

ORDRE DU JOUR

Séance du mercredi 24 juillet 1991

10 heures

Examen, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Rapporteur : Monsieur Léon JOZEAU-MARIGNE

COMPTE RENDU
de la
SEANCE DU 24 JUILLET 1991

La séance est ouverte à 10 heures. Tous les membres sont présents.

Monsieur le Président : Monsieur JOZEAU-MARIGNE, je vous donne la parole.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : Monsieur le Président, mes chers collègues,

1 - Selon la loi habituelle du genre, le texte législatif "portant diverses dispositions d'ordre économique et financier" (D.D.O.E.F.) soumis aujourd'hui à notre examen de constitutionnalité, se présente comme un véritable "manteau d'Arlequin" (le mot est de M. Alain RICHARD) de 45 articles de nature très diverses.

Certes, le gouvernement s'est efforcé d'organiser les dispositions qu'il contient, selon trois directions :

- le souci d'"harmonisation des législations financières européennes" (en matière d'assurances, de banque, de TVA) inspire les articles 1 à 13, contenus dans le titre Ier ;

- le titre II renferme quatre articles (14 à 17) visant à l'"amélioration de la trésorerie de l'Etat" ;

- la "modernisation financière", enfin, fait l'unité des articles 18 à 24 constituant le titre III.

.../...

Mais cet effort de rationalisation laisse de côté vingt et un articles (25 à 45), regroupés dans un titre IV "fourre-tout" sous l'intitulé "Dispositions diverses".

2 - Cette loi me paraît pourtant résulter d'une inspiration dominante : elle vise avant toutes choses à consolider la situation financière de l'Etat dans la difficile conjoncture économique actuelle. Les quatre titres que je mentionnais à l'instant renferment tous des dispositions manifestement dictées par cette préoccupation.

Permettez-moi de vous "infliger" quelques chiffres qui illustrent les termes du problème auxquels sont confrontés les pouvoirs publics. Tandis que l'augmentation du produit intérieur brut (P.I.B.) a été de + 2,6 % en 1990, elle atteindra à peine + 1,5 % en 1991. Ce ralentissement de la croissance a naturellement des effets négatifs sur le budget de l'Etat : moindre dynamisme des recettes et, inversement, accélération des dépenses publiques. La loi de finances initiale pour 1991 a arrêté à 80,7 milliards le déficit budgétaire : le solde d'exécution de cette loi était au 6 juin 1991 de - 128,25 milliards...

Le Gouvernement, face à cette situation, a entendu réagir de deux manières :

.../...

- sur le plan réglementaire, il a décidé, en mars dernier, 10,2 milliards d'économies budgétaires ; un nouveau train de mesures en ce sens, portant sur 5 milliards supplémentaires, devrait être adopté dans les semaines qui viennent ;

- la loi présentement soumise à notre examen constitue le volet législatif de cette politique tendant à maintenir autant que faire se peut le déficit budgétaire initialement prévu : ressources supplémentaires (fiscales ou non fiscales) ou réductions de dépenses, le rendement qui en est attendu se situe aux alentours de 11 milliards de francs.

3 - Conservons en mémoire ces chiffres, ils nous serviront à apprécier la portée de la plus importante des critiques formulées par les saisissants contre la loi déferée.

Il faut, en effet, extraire des trois saisines qui sont parvenues au Conseil constitutionnel(1) (l'une émanant d'un groupe de députés, les deux autres de groupes de sénateurs) une argumentation principale, qui se situe sur le terrain de la procédure. Quoique se décomposant en quatre branches distinctes,

(1) M. CHINAUD, sénateur, a, en tant que Rapporteur général du budget, adressé, en date du 9 juillet 1991, une lettre au Président du Conseil constitutionnel à laquelle sont annexées un certain nombre de notes et où il fait état des observations qu'appellent, selon lui, sur le plan constitutionnel, la loi déferée : cette lettre ne saurait être regardée comme une véritable saisine.

elle peut être résumée de la manière suivante : le texte en cause aurait dû prendre la forme d'une loi de finances rectificative, et ne pouvait revêtir celle d'une loi ordinaire. C'est la question la plus délicate, je l'examinerai en premier lieu (I).

Je prendrai ensuite dans l'ordre de leur numérotation (telle qu'elle apparaît dans le texte définitif) les quatre articles critiqués au fond par les saisissants :

- l'article 7-I, qui est relatif à la TVA sur certaines opérations bancaires, et dont les saisissants contestent le caractère interprétatif (II) ;

- l'article 33, où nous retrouverons la taxe départementale sur le revenu et qui, nous disent les sénateurs, méconnaîtrait le principe d'égalité au regard du sort réservé aux travailleurs frontaliers (III) ;

- l'article 41 qui porte aménagement des règles d'inéligibilité des comptables de fait : la saisine des députés présente ici une originalité ; elle ne tend pas à la censure de la disposition, mais se borne à nous en demander l'interprétation (IV) ;

- enfin l'article 44 : il supprime le prélèvement effectué au profit de la ville de Paris sur les enjeux engagés au pari

.../...

mutuel ; cette suppression porterait atteinte au principe de libre administration des collectivités locales (V).

J'en terminerai avec cet article 44 car, je vous le signale d'ores et déjà, je n'ai trouvé par ailleurs dans la loi aucune question susceptible de faire l'objet d'une censure d'office : une fois n'est pas coutume s'agissant d'un texte financier d'une certaine ampleur ...

I - La procédure législative suivie pour l'adoption de la loi déférée : loi ordinaire ou loi de finances rectificative ?

