de la directive du Conseil des Communautés européennes complétant le système commun de la taxe sur la valeur ajoutée.

Adopté par conséquent dans le cadre de la mise en place du régime provisoire de T.V.A. intra-communautaire, le droit d'enquête est une procédure souple, ne relevant qu'*a posteriori* d'un contrôle juridictionnel, codifiée aux articles L 80 F à L 80 J du livre des procédures fiscales, et qui permet d'ouvrir la voie à des procédures plus lourdes telles que l'examen de la situation fiscale personnelle et la vérification de comptabilité.

L'article 106 de la loi n° 92-677 du 17 juillet 1992 permet de rechercher les manquements aux règles de facturation auxquelles sont tenues les entreprises assujetties à la T.V.A. En application de l'article L 80 H du livre des procédures fiscales, l'enquête se conclut par un procès-verbal. Celui-ci est rédigé au plus tard dans les trente jours qui suivent la dernière intervention sur place ou la dernière convocation. Ce document consigne les manquements constatés aux règles de la facturation ou l'absence de tels manquements.

Le Gouvernement a proposé au Parlement une modification du droit d'enquête en arguant de la nécessité de renforcer les pouvoirs de l'administration en matière de fraude à la T.V.A.

En effet, la forte augmentation des redressements en matière de T.V.A. et celle des remboursements de crédits de T.V.A. non imputés sont des indices qui, alors que les recettes de T.V.A. sont, depuis plusieurs années, inférieures aux prévisions, mettent en évidence l'intérêt de renforcer les pouvoirs de l'administration fiscale.

L'exercice de ce droit ne pouvait donner lieu jusqu'à présent qu'à l'application de l'amende prévue à l'article 1725 A du code général des impôts, qui sanctionne le défaut de présentation ou de tenue des registres prévus à l'article 286 quater du même code.

Au terme d'un débat parlementaire approfondi, la procédure du droit d'enquête a été sensiblement renforcée, rendant possible le prononcé d'autres sanctions dans le cadre de cette procédure.

Le nouvel article rend ainsi applicables les amendes prévues par l'article 1740 ter qui sanctionne le travestissement ou la dissimulation par une personne, à l'occasion de l'exercice de ses activités professionnelles, de l'identité ou de l'adresse de ses fournisseurs.

Par ailleurs, seront applicables les dispositions du nouvel article 1740 ter A - créé par le IV de l'article 85- et qui permet de sanctionner le défaut de présentation des documents prévus aux articles 289 et 290 quinquies.

Les requérants font valoir plusieurs arguments à l'encontre de l'article 85.

Tout d'abord, et d'une manière générale, ils soutiennent que le législateur aurait méconnu les principes généraux du droit, ou les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, -selon qu'on se reporte à la saisine initiale ou à leurs observations complémentaires-, et notamment le respect des droits de la défense, en raison de l'insuffisance des garanties procédurales dont il entoure le droit d'enquête. Ce faisant, on peut se demander si les saisissants ne mettent pas en cause la constitutionnalité de la procédure du droit d'enquête elle-même, sur laquelle le Conseil constitutionnel n'a pas été appelé à se prononcer en 1992. Mais à la réflexion, il s'agit plutôt d'un propos introductif qui a pour objet de rappeler au Conseil constitutionnel les grands principes constitutionnels applicables et les moyens véritablement allégués concernant en fait les sanctions fiscales prévues par l'article 85, qui méconnaîtrait, à ce titre, plusieurs exigences constitutionnelles.

- L'article 85 établirait des sanctions automatiques et disproportionnées, en méconnaissance de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

- De même, le législateur aurait dû préciser que les sanctions administratives prévues par cet article sont exclusives de sanctions pénales.

- Enfin, il aurait dû aménager à l'article 1740 ter A (créé par l'article 85) un délai de trente jours entre la notification de la sanction et la mise en recouvrement de l'amende. Précisons d'emblée que ce moyen manque en fait, ce délai ayant été ajouté au texte initial au cours des travaux parlementaires.

Avant d'examiner les réponses qui peuvent être apportées à ces critiques, voyons quelles sont les sanctions créées par l'article 85.

