

Décision n° 2000-442 DC
du 28 décembre 2000

(Loi de finances pour 2001)

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 22 décembre 2000, par MM. Jean ARTHUIS, Denis BADRÉ, Jacques BAUDOT, Michel BÉCOT, Maurice BLIN, André BOHL, Jean-Pierre CANTEGRIT, Marcel DENEUX, Gérard DÉRIOT, Serge FRANCHIS, Yves FRÉVILLE, Francis GRIGNON, Pierre HÉRISSON, Daniel HOEFFEL, Jean-Jacques HYEST, Alain LAMBERT, Jacques MACHET, André MAMAN, René MARQUÈS, Philippe RICHERT, Xavier de VILLEPIN, Louis ALTHAPÉ, Jean BERNARD, Roger BESSE, Paul BLANC, Gérard BRAUN, Mme Paulette BRISEPIERRE, MM. Louis de BROISSIA, Michel CALDAGUÈS, Robert CALMÉJANE, Auguste CAZALET, Charles CECCALDI-RAYNAUD, Gérard CÉSAR, Jean CHÉRIOUX, Gérard CORNU, Charles de CUTTOLI, Jean-Paul DELEVOYE, Robert DEL PICCHIA, Charles DESCOURS, Paul DUBRULE, Alain DUFAUT, Daniel ECKENSPIELLER, Hilaire FLANDRE, Bernard FOURNIER, Philippe FRANÇOIS, Philippe de GAULLE, Patrice GÉLARD, Alain GÉRARD, François GERBAUD, Daniel GOULET, Alain GOURNAC, Georges GRUILLOT, Hubert HAENEL, Alain ETHENER, Jean-Paul HUGOT, André JOURDAIN, Roger KAROUTCHI, Lucien LANIER, Gérard LARCHER, Patrick LASSOURD, René-Georges LAURIN, Dominique LECLERC, Guy LEMAIRE, Philippe MARINI, Pierre MARTIN, Jean-Luc MIRAUX, Bernard MURAT, Paul NATALI, Mme Nelly OLIN, MM. Joseph OSTERMANN, Josselin de ROHAN, Louis SOUVET, Martial TAUGOURDEAU, René TRÉGOUËT, Alain VASSELE, Jean-Pierre VIAL, Serge VINÇON, Nicolas ABOUT, Christian BONNET, James BORDAS, Joël BOURDIN, Jean BOYER, Louis BOYER, Jean DELANEAU, Jacques DOMINATI, Ambroise DUPONT, Jean-Léonce DUPONT, Jean-Paul ÉMIN, Jean-Paul ÉMORINE, Hubert FALCO, André FERRAND, Louis GRILLOT, Jean-Philippe LACHENAUD, Serge MATHIEU, Philippe NACHBAR, Jean PÉPIN, Guy POIRIEUX, Ladislav PONIATOWSKI, Jean PUECH, Jean-Pierre RAFFARIN, Charles REVET, Louis-Ferdinand de ROCCA SERRA, Henri TORRE,

François TRUCY, Georges BERCHET, Fernand DEMILLY, Jean-Pierre FOURCADE, Paul GIROD et Raymond SOUCARET, sénateurs, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi de finances pour 2001 ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Vu l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 modifiée portant loi organique relative aux lois de finances ;

Vu le code général des impôts ;

Vu le code des postes et télécommunications ;

Vu le code de la santé publique ;

Vu le code du domaine de l'Etat ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu le code rural ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 99-424 DC du 29 décembre 1999 ;

Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000 ;

Vu le mémoire complémentaire présenté par les auteurs de la saisine, enregistré le 22 décembre 2000 ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 23 décembre 2000 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Considérant que les sénateurs auteurs de la saisine demandent au Conseil constitutionnel de se prononcer sur la conformité à la Constitution de la loi de finances pour 2001 et contestent en particulier, en tout ou partie, ses articles 3, 6, 36, 46, 71, 85, 89 et 116 ;

- SUR L'ARTICLE 3 :

Considérant que cet article a pour objet de supprimer l'abattement annuel sur certains revenus de capitaux mobiliers prévu au troisième alinéa du 3 de l'article 158 du code général des impôts « lorsque le revenu net imposable excède, pour les contribuables célibataires, veufs ou divorcés, le montant mentionné à la dernière tranche du barème de l'impôt sur le revenu... » ; que « ce montant est doublé pour les contribuables mariés soumis à une imposition commune » ;