L'opinion première, face à ce texte, des sénateurs et députés saisissants réunis, peut s'exprimer simplement : il y a là un véritable nouveau budget, il fallait donc faire un collectif

Plus précisément (et plus juridiquement), ils nous soumettent quatre arguments. Je les exposerai et discuterai successivement. Je crois qu'ils doivent être repoussés.

1 - En premier lieu, les saisissants font valoir que la loi déférée contient de nombreuses dispositions à caractère fiscal ; il s'ensuivrait, selon eux, que ces dispositions ne pouvaient être contenues que dans une loi de finances rectificative.

.../...

Leur raisonnement est le suivant : la loi de finances initiale pour 1991 prévoyait elle-même des ressources fiscales; or, l'article 2, alinéa 4 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 dispose que "seules des lois de finances, dites rectificatives, peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année" ; donc, dès lorsque la loi déferée contient des mesures de modification fiscale, elle devrait revêtir la forme d'une loi de finances rectificative.

Le Conseil constitutionnel a déjà été confronté à un raisonnement de ce type. Il l'a rejeté dans une décision n° 84-170 DC du 4 juin 1984. Je vous propose de reprendre les termes de cette solution.

C'est vrai que, pris à la lettre, l'article 2, alinéa 4 de l'ordonnance organique est quelque peu embarrassant. Le Conseil a tourné la difficulté en le rapprochant de l'article 34 de la Constitution et de l'article 1er de la même ordonnance. Selon cet article 1er, les lois de finances "peuvent également" contenir des dispositions à caractère fiscal. Faisant masse de ces trois textes, le Conseil a estimé que les dispositions fiscales pouvaient aussi bien figurer dans un texte législatif revêtant ou ne revêtant pas le caractère d'une loi de finances.

.../...

Cette position respecte d'ailleurs l'intérêt même des parlementaires : l'initiative des lois de finances est réservée au Gouvernement ; suivre le raisonnement des saisissants aurait pour effet que les membres du Parlement ne pourraient plus proposer de mesures fiscales : ils devraient se contenter en la matière de leur seul droit d'amendement des projets gouvernementaux de lois de finances.

Donc une loi "ordinaire" peut contenir des articles de nature fiscale, quel que soit leur nombre, et alors même qu'ils viendraient modifier des mesures fiscales adoptées dans la loi de finances initiale.

2 - Le deuxième argument des saisissants est plus délicat : je crois tout de même qu'il convient de le rejeter.

Il consiste à dire qu'étant donné l'ampleur des masses financières en cause dans la loi déferée, celle-ci modifie l'équilibre économique et financier, tel que défini dans la loi de finances initiale pour 1991.

Indubitablement, l'argument met le doigt sur un problème véritable : l'article 1er de l'ordonnance de 1959 place dans la compétence des seules lois de finances la définition de l'équilibre économique et financier. Dès lors, il ne serait pas possible qu'une loi autre que de finances rectificative procédât

.../...

à un bouleversement des conditions de l'équilibre tel qu'arrêté primitivement.

Je l'ai déjà mentionné, le déficit budgétaire a été fixé, dans la loi de finances initiale pour 1991, à près de 81 milliards de francs : si les sommes concernées par la loi déferée aboutissaient par exemple à "éponger" entièrement ce déficit, je n'hésiterais pas à vous proposer la censure ; les termes de l'équilibre financier seraient radicalement changés.

Qu'en est-il en réalité ? Un rapport sur "l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques" a été présenté au Parlement par le Gouvernement pendant l'examen de la loi critiquée. Il est à votre dossier. On y lit, en page 13, une fois les additions faites, que, toutes mesures touchant des ressources supplémentaires ou des économies confondues, le rendement, pour le budget de l'Etat, de ce D.D.O.E.F. sera de quelques 11 milliards.

Même si vous y ajoutez les 10 milliards d'économies budgétaires qui ont été réalisés par le Gouvernement par voie réglementaire en mars 1991, nous aboutissons tout au plus à dire que les choix de politique budgétaire effectués à ce jour par le Gouvernement depuis le vote de la loi de finances pour 1991 touchent des sommes dont le montant total atteint le quart du déficit budgétaire initial.

.../...

C'est significatif ; mais, à mon avis, pas à ce point substantiel qu'il faille regarder les grandes lignes de l'équilibre économique et financier comme remises en cause.

Le projet de décision fait sur ce point la théorie des cas où une loi de finances rectificative est nécessaire :

- il réserve d'abord le cas général où interviennent, en cours d'exercice, des mesures, réglementaires ou législatives, ayant un impact sur le budget de l'année : le Gouvernement est alors seulement tenu de soumettre ultérieurement l'incidence budgétaire de ces mesures à la ratification du Parlement, soit dans le cadre d'une loi de finances rectificative adoptée avant la fin de l'exercice, soit, à tout le moins, dans la loi de règlement.

- il prévoit, ensuite, le recours obligatoire par le Gouvernement à la loi de finances rectificative dans l'hypothèse où, par l'effet des dispositions législatives qu'il prend l'initiative de faire adopter par le Parlement, "les grandes lignes de l'équilibre économique et financier" (expression reprise de la décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982) se trouveraient, en cours d'exercice, "bouleversées".

Le "D.D.O.E.F." qui nous occupe ne se trouvant pas dans ce cas de figure, il pouvait être adopté selon la procédure

.../...

législative ordinaire ; simplement, ses répercussions budgétaires seront ultérieurement prises en compte par une loi de finances rectificative.

3 - En troisième lieu, les saisissants se plaignent de ce que le Parlement n'aurait pas été correctement informé de la situation économique et budgétaire dans laquelle vient s'insérer la loi déferée.