Le IV de cet article insère dans le code général des impôts un article 1740 ter A aux termes duquel : "Toute omission ou inexactitude constatée dans les factures ou documents en tenant lieu mentionnés aux articles 289 et 290 quinquies donne lieu à l'application d'une amende de 100 F par omission ou inexactitude. Le défaut de présentation de ces mêmes documents entraîne l'application d'une amende de 10 000 F par document non présenté."

Le V modifie l'article 1740 de manière à prévoir que : "les personnes qui délivrent une facture ne correspondant pas à une livraison ou une prestation de services réelles sont redevables d'une amende fiscale égale à 50 % du montant de la facture".

Venons-en aux deux vraies questions posées par ces articles : sanctions automatiques et disproportionnées d'une part, application de la règle "non bis in idem" d'autre part.

Voyons tout d'abord ce qu'objecte le Gouvernement :

- Quant au caractère automatique : pour le Gouvernement, il ne résulte ni de l'article 8 de la Déclaration de 1789, ni d'aucune autre norme constitutionnelle qu'un mécanisme de sanction de la nature de ceux dont le code général des impôts confie la mise en oeuvre à l'administration fiscale devrait nécessairement prévoir de simples plafonds à l'intérieur desquels l'autorité chargée d'infliger la sanction se verrait nécessairement reconnaître le pouvoir de moduler celle-ci. La seule question, au regard de l'article 8, est de savoir si le montant de la sanction ainsi encourue satisfait au principe de nécessité de la peine d'où découle l'exigence de proportionnalité.

- Quant au caractère disproportionné : soulignant qu'il existe déjà à l'article 1725 A du code général des impôts des amendes de 25 F par omission ou inexactitude et de 5 000 F pour défaut de présentation s'agissant des registres, le Gouvernement estime qu'en ce qui concerne la facture, "pièce justificative essentielle de toute opération commerciale et de toute comptabilité", son absence ou son inexactitude présente des risques de fraude bien supérieurs à

ceux qui découlent d'infraction de même type concernant d'autres documents dont la tenue, la présentation ou la communication est prévue par le code général des impôts. Dès lors, en fixant à 100 F et 10 000 F le montant de ces amendes, le législateur a fait, de cette différence de nature intrinsèque, une appréciation qui ne contrevient nullement aux exigences de proportionnalité issues de l'article 8 de la Déclaration de 1789.

- Quant au cumul des sanctions administratives et des sanctions pénales: le Gouvernement rappelle tout d'abord le considérant de principe de la décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989 qui énonce que la règle selon laquelle une même personne ne peut pas être punie deux fois pour le même fait "ne reçoit pas application au cas de cumul entre sanctions pénales et sanctions administratives".

En effet, poursuit le Gouvernement, la seule question qui soit de niveau constitutionnel est celle du respect des principes découlant directement de l'article 8. Il s'appuie alors sur la suite de cette même décision du Conseil constitutionnel qui dispose que, "le principe de proportionnalité implique, qu'en tout état de cause, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues".

Dès lors, la rédaction de la décision, plus récente, du 22 juillet 1996 aux termes de laquelle "une sanction administrative de nature pécuniaire ne peut se cumuler avec une sanction pénale" doit être examinée au regard des principes précédemment énoncés et ne saurait être considérée comme un revirement de jurisprudence.

Tentons maintenant de nous faire une opinion au regard de notre jurisprudence.

Premier principe, qui remonte à 1983 et 1984 (décisions respectives sur les lois de finances pour 1984 et 1985) : nous avons reconnu dans la lutte légitime contre la fraude fiscale une exigence tirée d'une disposition de valeur constitutionnelle, en l'occurrence l'article 13 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen aux termes de laquelle : "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". Dès lors, nous avons jugé que l'exercice des libertés et droits individuels ne saurait excuser la fraude fiscale ni en entraver la légitime répression.

Mais, deuxième principe, il incombe nécessairement au législateur de respecter les droits et libertés constitutionnellement garantis. Au nombre de ces droits figurent bien évidemment les droits de la défense.

Ainsi, dans sa décision n° 89-268 DC du 29 décembre 1989, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire au principe constitutionnel des droits de la défense un article en considérant que l'amende fiscale qu'il institue "est recouvrée comme en matière de timbre" et "que ce mode de recouvrement n'astreint nullement l'Administration, préalablement au prononcé de l'amende, au respect du principe des droits de la défense ; qu'au surplus, cette amende, tout en ayant pour but de sanctionner une obligation destinée à lutter contre l'évasion fiscale, ne constitue cependant pas l'accessoire d'une imposition ; que se trouve par là même exclue toute application de celles des dispositions de la législation qui édictent des garanties au profit des contribuables dans leurs rapports avec l'Administration".