Considérant que, selon les sénateurs requérants, cette disposition entraînerait une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques à trois titres ; qu'en premier lieu, les différences de traitement qu'elle institue seraient sans rapport avec la « finalité économique de la loi » qui est de « favoriser le développement de l'épargne » ; qu'en deuxième lieu, d'« importants effets de seuil » seraient à craindre ; qu'en troisième lieu, « l'imposition au taux marginal du barème de l'impôt sur le revenu n'est pas un critère objectif et rationnel de la capacité contributive et n'a été choisie qu'en raison du contexte politique de la mesure » ;

Considérant qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « 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 » ; que, conformément à l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives ; que cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ; que, par ailleurs, le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce

que le législateur édicte pour des motifs d'intérêt général des mesures d'incitation par l'octroi d'avantages fiscaux ;

Considérant qu'en instituant un abattement sur certains revenus de capitaux mobiliers, en particulier ceux correspondant à des dividendes d'actions émises en France, le législateur a principalement entendu encourager l'acquisition de valeurs mobilières par de nouveaux épargnants ; qu'il lui était loisible, au regard de cet objectif, de supprimer cet avantage fiscal pour les contribuables dont le revenu net imposable excède le montant mentionné à la dernière tranche du barème de l'impôt sur le revenu ; que, loin de méconnaître l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, une telle limitation du champ d'application des abattements en cause permet de mieux prendre en compte les facultés contributives des redevables concernés ; que, par suite, l'article 3, dont les effets de seuil ne sont pas excessifs, est conforme à la Constitution ;

- SUR L'ARTICLE 6 :

Considérant qu'en vertu de l'article 6, les personnes physiques sont exonérées, dans les conditions qu'il détermine, de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur ;

Considérant que, selon les requérants, cet article méconnaîtrait le principe d'égalité en traitant différemment les artisans et commerçants exerçant en nom propre et ceux ayant choisi le régime de l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée ; qu'en deuxième lieu, les dispositions de l'article 6 étant applicables à compter de la période d'imposition s'ouvrant le 1^{er} décembre 2000, cet article aurait un effet rétroactif et conduirait l'Etat, « en l'absence de texte le prévoyant, à s'abstenir de percevoir la vignette, qui constitue une imposition de toute nature » ; qu'il est soutenu en troisième lieu qu'en réduisant l'autonomie fiscale des départements, la disposition critiquée porte atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales affirmé à l'article 72 de la Constitution ;

Considérant, en premier lieu, qu'au regard de l'objectif d'allègement de la fiscalité des particuliers poursuivi par le législateur, il lui était loisible, sans méconnaître le principe d'égalité, de faire bénéficier de l'exonération les seuls artisans et commerçants exerçant leur activité en nom propre ;

Considérant, en deuxième lieu, que le principe de non-rétroactivité des lois n'a valeur constitutionnelle, en vertu de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qu'en matière répressive ; que l'article critiqué n'édicte pas une sanction ; qu'il est loisible au législateur d'adopter des dispositions nouvelles permettant dans certaines conditions de ne pas faire application des dispositions qu'il avait antérieurement décidées, dès lors qu'il ne prive pas de garanties légales des exigences constitutionnelles ; que la date d'effet prévue en l'espèce n'est pas contraire à la Constitution ;

Considérant, en troisième lieu, que les dispositions critiquées, si elles réduisent encore la part des recettes fiscales des collectivités territoriales dans l'ensemble de leurs ressources, n'ont pour effet ni de restreindre la part de ces recettes ni de diminuer les ressources globales des collectivités concernées au point d'entraver leur libre administration ; qu'en particulier, en contrepartie des pertes de recettes des départements et de la collectivité territoriale de Corse résultant des nouvelles exonérations de taxe, l'article 6 prévoit, à la charge de l'Etat, une compensation indexée à partir de 2002 sur la dotation globale de fonctionnement ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que doivent être rejetés les griefs dirigés contre l'article 6 de la loi déferée ;

- SUR L'ARTICLE 36 :

Considérant que le I de l'article 36 prévoit l'échelonnement des versements de la redevance due par chaque titulaire d'une autorisation d'établissement et d'exploitation de réseau de téléphonie mobile de troisième génération ; que ses II et III en affectent le produit à un compte d'affectation spéciale retraçant des versements au fonds de réserve des retraites et à la caisse d'amortissement de la dette publique ;

Considérant que, selon les auteurs de la saisine, le législateur aurait commis une erreur manifeste en qualifiant de redevance domaniale « un droit sans rapport, compte tenu notamment de son montant et de la périodicité de son versement, avec les revenus escomptés de l'usage du domaine public » ; qu'il serait en outre porté atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques, comme le démontrerait l'affectation du produit de cette redevance ;