Seule, disent-ils, une loi de finances rectificative aurait permis cette information et le Gouvernement aurait été obligé d'informer le Parlement par une telle loi, aux termes de l'article 1er, alinéa 2 de l'ordonnance de 1959, selon lequel "les dispositions législatives destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques sont contenues dans les lois de finances".

Ce raisonnement n'est pas correct. Ces dispositions obligent à insérer dans une loi de finances les dispositions destinées à informer le Parlement sur la gestion des finances publiques, au cours d'un exercice ou à titre permanent (il n'y en a aucune de cette nature dans le D.D.O.E.F.); mais elles ne rendent pas obligatoire le dépôt d'une loi de finances pour informer le Parlement sur l'état des finances publiques.

.../...

La meilleure preuve en est que l'article 38 de l'ordonnance de 1959 dispose que "si aucun projet de loi de finances rectificative n'est déposé au cours de la deuxième session du Parlement, le Gouvernement lui adresse, au plus tard le 1er juin, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques".

C'est d'ailleurs ce que le Gouvernement a fait en présentant au Parlement le rapport dont je faisais état tout à l'heure. Les saisissants font remarquer que la date limite du 1er juin n'a pas été respectée. C'est vrai : le dépôt n'a eu lieu que le 24 juin. Mais je crois qu'il ne faut pas être trop formaliste sur ce point : les parlementaires ont pu prendre connaissance du rapport en question pendant la discussion du projet de D.D.O.E.F. et avant qu'il ne soit définitivement adopté.

4 - Le quatrième argument développé dans les saisines, à l'appui du moyen de procédure, ne nous retiendra que peu de temps.

Il consiste, en effet, pour l'essentiel, à reprendre à propos des ressources non fiscales créées par la loi déferée ce qui avait été déjà soutenu pour les ressources à caractère fiscal : seule une loi de finances rectificative pourrait venir modifier les ressources non fiscales de l'Etat pour l'exercice en cours.

.../...

Les saisissants estiment que trois articles de la loi déferée sont concernés. Mais ils n'en mentionnent finalement que deux : l'article 16 et l'article 17.

Je n'ai guère de doute sur ce que l'article 17 aura pour effet d'augmenter les ressources non fiscales du budget de l'Etat en 1991. Il a pour objet de supprimer la Caisse de consolidation et de mobilisation des crédits à moyen terme (C.A.C.O.M.) et d'affecter le boni de sa liquidation à l'Etat. La mission de cet établissement financier, créé par la loi n° 57-1344 du 30 décembre 1957 fixant le budget pour 1958 "afin de faciliter la consolidation et la mobilisation des crédits à moyen terme", est aujourd'hui caduque ; la Cour des Comptes a, à plusieurs reprises, demandé sa suppression. La clôture de ses comptes sera effectuée alors qu'ils enregistrent un excédent cumulé d'environ 3 milliards de francs, qui reviendront à l'Etat.

Je suis moins sûr du caractère non fiscal de la ressource qu'a pour objet de créer au profit de l'Etat l'article 16. Il s'agit d'un prélèvement exceptionnel d'un milliard de francs sur les fonds déposés auprès de la Caisse des dépôts et consignations par l'ORGANIC (qui gère les régimes de protection sociale des travailleurs non salariés non agricoles), fonds qui sont constitués par le produit de taxes instituées au profit de cet organisme par l'article 3 modifié de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 (il s'agit pour l'essentiel d'un système de taxes

.../...

sur les grandes surfaces destiné à financer l'indemnité de départ des commerçants et artisans âgés).

Mais peu importe la nature - fiscale ou non fiscale - de ces ressources nouvelles (ironiquement qualifiées par certains parlementaires de ressources "de poche").

En effet, la théorie que je vous ai proposée, tout à l'heure, sur les seuls cas dans lesquels l'intervention d'une loi de finances rectificative est obligatoire, vaut, pour les mêmes raisons, pour les ressources non-fiscales aussi bien que pour les ressources fiscales.

Mon projet se contente d'ailleurs pour l'essentiel sur ce point de renvoyer à ce qui est dit précédemment.

Au total, il m'apparaît donc que c'est sans aucun détournement de la procédure législative, que le texte qui nous est déféré n'a pas été adopté suivant les règles propres aux lois de finances, notamment rectificatives.

Je vous propose, M. le Président, que nous discussions de ce premier point, avant d'aller plus avant dans mon exposé.

Monsieur le Président : Messieurs, qui souhaite intervenir ?... Pour la décision du 4 juin 1984, le rapporteur était Monsieur SEGALAT, un spécialiste... De grief tiré de ce qu'il y aurait atteinte au droit de la minorité, au droit d'amendement, il n'y

.../...

en a pas. On se borne à invoquer la règle pour la règle. Les cours constitutionnelles - voyez Kelsen - sont surtout faites pour que les minorités soient protégées des majorités...

Monsieur LATSCHA : J'ai une question plus étroite : pages 7 et 9 du projet, s'agissant de tirer les conséquences sur l'équilibre économique et financier, on ne parle que de loi de finances rectificative ; il n'y a pas aussi la loi de règlement ?

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : Cela dépend. La loi de finances rectificative sert à ratifier les décrets d'avance.

Monsieur FAURE : A quelle date a été votée la loi, en dernière lecture ?

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : L'adoption définitive date du 4 juillet 1991. Le rapport a été distribué avant le vote par l'Assemblée nationale, le 24 juin. L'information a prélué au vote.

Monsieur FAURE : Et pour les sénateurs ?