De même, le législateur doit respecter l'inviolabilité du domicile. Le Conseil a, en conséquence, déclaré contraire à la Constitution un article de la loi de finances pour 1984, car il n'assignait pas explicitement au juge la mission de vérifier de façon concrète le bien-fondé de la demande de perquisition, et omettait d'énoncer les possibilités d'intervention et de contrôle du juge dans le déroulement des opérations autorisées. A cette occasion, le Conseil a rappelé que les investigations opérées dans les lieux privés par l'administration fiscale ne peuvent être conduites que dans le respect de l'article 66 de la Constitution, qui confie à l'autorité judiciaire la sauvegarde de la liberté individuelle sous toutes ses formes, et notamment celle de l'inviolabilité du domicile.

Au nombre des droits et libertés individuels figurent également les principes de légalité et de nécessité des peines, tel qu'affirmés par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Dans sa décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, le Conseil constitutionnel a ainsi rappelé "qu'il résulte de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, comme des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, qu'une peine ne peut être infligée qu'à la condition que soient respectés le principe de légalité des délits et des peines, le principe de nécessité des peines, le principe de non-rétroactivité de la loi pénale d'incrimination plus sévère ainsi que le principe du respect des droits de la défense" ; et il a ajouté "que ces exigences ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle", ce qui englobe les

sanctions fiscales, comme l'avait expressément reconnu le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 87-237 DC du 30 décembre 1987.

C'est au regard de ces principes qu'il convient d'examiner les moyens allégués.

L'automaticité des sanctions fiscales qui sont d'ailleurs prononcées sous le contrôle du juge administratif, à qui il revient éventuellement de prononcer le sursis à exécution, ne contrevient pas en elle-même à l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ou à un autre principe constitutionnel. Comme le fait valoir le Gouvernement, la seule question, au regard de l'article 8, est de savoir si le montant de la sanction ainsi encouru satisfait au principe de nécessité de la peine d'où découle l'exigence de proportionnalité. Voyons donc si les sanctions établies par l'article 85 méconnaissent ou non cette exigence.

Le contrôle que le Conseil constitutionnel porte sur la proportionnalité des peines et des sanctions est un contrôle restreint. Dès 1981, dans sa décision n° 80-127 DC des 19 et 20 janvier 1981, le Conseil en a affirmé le principe : "Il n'appartient pas au Conseil constitutionnel dans le cadre de la mission qui lui est confiée par l'article 61 de la Constitution, de substituer sa propre appréciation à celle du législateur en ce qui concerne la nécessité des peines attachées aux infractions définies par celui-ci, alors qu'aucune disposition du titre Ier de la loi soumise au contrôle de constitutionnalité n'est manifestement contraire au principe posé par l'article 8 de la Déclaration de 1789".

Le Conseil constitutionnel, à plusieurs reprises, a rappelé ce principe et récemment encore dans la décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997 en considérant que "les sanctions administratives prévues par la loi... ne sont pas entachées... d'une disproportion manifeste"; qu'en l'absence d'une telle disproportion, il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de substituer sa propre appréciation à celle du législateur en ce qui concerne la nécessité des sanctions attachées aux comportements qu'il entend réprimer".

En revanche, le Conseil avait jugé en 1987, s'agissant d'ailleurs des sanctions fiscales, qu'une disposition législative prescrivant que l'amende fiscale encourue en cas de divulgation du montant du revenu d'une personne en violation des dispositions de l'article L. 111 du livre des procédures fiscales sera, en toute hypothèse, égale au montant des revenus divulgués, édicte une sanction qui pourrait, dans nombre de cas, revêtir un caractère manifestement disproportionné. Et il l'a déclaré contraire à la Constitution.