Considérant que l'utilisation des fréquences radioélectriques sur le territoire de la République constitue un mode d'occupation privatif du

domaine public de l'Etat ; qu'ainsi, la redevance due par le titulaire d'une autorisation d'établissement et d'exploitation de réseau mobile de troisième génération est un revenu du domaine qui trouve sa place dans les ressources de l'Etat prévues au deuxième alinéa de l'article 5 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 ; que la délivrance de l'autorisation ouvre, pour une période de quinze ans, le droit d'occupation des fréquences ; qu'elle confère ainsi à son bénéficiaire, dès son intervention, un avantage valorisable ; que, dès lors, il est loisible au législateur de prévoir que la redevance est déterminée de façon forfaitaire pour l'ensemble de la période d'autorisation ; qu'il peut également prévoir des versements non identiques pour chacune des quinze années ; que l'échelonnement de ces versements peut tenir compte de l'avantage immédiat lié à l'autorisation ;

Considérant qu'est inopérant le moyen tiré de ce que l'affectation du produit de la redevance révélerait par elle-même une rupture d'égalité devant les charges publiques ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que doivent être écartés les griefs dirigés contre l'article 36 ;

- SUR L'ARTICLE 46 :

Considérant que l'article 46, relatif à l'équilibre des ressources et des charges de l'Etat, encourrait, selon les requérants, plusieurs griefs d'inconstitutionnalité ; qu'ils soutiennent que cet article « ne comporte pas d'évaluation du montant des ressources d'emprunt et de trésorerie » ; qu'ainsi, la loi de finances ne comprendrait pas les « voies et moyens qui assurent son équilibre financier » ; que ne seraient pas respectés les principes de sincérité et d'universalité, en raison de l'affectation de recettes au fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale, ainsi que du caractère, selon eux, arbitraire de l'évaluation du montant des recettes du compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés ; que les plafonds de charges manqueraient également à la sincérité ;

Considérant qu'ainsi qu'il ressort du contenu des rapports parlementaires, le Parlement a disposé, lors de l'examen du projet de loi de finances, des informations auxquelles il a droit sur le montant des ressources d'emprunt et de trésorerie destinées au financement du solde général ; que l'état A annexé à l'article critiqué présente, par ligne de recettes, les voies et moyens assurant l'équilibre financier ; que, comme il résulte de la décision susvisée du 29 décembre 1999, ni les recettes ni

les dépenses du fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale, qui n'incombent pas par nature à l'Etat, ne doivent nécessairement figurer dans la loi de finances ; que, compte tenu des éléments dont dispose le Conseil constitutionnel, aucune erreur manifeste n'entache l'évaluation des recettes du compte d'affectation spéciale précité, ni la sincérité des plafonds de charges fixés à l'article critiqué ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs dirigés contre l'article 46 doivent être rejetés ;

- SUR L'ARTICLE 71 :

Considérant que cet article insère dans le code général des collectivités territoriales les articles L. 2333-87 à L. 2333-90 ; que ces dispositions ont pour objet de permettre aux communes d'instituer une taxe due par toute personne exerçant une activité commerciale non salariée à durée saisonnière sur leur territoire ;

Considérant que les requérants contestent la conformité de ladite taxe à la Constitution en faisant valoir que serait méconnu le principe selon lequel les impositions doivent être proportionnées aux facultés contributives ;

Considérant qu'il appartient au législateur, lorsqu'il établit une imposition, d'en déterminer l'assiette et le taux sous réserve du respect des principes et règles de valeur constitutionnelle ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ;

Considérant qu'en déterminant comme assiette de la taxe la surface du local ou de l'emplacement où l'activité commerciale à durée saisonnière est exercée, ou, si l'activité est exclusivement exercée dans un véhicule, le double de la surface de celui-ci, et en fixant un tarif qui, par jour d'activité, ne peut être inférieur à cinq francs par mètre carré, ni excéder soixante francs par mètre carré, le législateur a fondé son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction du but qu'il s'est fixé ; qu'en effet, en soumettant à une taxe sur les activités commerciales à durée saisonnière les commerçants non redevables de la taxe professionnelle au titre d'une activité dans la commune, le législateur a entendu remédier à une situation jugée par lui inéquitable ; qu'en faisant varier le montant de la taxe en proportion de la superficie

du local, de l'emplacement ou du véhicule, dans les limites précédemment indiquées et en tenant compte de la durée d'activité dans la commune, il n'a pas porté atteinte au principe de l'égalité devant l'impôt ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le grief allégué à l'encontre de l'article 71 doit être rejeté ;

- SUR L'ARTICLE 89 :