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : Le Sénat a délibéré le 27 juin en 1ère lecture. Il y a eu une commission mixte paritaire, puis une nouvelle lecture par les deux chambres. Mais donc elles ont détenu le rapport dès le 24 juin.

Monsieur LATSCHA : La question de la différence entre loi de finances rectificative et loi de règlement ne me paraît pas d'une limpidité parfaite...

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : Pour les lois de finances rectificatives, c'est l'article 34 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, pour les lois de règlement, l'article 35.

Monsieur le Président : Bien, nous passons à la lecture du projet.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE procède à la lecture du projet de décision.

Monsieur le Président (l'interrompant à la fin du premier considérant achevant page 9) : A propos du terme "bouleverser", le Secrétaire général me disait qu'il est tiré de la jurisprudence du Conseil d'Etat. Monsieur GENEVOIS, pouvez-vous préciser les choses, s'il vous plaît ?

Monsieur le Secrétaire général : Il y a deux aspects. D'abord, la théorie classique de l'imprévision en matière contractuelle : c'est la jurisprudence dite du gaz de Bordeaux. Ensuite, et c'est l'arrêt du 10 janvier 1964, Ministre de l'agriculture contre SIMONNET, l'administration est obligée d'adapter ses règlements

.../...

aux changements de circonstance. Depuis un arrêt DESPUJOL du 10 janvier 1930, intervenu en matière de police, un simple changement dans les circonstances de fait ou de droit pouvait suffire. Mais, en matière économique, il faut un bouleversement plus contraignant. Après discussion avec Monsieur le rapporteur, l'utilisation de ce mot a paru convenir.

Monsieur le Président : En choisissant le mot le plus fort, on ouvre assez largement les portes. Il faudra une transformation radicale dans les conditions économiques et budgétaires. Il faut que le Conseil ait bien conscience de cela. Notre doctrine sera alignée sur celle du Conseil d'Etat, en laissant une grande marge de manoeuvre au Gouvernement. Le Conseil n'a jamais eu l'occasion de se pencher sur ce point.

Monsieur le Secrétaire général : En 1984 l'affaire avait un aspect purement fiscal.

Monsieur le Président : Oui. Ici, nous faisons un pas nouveau. Nous fixons une jurisprudence. Faut-il ouvrir aussi largement et parler de "bouleversement", ou moins largement ?

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : Il peut y avoir bouleversement quant aux montants ou quant aux causes. On peut utiliser un autre mot, mais je ne vois pas lequel. J'ai accepté celui-ci en ayant à l'esprit et le quantum et les causes. Il ne faut pas une modification banale, mais très importante.

Monsieur le Président : Moi, je tiens seulement à ce que le Conseil prenne sa décision en pleine connaissance de cause.

Monsieur FABRE : C'est un peu une analyse semblable à celle qu'on a faite à propos de la solidarité entre villes riches et pauvres : il y avait modification, mais pas au point qu'il y ait entrave(2).

Monsieur le Président : L'avantage du concept de bouleversement, c'est d'être également utilisé par la maison d'à-côté. Cela évite la multiplication des catégories juridiques.

Monsieur MOLLET-VIEVILLE : En cas simplement d'importantes modifications, il n'y aurait pas d'inconstitutionnalité.

Monsieur le Président : Moi, ça ne me choque pas. Choisissons "bouleversement" !

Monsieur LATSCHA : J'ai essayé de trouver d'autres mots, sans y être parvenu.

(2) v. Décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991.

Monsieur MOLLET-VIEVILLE : Evidemment, on met la barre très haut...

Monsieur FAURE : "Transformation profonde" serait synonyme. Quel que soit le mot employé, il y a toujours une marge, une zone grise où le juge peut s'insinuer. Ce "bouleversement" n'est pas un bouleversement.

Monsieur le Président : En somme, il ne vous bouleverse pas !... Eh bien ! Nous poursuivons...

Monsieur JOZEAU-MARIGNE reprend la lecture du projet page 9 et la poursuit jusqu'à la fin de la page 11.

Monsieur le Président : Messieurs ?

Monsieur ROBERT : Mille millions, c'est... un milliard !

Monsieur le Secrétaire général : La loi dit mille millions...

Monsieur le Président : L'inverse fait peut-être trop épais... Bien... Monsieur JOZEAU-MARIGNE...

J'en viens à présent à l'examen des quatre articles contestés au fond par les saisissants, et d'abord à l'article 7-I sur le régime de TVA applicable à certaines opérations bancaires (II).

Les banques et les établissements financiers sont ce que l'on appelle des assujettis "partiels" à la TVA : certaines de leurs opérations sont soumises à la taxe, d'autres en sont exonérées.

Les assujettis partiels sont soumis à un régime particulier quant au droit à déduction de la taxe (c'est-à-dire la déduction, depuis la taxe collectée sur les recettes et à reverser à l'Etat, de la taxe payée aux fournisseurs lors des achats) : ils ne peuvent déduire qu'une fraction de cette dernière taxe.

.../...

Cette fraction est calculée selon la règle dite du "prorata", c'est-à-dire en fonction de la part prise par les recettes soumises à la TVA dans la totalité des recettes, soumises ou exonérées, du contribuable.

Un litige est né entre les professionnels de la banque et l'administration sur la façon dont il fallait entendre le mot: les "recettes", en ce qui concerne les opérations de change de devises et les opérations portant sur les titres.

S'appuyant sur une circulaire administrative et sur des jugements et arrêts de certaines juridictions administratives (3), les banquiers estiment que les "recettes" réalisées par eux au terme d'une opération de change de devises sont constituées par la valeur totale des devises faisant l'objet du change. Pour l'administration, la recette est uniquement constituée par la commission, rémunération de la banque.