En l'espèce, la question de la proportionnalité des sanctions établies par l'article 85 mérite un examen attentif. En effet, le dispositif prévu, qui n'institue aucun plafond, peut conduire à prononcer des sanctions d'un montant hors de proportion avec la gravité de l'omission ou de l'inexactitude constatée, comme d'ailleurs avec l'avantage qui en a été retiré. A cet égard, la comparaison du nouvel article 1740 ter A avec l'article 1725 A fait ressortir l'extrême sévérité du dispositif : 100 F au lieu de 25 F par inexactitude ; 10 000 F pour non présentation d'un document au lieu de 5 000 F pour non présentation d'un registre. Surtout, le cumul de plusieurs inexactitudes trouvant leur source dans une même erreur peut conduire, en l'absence de pouvoir d'appréciation du contrôleur, à une amende bien supérieure au mont de la facture.

C'est pourquoi on peut raisonnablement incliner en faveur de la censure du dispositif établi par le IV de l'article 85. A contrario, la modification prévue par le V de l'article 1740 ter, qui vise à sanctionner la délivrance d'une facture ne correspondant pas à une livraison ou à une prestation de service réelle d'une amende égale à 50 % de la facture, ne porte pas atteinte au principe de la nécessité des peines affirmé par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen car il n'institue pas, me semble-t-il, une sanction manifestement disproportionnée.

Reste le problème du cumul des sanctions. En 1989, à des requérants qui affirmaient que les sanctions pécuniaires infligées par la Commission des opérations de bourse étaient susceptibles de se cumuler avec des sanctions pénales, ce qui aurait méconnu le principe selon lequel une même personne ne peut pas être punie deux fois pour le même fait, le Conseil a répondu dans sa décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989, "que, sans qu'il soit besoin de rechercher si le principe dont la violation est invoquée a valeur constitutionnelle, il convient de relever qu'il ne reçoit pas application au cas de cumul entre sanctions pénales et sanctions administratives".

Il a cependant fait là encore application du principe de proportionnalité des peines en statuant sur l'éventuel cumul de sanctions pécuniaires et de sanctions pénales, observant "que la possibilité n'en est pas moins reconnue à la Commission des opérations de bourse de prononcer une sanction pécuniaire pouvant aller jusqu'au décuple du montant des profits réalisés par l'auteur de l'infraction et qui est susceptible de se cumuler avec des sanctions pénales prononcées à raison des mêmes faits et pouvant elles-mêmes atteindre un montant identique et que, si l'éventualité d'une double procédure peut ainsi conduire à un cumul de sanctions, le principe de proportionnalité implique, qu'en tout état de cause, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions

encourues, qu'il appartiendra donc aux autorités administratives et judiciaires compétentes de veiller au respect de cette exigence".

Sous cette réserve, le cumul entre sanctions administratives et sanctions pénales est donc possible. A cet égard, j'observe que la Cour de cassation a, dans un arrêt du 20 juin 1996, estimé que la règle "non bis in idem", consacrée par l'article 4 du protocole n° 7, additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, ne trouve à s'appliquer, selon les réserves faites par la France en marge de ce protocole, que pour les infractions relevant en droit français de la compétence des tribunaux statuant en matière pénale et n'interdit pas le prononcé de sanctions fiscales parallèlement aux sanctions infligées par le juge répressif. C'est également la position de longue date de la juridiction administrative.

Or, dans notre décision du 22 juillet 1996 nous avons expressément jugé, s'agissant en l'espèce d'une autorité administrative indépendante, l'A.R.T., qu'"une sanction administrative de nature pécuniaire ne peut se cumuler avec une sanction pénale", ce qui, s'il fallait imposer cette règle dans toute sa rigueur à la législation fiscale en vigueur, conduirait à l'inconstitutionnalité de très nombreuses dispositions du code général des impôts. Je pense que cette jurisprudence peut rester isolée et qu'en tout cas, elle ne concerne pas les sanctions fiscales puisqu'elle est clairement et sans ambiguïté liée au pouvoir de sanction des autorités indépendantes. J'observe enfin qu'en avril dernier, dans notre décision sur la loi Debré (n° 97-389 DC) déjà citée, quand nous avons estimé que les sanctions administratives n'étaient pas entachées d'une disproportion manifeste, nous avons précisé : "même compte tenu des sanctions pénales qui peuvent être le cas échéant applicables", sans relever l'inconstitutionnalité d'un tel cumul potentiel ; mais il est vrai que les sanctions administratives en question n'étaient pas de nature pécuniaire.