Considérant que l'article 89 de la loi déferée modifie l'assiette de la contribution pour le remboursement de la dette sociale ;

Considérant que les sénateurs auteurs de la requête soulignent que le législateur a ainsi « inscrit dans la loi de finances une disposition adoptée dans la loi de financement de la sécurité sociale » ; qu'ils s'interrogent sur l'insertion de cette disposition dans la loi de finances ; qu'ils font valoir enfin que le législateur a fait « varier la charge de la contribution selon les contribuables sans respecter les caractéristiques de la contribution pour le remboursement de la dette sociale » ;

Considérant, en premier lieu, que l'article critiqué, relatif à une « imposition de toutes natures » au sens de l'article 34 de la Constitution, peut valablement figurer dans une loi de finances ; qu'en revanche, ainsi qu'il ressort de la décision susvisée en date du 19 décembre 2000, de telles dispositions ne trouvaient pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale ;

Considérant, en second lieu, qu'en exonérant de cette imposition les allocations de chômage et d'invalidité, ainsi que les pensions de retraite, des personnes non imposables au titre de l'impôt sur le revenu, le législateur n'a pas méconnu les exigences qui découlent de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

Considérant que, par suite, les griefs avancés à l'encontre de l'article 89 doivent être rejetés ;

- SUR L'ARTICLE 116 :

Considérant que le I de cet article, qui insère un article L. 5211-5-1 dans le code de la santé publique, crée, au profit de l'agence française de sécurité sanitaire des produits de santé, une nouvelle taxe ; que le premier alinéa de ce nouvel article dispose que « toute demande

d'inscription d'un dispositif médical à usage individuel sur la liste prévue à l'article L. 165-1 du code de la sécurité sociale est accompagnée du versement d'une taxe dont le barème est fixé par décret dans la limite de 30 000 F » ;

Considérant qu'il est fait grief à cette disposition de méconnaître l'article 34 de la Constitution dès lors que « le texte se garde bien de préciser les modalités d'établissement du barème, même de façon allusive » ;

Considérant que, si l'article 34 de la Constitution réserve à la loi la fixation des règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures, il ne s'ensuit pas que le législateur doive fixer lui-même le taux de chaque impôt ; qu'il lui appartient seulement de déterminer les limites à l'intérieur desquelles le pouvoir réglementaire est habilité à arrêter le taux d'une imposition ; qu'en prévoyant que le barème de la nouvelle taxe est fixé dans la limite de 30 000 francs par demande d'inscription, le législateur n'a pas méconnu en l'espèce le champ de sa propre compétence ;

- SUR LES DISPOSITIONS ETRANGERES AU DOMAINE DES LOIS DE FINANCES :

Considérant que l'article 70 insère dans le code général des collectivités territoriales deux articles nouveaux ; qu'il résulte de ces derniers que les communes et les départements peuvent attribuer des subventions de fonctionnement respectivement aux structures communales ou intercommunales des organisations syndicales représentatives et aux structures départementales des mêmes organisations ;

Considérant que l'article 85 modifie l'article L. 722-20 du code rural ; que cette modification vise à étendre aux personnels non titulaires de l'établissement public « Domaine de Pompadour » dont les contrats ont été transférés à l'établissement public « Les Haras nationaux » le régime de protection sociale des salariés des professions agricoles ;

Considérant que l'article 86 modifie l'article L. 142-2 du code de l'urbanisme ; qu'il en résulte une nouvelle définition de l'utilisation qui peut être faite du produit de la taxe départementale des espaces naturels sensibles ;

Considérant que ces dispositions ne concernent pas la détermination des ressources et charges de l'Etat ; qu'elles n'ont pas pour but d'organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ou d'imposer aux agents des services publics des responsabilités pécuniaires ; qu'elles n'ont pas davantage le caractère de dispositions d'ordre fiscal ; qu'enfin, elles n'entraînent ni création ni transformation d'emplois au sens du cinquième alinéa de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée ; qu'ainsi, les articles 70, 85 et 86 de la loi déferée sont étrangers au domaine des lois de finances ; qu'il suit de là que ces articles ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ;

Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune autre question de conformité à la Constitution,

D É C I D E :

Article premier.- Les articles 70, 85 et 86 de la loi de finances pour 2001 sont déclarés contraires à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 28 décembre 2000, où siégeaient : MM. Yves GUENA, Président, Georges ABADIE, Michel AMELLER, Jean-Claude COLLIARD, Alain LANCELOT, Mme Noëlle LENOIR, M. Pierre MAZEAUD et Mmes Monique PELLETIER et Simone VEIL.