Suivant le cas, le droit à déduction des banques et donc leur dette de TVA sont plus ou moins importants. Globalement, compte tenu des redressements en cours ou à venir, plusieurs milliards sont en cause.

(3) Le Conseil d'Etat n'a toutefois pas eu encore l'occasion de prendre position sur la question.

L'objet de l'article 7-I est de donner une base juridique certaine à ces redressements : il qualifie juridiquement les opérations en cause de "prestations de services", avec pour conséquence que les recettes qui en sont retirées sont constituées par la seule rémunération de l'établissement financier. Le texte ajoute qu'il revêt un caractère interprétatif sous réserve des décisions passées en force de chose jugée.

L'application pure et simple de notre jurisprudence devrait nous conduire à repousser les trois critiques formulées par les saisissants à l'encontre de ces dispositions.

- en premier lieu elles seraient contraires à la 6ème directive du Conseil des communautés européennes du 17 mai 1977, relative à la TVA. Soit dit en passant, je ne le crois pas du tout : cette directive, en exposant la règle dite du "prorata", se borne à parler du "chiffre d'affaires", pour partie soumis à la taxe et pour partie exonéré. La question posée est de savoir en quoi consiste le chiffre d'affaires s'agissant des opérations bancaires en cause. L'interprétation faite par le législateur ne heurte pas plus la directive que celle faite par les banques. En dernière analyse la question sera tranchée par la Cour de Justice des Communautés européennes.

Quoi qu'il en soit, vous couperez court sur ce point, en appliquant notre jurisprudence traditionnelle selon laquelle le

.../...

Conseil constitutionnel se refuse à s'engager dans l'examen de la conformité à la Constitution des stipulations d'un accord international. Nous en avons rencontré une nouvelle illustration pas plus tard qu'hier, à propos de la loi sur la fonction publique, examinée au rapport de Monsieur FAURE (4): la règle vaut pour le traité de Rome comme pour le droit européen dit "dérivé".

- en deuxième lieu les saisissants reprennent, à propos de cet article 7-I pris en tant que tel, l'argumentation plus générale qu'ils déploient (et que nous avons déjà examinée) pour l'ensemble des mesures fiscales contenues dans la loi déférée : il aurait dû être inclus, nous disent-ils, dans une loi de finances rectificative. Il nous faudra donc apporter, sommairement, la même réponse.

- enfin, les saisissants croient pouvoir trouver dans l'article 7-I une rétroactivité condamnable.

Ici encore notre jurisprudence est très établie (voyez par exemple la décision n° 86-223 DC du 29 décembre 1986, considérant n° 5, rendue à mon rapport).

(4) v. Décision n° 91-293 DC du 23 juillet 1991

Le législateur peut, pour des raisons d'intérêt général, modifier rétroactivement les règles que l'administration fiscale et le juge de l'impôt ont pour mission d'appliquer.

Il y a, simplement, une double limite : les dispositions rétroactives en cause ne sauraient infliger aux contribuables des sanctions plus sévères ; elles ne pourraient, sauf à méconnaître le principe de la séparation des pouvoirs, avoir pour objet de remettre en cause les droits reconnus aux contribuables par une décision de justice passée en force de chose jugée.

Or, l'article qui nous occupe :

- me paraît incontestablement répondre à un souci d'intérêt général : il s'agit d'éviter la démultiplication de contentieux ayant des conséquences financières substantielles pour l'Etat,

- ne comporte aucune disposition ayant un caractère de sanction (le Conseil d'Etat a même décidé qu'en cas de disposition à caractère interprétatif, l'administration ne peut même pas réclamer des intérêts de retard) ;

- enfin, réserve expresse est faite des décisions de justice passées en force de chose jugée : peu importe la situation d'inégalité ainsi créée entre les banques ayant déjà bénéficié d'un jugement ou d'un arrêt favorable à leur thèse, et

.../...

celles pour lesquelles le contentieux est encore pendant ; elle n'est que la conséquence de la sauvegarde du principe de l'indépendance des juridictions.

Cela dit, est-ce que, pour autant, je vous propose de valider facilement ces dispositions ? Certainement pas. Je voudrais vous faire part du souci que j'ai eu, notamment après avoir reçu une note du Crédit Agricole. Lorsqu'avec Monsieur GENEVOIS et son équipe nous avons reçu les représentants du Secrétariat général du Gouvernement, je leur ai demandé jusqu'où cette rétroactivité conduisait. Je me rappelle combien au Palais du Luxembourg, nous étions choqués par des projets ayant pour objet de donner une base juridique permettant à l'Etat ou à une personne de triompher dans des procès en cours. L'Etat, incertain, demande au législateur une disposition interprétative qui lui est favorable, et qui vaut rétroactivement. Alors, lorsque nous avons posé la question à ces hauts fonctionnaires, ils nous ont répondu que cela ne vaudrait que pour les trois dernières années non-prescrites. J'ai demandé un surplus de précision, pour savoir s'il s'agissait de 1988 à 1990 ou de 1989 à 1991 : on m'a répondu que les règles normales de la prescription seraient appliquées. Mais là où j'ai été choqué, c'est lorsque j'ai reçu ultérieurement une lettre du Crédit agricole faisant état de ce qu'à ce jour 27 caisses régionales étaient, sur cette affaire, en litige devant les tribunaux pour 57 causes qui sont encore pendantes, dont certaines touchent des exercices remontant jusqu'à... 1981 ! Or on m'avait dit trois ans, et pas dix ans ! En vertu des règles de la prescription, il y a des procès qui remontent à dix ans. J'ai donc insisté auprès de nos collaborateurs pour que l'on trouve le moyen de réagir d'une quelconque manière. Certes, le législateur a choisi la formule interprétative, on ne peut pas y revenir. Mais je crois qu'il faut joindre nos efforts pour trouver une formule permettant peut-être d'éviter de remonter ainsi jusqu'en 1981.