Je conclus donc à l'annulation du IV et à la déclaration de conformité sous réserve du V.

(Lecture du projet sur l'article 85).

Madame LENOIR : Je suis désolée et confuse de reprendre la parole mais je pense que l'ensemble de ces dispositions vont à l'encontre de notre jurisprudence, tout particulièrement en ce qui concerne les droits de la défense, que le Préfet estime ne pas être soulevés. Le droit d'enquête ne nous a pas été déféré en 1992. On nous demande de valider cette procédure alors même que les amendes sont très élevées. De surcroît, la procédure relative à la fausse facturation est dénuée de contradictoire ce qui laisse les mains libres à

l'administration fiscale. On peut aller très loin sans que soient prévues des garanties de procédure. Or, le problème des droits de la défense est soulevé par trois fois dans le mémoire et je vous rappelle que la Cour européenne des droits de l'homme a dit que toute la phase administrative des sanctions fiscales doit se voir appliquer des règles et garanties telles que l'égalité des armes.

Monsieur ABADIE : L'article s'inscrit dans le cadre du dispositif du droit d'enquête tel que défini aux articles 480 F et suivants du livre des procédures fiscales. (*Il en rappelle les éléments*). Mais cette question n'est ni contestée, ni déferée, je le répète. Seul est mis en cause le problème des sanctions, sur deux plans, la proportionnalité de la sanction et le cumul de sanctions. Et c'est en fonction de cela que seraient méconnus les droits de la défense. Dans la mesure où je vous propose une censure, je procède par économie de moyens. S'agissant du V, je crois que l'appréciation du quantum de la peine est de la responsabilité du législateur et cette appréciation - 50 % - n'est pas manifestement disproportionnée. Quant aux droits de la défense, ils s'imposent naturellement, sans qu'il soit besoin pour le législateur de les rappeler. Nous l'avons dit clairement dans notre décision du 22 avril 1997 sur la loi Debré.

Monsieur le Secrétaire général : Pour compléter ce qu'a dit le rapporteur, j'apporterai quelques éclaircissements. Tout d'abord, il faut répondre à une question :

- la procédure d'enquête, qui remonte à 1992, fait-elle l'objet de la saisine ?

Je ne le pense pas, elle ne fait l'objet que d'un propos liminaire dans la requête. Si les requérants avaient voulu contester des dispositions promulguées, ils auraient pris soin de rappeler la jurisprudence « Nouvelle-Calédonie ».

- Il est vrai que les droits de la défense s'appliquent de plein droit. Et de surcroît le dispositif s'insère dans l'article 1740 ter du Code général des impôts, qui préserve les droits de la défense.

Monsieur le Président : Peut-être peut-on alors rappeler ces droits de la défense.

Monsieur LANCELOT : Nous avons fait très attention dans notre décision sur le terrorisme. Les libertés ne se divisent pas. On ne doit pas laisser l'administration des finances grignoter progressivement l'Etat de droit. Il faut stigmatiser ce genre de dérives.

Monsieur le Président : Vous avez d'autant plus raison que dans la pratique, constatation de l'administration fait loi.

Monsieur AMELLER : Je suis quant à moi réservé sur la détermination d'un seuil de proportionnalité et, partant sur la déclaration d'inconstitutionnalité.

Monsieur ROBERT : Oui, il faut rappeler les droits de la défense. Mais sur la proportionnalité, je partage les scrupules de M. AMELLER. Ce n'est pas au Conseil constitutionnel de se prononcer sur le montant d'une amende.

Monsieur ABADIE : Non, ce n'est pas là dessus que porte la censure. C'est le rôle du Parlement de définir le quantum . Mais nous disons que la répétition sans limite de sanctions automatiques peut aboutir à une disproportion.

Monsieur le Secrétaire général : S'agissant des autorités administratives indépendantes, qui présentent des garanties de procédure bien plus élevées, on a toujours fait attention à la proportionnalité entre le manquement et la sanction. Vous ne sauriez être beaucoup plus indulgent pour un contrôle fiscal que pour le CSA ou la COB.

Madame LENOIR : Je tombe à la renverse après avoir entendu M. ROBERT. Et quid de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, sur les sanctions nécessaires ? Cela vaut évidemment pour les sanctions pécuniaires. On l'a dit clairement en 1987 !

Monsieur ROBERT : Madame LENOIR se trompe. Je ne renie pas le principe de proportionnalité et encore moins les droits de la défense. Mais la lutte contre la fraude fiscale est aussi un objectif constitutionnel.

Monsieur le Président : Bien, le débat a eu lieu. Je vais mettre aux voix le projet de décision.

(Le projet de décision concernant le IV de l'article 85 est adopté par 6 voix pour et 3 contre (Messieurs ROBERT, AMELLER et FAURE)).

(Le projet de décision sur le V est adopté à l'unanimité).

(Le rapporteur donne alors lecture directement du projet de décision sur les articles 111 et 119. Il est adopté à l'unanimité).

Monsieur ABADIE : Nous en arrivons à deux articles, d'inégale importance, mais qui soulèvent l'un et l'autre des problèmes de constitutionnalité.

Le premier est l'article 10 qui revient sur la question largement débattue au Parlement l'an passé des déductions forfaitaires supplémentaires dont bénéficient certaines professions.

Vous vous souvenez sans doute qu'au cours de l'examen de la loi de finances pour 1997, le Parlement avait finalement décidé, à l'article 87 de cette loi, de supprimer progressivement, "en sifflet", les déductions forfaitaires en abaissant le plafond qui est actuellement de 50 000 F. Il devait ainsi passer à 30 000 F pour les revenus de 1997, à 20 000 F pour les revenus de 1998 et à 10 000 F pour les revenus de 1999, avant de disparaître définitivement pour les revenus de l'année 2000.

La loi de finances nous avait été déferée et spécialement son article 87, mais sur un point très particulier. En effet, alors que les professions qui bénéficient de la déduction supplémentaire pour le calcul de l'impôt sur le revenu au titre des traitements, salaires, pensions et rentes viagères sont concernées par l'article 83-3°ter du CGI, une profession en particulier, qui ne perçoit pas de tels revenus mais des droits d'auteurs : les écrivains et compositeurs, voit son sort réglé par l'article 93 1 quater du même code. Or, il nous était demandé de dire que la suppression de l'avantage fiscal pour cette catégorie de contribuables en particulier était inconstitutionnelle au motif qu'ils n'étaient pas dans la même situation que les autres professions concernées. Nous avons évidemment rejeté un tel moyen en rappelant que les écrivains et compositeurs peuvent, dans les mêmes conditions que l'ensemble des autres contribuables concernés par la suppression progressive de la déduction forfaitaire supplémentaire, opter pour la déduction des frais professionnels réels, que cette suppression n'est assortie d'aucun droit à compensation salariale de la part de l'employeur et que dans ces conditions, ils sont placés dans une situation similaire à celles des autres professions intéressées au regard de la suppression de la déduction forfaitaire supplémentaire".

Ce faisant, nous ne sommes pas saisis d'office de la constitutionnalité du dispositif lui-même, mais nous aurions pu le faire si nous l'avions souhaité.

Le nouveau Gouvernement, qui a décidé d'interrompre la baisse des taux du barème de l'IRPP voulue par le Gouvernement Juppé, laquelle, en quelque sorte, compensait la suppression des déductions forfaitaires supplémentaires, a proposé, dans le projet de loi de finances pour 1998, de supprimer la suppression progressive des déductions forfaitaires, ce qui revient à les rétablir. Soumise au Conseil d'Etat au moment de l'élaboration du projet de loi de finances, cette disposition a été disjointe au motif qu'elle était contraire à la Constitution. Le Conseil d'Etat a en effet estimé que les dispositions du 3ème

alinéa de l'article 83-3° du CGI qui viendraient à être rétablies méconnaissent l'article 34 de la Constitution, dès lors qu'elles confient à un arrêté ministériel le soin de fixer, pour des professions qu'elles ne définissent pas clairement, le taux d'une déduction forfaitaire supplémentaire, sans prévoir les limites de ce taux.

S'agissant du troisième alinéa du 1 quater de l'article 93 du code général des impôts, qui prévoit une déduction forfaitaire supplémentaire de 25 % au profit des écrivains et compositeurs relevant du régime fiscal des traitements et salaires, le Conseil d'Etat a considéré que le rétablissement de cette seule réduction, alors que les intéressés disposent, comme les autres contribuables relevant de ce régime, de la possibilité de déduire leurs frais réels, serait contraire au principe d'égalité devant l'impôt.