Monsieur le Président : Comme vous j'ai toujours dénoncé ces pratiques. C'est comme lorsqu'un concours est annulé par le Conseil d'Etat et qu'on procède à une validation pour éviter que tout le monde ne le repasse.

Monsieur CABANNES : C'est la même chose pour la Cour de cassation en matière commerciale.

Monsieur le Président : C'est très désagréable. Voit-on un plaideur pouvoir faire voter une loi pour s'assurer du succès dans un procès ? L'administrateur ne s'en prive pas. Combien d'argent est en cause ?

Monsieur le Secrétaire général : D'après l'administration, plusieurs milliards.

.../...

Monsieur le Président : La rétroactivité est admissible en matière fiscale. Que peut-on faire pour apaiser nos sensibilités ? La démarche est condamnable, mais pas originale, et elle va en s'amplifiant.

Monsieur LATSCHA : Comme vous, je trouve cela déshonorant. Cela dit, il faut ajouter que l'attitude des banques est assez malencontreuse en l'espèce. Au dénominateur de la fraction servant à calculer le prorata elles ont mis le total des montants échangés au lieu de la seule commission. Pour un chiffre d'affaires de 10, ça fait passer le prorata de 10 % à 0,1 %. Elles ont pris des risques assez sérieux, en interprétant des circulaires.

Monsieur le Président : Pour moi, il me paraît assez évident que seule la commission sur la transaction doit être prise en compte... Il y a pourtant des décisions de cours administratives d'appel en sens inverse...

Monsieur LATSCHA : Oui, c'est curieux. Il faut attendre ce qu'en dira le Conseil d'Etat.

Monsieur le Président : Mais ce que nous disions du procédé ne change pas. La pratique est désagréable, mais je crains qu'il n'y ait pas de motif d'inconstitutionnalité. Dire qu'il ne faut pas remettre en cause les prescriptions acquises à la date de loi, ce n'est que rappeler une évidence...

Monsieur CABANNES : Cela ne mange pas de pain de le rappeler, il n'y a pas de mal à le redire...

Monsieur le Président : L'administration a mal rédigé son texte, les banques se sont engouffrées dans la faille, les tribunaux administratifs se sont empressés, l'administration rattrape par le biais de la loi son erreur initiale...

Monsieur ROBERT : Il y a atteinte à l'indépendance des juridictions...

Monsieur le Président : Non, il n'y a pas d'intervention sur le juridictionnel, mais, à la racine, sur le texte applicable ; la juridiction n'est là que pour appliquer le texte.

Monsieur LATSCHA : Dans le cas de la suppression du crédit d'impôts, il y avait eu, de la part des banquiers, une bataille terrible. Le Conseil a dit que c'était constitutionnel, mais les Finances ne l'ont finalement pas appliqué. Il est possible que ça se termine comme cela...

Monsieur FAURE : Par un compromis avec le Crédit agricole...

.../...

Monsieur MOLLET-VIEVILLE : Par parenthèse, je voudrais dire que depuis dix ans, je plaide contre les URSSAF en matière de primes de fin d'année et de médaille du travail, afin que ces gratifications ne soient pas incluses dans l'assiette, car la loi n'ordonne cette inclusion que pour ce qui est la "contre-partie du travail". Je gagnais tous mes procès. Le législateur a procédé à une modification du texte, qui dit désormais seulement "à l'occasion" du travail : et les sommes en cause sont donc désormais réintroduites, dès lors que la prescription n'est pas acquise.

Monsieur le Président : Eh oui !... Bien, passons à la lecture du projet.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE reprend la lecture du projet page 12 et la poursuit jusqu'à la page 16.

Monsieur LATSCHA : Page 15, "rien dans le texte de l'article 7 ne permet d'inférer que le législateur a dérogé au principe de non-rétroactivité des textes à caractère répressif" : il faut quelque chose de moins brutal.

Monsieur le Président : Ajoutons : ni aux règles régissant la prescription... Au haut de la page 15, il faut supprimer la référence au principe de la séparation des pouvoirs et ajouter : ou qui bénéficient de prescriptions acquises à la date de la publication de la loi... Et dire : "n'est pas contraire", plutôt que "est conforme" au principe de l'indépendance des juridictions...

Monsieur ROBERT : Ne pourrait-on user d'une mention laissant entendre notre mauvaise humeur, du genre : si critiquable que ce soit... ?

Monsieur le Président : La jurisprudence est cohérente. La rétroactivité est dans cette matière admissible dans son principe... On ajoute la référence aux prescriptions acquises... Dire que c'est critiquable... Je ne le sens pas pour cette affaire en tous cas.

Monsieur FAURE : Critiquable, c'est de l'opportunité, ce qui ne relève pas d'une cour constitutionnelle.

Monsieur CABANNES : Il ne faut en tous cas pas le dire ici : le jour où la morale sera en cause...

Monsieur FAURE : Page 15 encore, on dit qu'il n'y a pas méconnaissance du principe d'égalité... IL y a pourtant la durée très inégale des procès ; des gens qui se trouvent dans des situations de fait et de droit comparables, se verront réservés des sorts différents suivant qu'ils tomberont ou pas sous le coup de la loi interprétative.

.../...

Monsieur ROBERT : Mais il y aura une différence de situations...