Ce faisant, il s'est manifestement inspiré de la rédaction que nous avons retenue en 1996, mais en lui donnant une autre portée. Nous avons dit, pour notre part, qu'il n'y avait pas de différence de situation entre les écrivains et compositeurs et les autres professions concernées par la mesure de suppression. Le Conseil d'Etat souligne qu'il n'y a pas de différence de situation entre les écrivains et compositeurs et les autres contribuables relevant du régime fiscal des traitements et salaires.

Quoiqu'il en soit, le Gouvernement a passé outre et a maintenu l'article contesté dans le projet de loi. Au cours de la discussion parlementaire, cet article a tout d'abord été supprimé par un amendement de sa Commission des finances adopté à l'initiative de Messieurs Auberger et de Courson, puis le Sénat, et à sa suite l'Assemblée nationale, ont adopté un dispositif qui repousse la date d'extinction de la suppression progressive de l'année 2000 à l'année 2001. Cette rédaction, sur laquelle se sont entendus une large majorité de parlementaires et à laquelle le Gouvernement a donné son accord ne nous a pas été déférée. Toutefois, nous avons reçu une "porte étroite" de Monsieur Charasse qui invite le Conseil à se saisir d'office de la question.

Il est exact que le report d'une année d'un dispositif inconstitutionnel pose un véritable problème de constitutionnalité. A l'analyse, ce n'est pas la modulation du niveau des plafonds de la déduction qui est en cause, mais le fait de remettre en vigueur, pour une année, l'année 2000, un dispositif inconstitutionnel abrogé. Or, comme le Conseil d'Etat l'a souligné, l'inconstitutionnalité est constituée à la fois pour incompetence négative du législateur -l'article 83 ne définissant pas les taux de la déduction-, et rupture d'égalité-, les professions concernées ne justifiant pas d'une situation particulière en matière de frais professionnels. Dans certains cas s'ajoute même une troisième illégalité : la déduction est accordée en méconnaissance même de l'article 83-3°, qui impose un arrêté

ministériel pour déterminer les catégories de bénéficiaires et les taux applicables. Ainsi, les personnels du Conseil constitutionnel disposent-ils d'une déduction forfaitaire supplémentaire de 20 %, aux termes d'une simple lettre adressée par un Secrétaire d'Etat au budget plein d'avenir, Valéry Giscard d'Estaing, au Président Léon NOEL.

Dès lors que l'inconstitutionnalité paraît manifeste, comment s'en saisir ?

J'observe tout d'abord que nous sommes parfaitement dans notre rôle en voulant interdire la remise en vigueur d'une disposition inconstitutionnelle. Et le Conseil d'Etat anticipe d'ailleurs de telles interventions. Ainsi, lorsqu'il fut saisi de la loi du 19 juillet 1993 qui retardait l'application du nouveau code pénal, il demanda et obtint qu'en raison de la position du Conseil constitutionnel, la disposition supprimant la possibilité pour le pouvoir réglementaire d'établir des peines privatives de liberté puisse entrer immédiatement en vigueur, au motif que le Conseil constitutionnel aurait pu censurer une loi prolongeant une disposition qu'il estimait contraire à la Constitution.

Toutefois, sur le plan technique, comment pouvons-nous "appréhender" les articles 83 et 93 quater du CGI. Ce n'est pas si simple. L'article 10 de la loi de finances pour 1998 modifie l'article 87 de la loi de finances pour 1997 qui prévoyait le mécanisme de mise en extinction progressive des dispositions des articles 83 et 93 quater du CGI.

Ce pourrait être l'occasion pour le Conseil, pour la première fois, de faire une application positive et de surcroît "en cascade" de la jurisprudence de 1985, dite "Nouvelle-Calédonie", aux termes de laquelle "la régularité au regard de la Constitution d'une loi déjà promulguée peut être utilement contestée à l'occasion de l'examen des dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine".

Mais je ne crois pas que ce soit la meilleure solution. La question n'est pas tant celle de la modification d'une loi ancienne et appelée à continuer à produire ses effets, mais bien plutôt celle de la "résurrection", ne serait-ce que pour une durée limitée, d'une disposition inconstitutionnelle qu'il revient au Conseil constitutionnel de sanctionner.

La censure que je vous propose est toutefois "chirurgicale". Elle consiste à déclarer contraire à la Constitution le report d'un an de l'extinction du dispositif, c'est-à-dire le 2° du I de l'article, qui substitue l'année 2001 à l'année 2000. Par voie de conséquence, seraient également déclarés contraires les mots "2000" figurant au 1° du I du même article. Enfin, cette déclaration

d'inconstitutionnalité rendrait sans objet la référence, dans l'article 87 de la loi de finances pour 1997, au plafond de 10 000 F.

Ainsi, grâce à ce que je vous propose, le respect de la Constitution serait sauf, tandis que les intéressés ne perdraient le bénéfice de la déduction qu'une seule année, au moment où elle serait affectée du plafond le plus faible : 10 000 F. En revanche, ils conserveraient le bénéfice de la mesure adoptée par le Parlement pour les revenus des années 1997, 1998 et 1999. En outre, ils pourront s'appuyer sur le II de l'article 10 qui dispose que "l'année 1998 sera mise à profit pour organiser une concertation entre les pouvoirs publics et les professions concernées afin de dégager une solution équitable et durable" pour engager dans les meilleures conditions les négociations avec leurs employeurs respectifs.

(Lecture du projet de décision sur cet article).

Monsieur le Président : Vous abordez une question importante et sensible. Faut-il ou ne faut-il pas nous saisir, c'est la première question. Mais si le Conseil estime que ce n'est pas utile, nous devons nous arrêter là.

Monsieur FAURE : Oui, je croyais qu'on pouvait passer au vote sans engager le débat. Puisque personne ne prend la parole, je dirai quelques mots. M. ABADIE a brillamment fait le tour des problèmes juridiques. Mais cela ne résout pas la question première. Devons-nous nous saisir de cet article en l'absence de contestation ? Pour ma part, je ne le pense pas.

Monsieur ROBERT : Je suis de l'avis du Ministre d'Etat. Je crois que nous n'avons pas intérêt à nous saisir d'office. Il faut qu'il y ait violation d'un droit fondamental ou une urgence pour que nous nous saisissions d'office. Ici, je suis partisan de « passer sans voir ».

Madame LENOIR : Je suis sur la même ligne, d'autant plus que l'an passé on ne s'est pas saisi de cette question, alors même que l'article en cause nous était déféré, sur un autre terrain. J'observe que M. Charasse aurait pu avoir ce genre de scrupules quand il était ministre. Quant au fond et en ce qui concerne les mesures transitoires, je pense que l'allongement d'un an n'est pas scandaleux.

Monsieur LANCELOT : Je suis d'accord avec Madame LENOIR ; son raisonnement juridique l'emporte. le fait de déroger le sifflet d'un an est tout à fait constitutionnel.

Monsieur le Président : Bien, je vais mettre aux voix le projet du rapporteur.

(Il est rejeté par tous les conseillers, le rapporteur se ralliant à ce rejet).

Monsieur ABADIE :

J'en arrive à l'article 75 qui modifie, pour la troisième fois en trois ans, les missions du fonds de gestion de l'espace rural. L'an dernier, le Parlement avait décidé de réduire le champ d'intervention de ce fonds. L'article en cause nous avait été déféré. Avec indulgence, nous avons rejeté le grief, au motif que cette réduction des missions était accompagnée d'une réduction des dotations sur le chapitre budgétaire concerné du ministère de l'agriculture.

Cette année, les missions du fonds sont élargies, pour en revenir au dispositif antérieur à la modification de l'an passé. Mais les dotations ne sont pas accrues pour autant. Je vous suggère de nous saisir d'office de cet article, qui n'a vraiment pas sa place dans une loi de finances et de sanctionner ce "cavalier" récurrent.

(Lecture du projet de décision sur cet article : il est adopté à l'unanimité).

(Monsieur le Secrétaire général donne alors lecture du projet de décision sur l'article 85 afin de prendre en compte des demandes du Conseil).

(Cette rédaction est adoptée par 7 voix contre 2 (Messieurs ROBERT et FAURE)).

(L'ensemble de la décision, mise aux voix, est adoptée par 8 voix contre 1 (M. CABANNES)).

(La séance est levée à 18 heures).