Monsieur FAURE : ... qui ne dépendra pas d'eux. C'est injuste, ce n'est pas conforme au principe d'égalité.

Monsieur le Président : Aller jusqu'à empêcher l'application du texte nouveau dans toutes les instances déjà engagées, c'est bien délicat... Passer des décisions de justice passées en force de chose jugée aux instances en cours...

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : Je suis d'accord pour aller un peu plus loin...

Monsieur FAURE : Mais une loi différente ne valant que pour l'avenir, c'est encore plus d'inégalités...

Monsieur CABANNES : Oui, si on change notre jurisprudence, on augmente l'inégalité...

Monsieur FAURE : Aller un peu plus loin, c'est déjà aller trop loin... Le tribunal de Saint-Lô a tout jugé très vite, alors que le tribunal de Cahors n'a pas encore jugé, et je ne serai pas traité de la même manière... Mais peut-on faire autrement ?

Monsieur le Président : Et puis la difficulté serait de justifier ce changement si brutal après une jurisprudence si précise...

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : On ne changerait pas de jurisprudence. Nous jugeons cas par cas. Ici, il s'agit de donner une base juridique à l'Etat pour tout un ensemble d'affaires qui remonte à dix ans. L'administration fait traîner les procès...

Monsieur le Président : Vous me voyez sceptique sur ce point. Croyez-en ma longue pratique judiciaire : les justiciables font ce qu'ils peuvent pour traîner. En l'espèce, les banques, en attendant, se font de la trésorerie...

Monsieur CABANNES : Et si Saint-Lô rend une décision différente de celle de Cahors, là aussi, il y a rupture d'égalité...

Monsieur FAURE : Il n'y a pas de solution, je crois, au problème que j'ai posé...

Monsieur le Président : Le jeu des principes est, me semble-t-il, assez clair. Nous admettons le principe de la loi interprétative. On s'arrête à la limite constituée par l'autorité de la chose jugée : c'est l'indépendance de l'autorité judiciaire ; il ne doit pas y avoir de remise en cause de ce qui a été jugé. C'est cela, notre jurisprudence. Faut-il ajouter qu'il n'y a pas méconnaissance du principe d'égalité ?

Monsieur ROBERT : On peut le supprimer.

.../...

Monsieur le Secrétaire général : Il y a deux aspects : la reprise de la jurisprudence traditionnelle, avec l'enrichissement constitué par la référence faite au nécessaire respect des prescriptions acquises ; et, par ailleurs, la limite imposée par le droit de propriété. Ces deux points d'encrage sont de nature à apaiser certaines craintes, et le tout est cohérent. Le principe d'égalité n'est qu'"invocé"...

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : Il faut aller plus loin que la prescription, jusqu'aux instances en cours...

Monsieur le Président : J'ai une proposition à faire : j'effacerais "y compris ceux d'entre eux qui ont engagé une action en justice sur laquelle il n'a pas été définitivement statué" ; c'est inutile, pourquoi le préciser méchamment ?

Monsieur ROBERT : Mais vous maintenez "et ne méconnaît pas le principe d'égalité" ?

Monsieur le Président : Oui, précisément, parce que c'est aux procès en cours que cela fait référence, mais c'est mieux que de le préciser... Les justiciables des instances en cours, ou bien nous les tirons du lot des damnés, ou bien nous les y laissons mais sans appuyer sur leurs têtes...

Monsieur ROBERT : Faut-il rajouter à "d'autres contribuables", "qui sont dans une situation différente" ?

Monsieur le Président : La doctrine va se poser des questions... Il y a deux catégories qui sont dans des situations différentes : ceux qui bénéficient de la prescription et ceux qui bénéficient de l'autorité d'une chose jugée... Voilà. Mais j'admets que ce n'est pas une solution très honorable...

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : Ça remonte tout de même jusqu'en 1981 !

Monsieur le Président : Les avocats des banquiers n'ont pas dû tout faire pour précipiter les audiences, soyez-en persuadés...

Monsieur FABRE : Est-ce que de façon plus large, nous ne pourrions pas freiner cette propension du Parlement, en exigeant au-delà de "raisons d'intérêt général" de "strictes" raisons d'intérêt général ?

Monsieur le Président : Pour des raisons d'intérêt général, me paraît suffire. Nous nous auto-condamnons quand nous modifions des formulations bien établies.

Monsieur LATSCHA : L'expression actuelle nous laisse une marge d'appréciation suffisante.

.../...

Monsieur le Président : Je ne crois pas qu'on puisse aller plus loin.

Monsieur FAURE : Le fond des choses, c'est que dès lors que la loi est interprétative, elle n'est pas inconstitutionnelle...

Monsieur le Président : Alors nous passons à l'article 33.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE :

- L'article 33 : T.D.R et principe d'égalité (III)

Il y a un an moins un jour, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990, estimait, au rapport de M. LATSCHA, qu'il n'y avait rien à objecter, tant sur le plan de la procédure qu'au fond, à l'adoption de l'article 56 de ce qui est devenu la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990, à l'exception d'un paragraphe relatif aux départements d'outre-mer.

Cet article avait pour objet d'instituer à compter du 1er janvier 1992, sous la réserve qu'une loi ultérieure vienne confirmer cette entrée en vigueur, la taxe départementale sur le revenu (T.D.R.).

Je vous rappelle que le principe de cette taxe est de substituer à la part départementale de la taxe d'habitation due sur les résidences principales par les personnes physiques, une imposition nouvelle assise sur leurs revenus.

Par l'effet de l'article 33 de la loi déferée, la T.D.R. entrera effectivement en vigueur au 1er janvier 1992 en France

.../...

métropolitaine. Principalement pour prendre en compte les simulations effectuées par le Gouvernement, quelques modifications marginales sont en outre apportées, par cet article, au régime de la taxe tel qu'initialement prévu par l'article 56 de la loi du 30 juillet 1990 : les conditions d'assujettissement des fonctionnaires en poste à l'étranger sont précisées ; le système des abattements et dégrèvements est ajusté ; surtout, sont apportées des précisions sur les modalités de vote du taux de la T.D.R. par les conseils généraux et d'insertion de ce taux dans le mécanisme de liaison existant entre les taux des différents impôts directs locaux. (Peut-être vous souvenez-vous combien était difficile l'interprétation sur ce point des dispositions de l'article 56). Mais l'essentiel du dispositif contenu dans cet article 56 est donc conservé.

Les sénateurs saisissants sur ce point voudraient nous voir censurer l'article 33 (et donc empêcher l'entrée en vigueur de la T.D.R. au 1er janvier prochain) au nom du principe d'égalité devant l'impôt.

Dans cette perspective, ils mettent en avant le cas de ceux des travailleurs frontaliers français qui, ayant leur habitation principale dans notre pays, ne sont soumis à l'impôt sur leurs revenus que dans le pays étranger où ils vont chaque jour exercer leur activité professionnelle. Ces personnes, nous dit-on, seront comme les autres contribuables exonérés de la part départementale

.../...

de la taxe d'habitation sur leur résidence principale, mais en revanche ne paieront pas la T.D.R., qui ne peut être assise que sur des revenus imposés en France.

Cette question m'a fait quelque peu hésiter ; mais, à la réflexion, il m'est apparu qu'il y avait là une fausse querelle faite aux dispositions en cause.

Si le législateur, lorsqu'il procède à la désignation des personnes redevables d'une imposition et à la détermination de son assiette, fonde son choix sur des critères "objectifs et rationnels" (pour reprendre une expression fréquemment utilisée en la matière par le Conseil), il n'y a rien à redire du point de vue du respect nécessaire du principe d'égalité.

En l'espèce, le système prévoit que toutes les personnes ayant leur domicile fiscal en France au sens de l'article 4 B du Code général des Impôts sont passibles de la T.D.R. sur les revenus et plus-values pris en compte pour le calcul de l'impôt sur le revenu établi à leur nom l'année précédente.

Sur cette base objective et rationnelle, de nombreux cas de figure particuliers peuvent se présenter, au nombre desquels celui de la catégorie de travailleurs frontaliers mise en exergue par la saisine, n'est qu'un exemple.

.../...

Il pourra y avoir des personnes âgées qui, ayant leur habitation principale et donc leur domicile fiscal en France, seront en principe passibles de la T.D.R. et donc seront exonérées de la part départementale de la taxe d'habitation, mais qui ne paieront pas l'impôt nouveau, parce que leurs revenus, trop faibles, ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu.

On verra, autre exemple, des contribuables qui jusqu'alors ne payaient pas de taxe d'habitation (enfant majeurs mais vivant chez leurs parents, concubins) acquitter désormais la T.D.R. sur leurs revenus ; ou des contribuables ne payer la T.D.R. que sur une partie de leurs revenus, parce que l'autre, de source étrangère, n'est pas imposable dans notre pays ... etc ...

Il est vrai que certains travailleurs frontaliers français, parce que certaines conventions fiscales bi-latérales passées par la France l'imposeraient, ne seront pas assujettis à la T.D.R., bien qu'ayant leur résidence principale en France. Mais on trouverait des conventions ayant l'effet inverse ou des effets divergents suivant la catégorie de revenus en cause ...

Je crois qu'il faut donc raisonner dans le seul cadre de la T.D.R. elle-même, de sa logique nouvelle propre (l'imposition sur le revenu et non plus sur la valeur locative) et du caractère objectif de ses règles, en faisant abstraction de la diversité des cas qui peuvent se présenter en fonction de la législation

.../...

fiscale par ailleurs ou des conventions fiscales conclues par la France. On aboutit ainsi à considérer qu'en procédant à la désignation des personnes redevables de la T.D.R., la loi n'a nullement méconnu le principe d'égalité.

J'ajoute que le problème était déjà entier sous l'empire de l'article 56 de la loi du 30 juillet 1990 et que nous n'avons pas soulevé d'office la question l'année dernière, alors que la saisine portait quasi-exclusivement sur cet article 56.

Mais pour les raisons que j'ai indiquées, je crois que nous avons bien fait, et je vous propose donc de rejeter la saisine qui nous a été déférée sur ce point.

Monsieur le Président : Messieurs, sur cet article 33 ? Sur ces frontaliers ?

Monsieur LATSCHA : Ils sont imposables en France en principe. Mais du fait des conventions fiscales internationales ils le sont effectivement à l'étranger sur les revenus qu'ils y perçoivent. Le problème se pose donc non pas en fonction du code général des impôts, mais en fonction des conventions. Il faut donc faire la réserve de ces dernières.

Monsieur le Président : comment motiver ? Mais on verra à la lecture, allons-y...

Monsieur JOZEAU-MARIGNE procède à la lecture du projet en ce qu'il est relatif à l'article 33.

Monsieur LATSCHA : Après "article 4B du code général des impôts", on pourrait rajouter : "et sous réserve des conventions internationales".

Monsieur FAURE : La mauvaise foi de la saisine est insigne. La convention franco-allemande est par définition réciproque. Ça n'est que de facto que cela profite aux uns plutôt qu'aux autres...

.../...

Monsieur le Président : Je ne suis pas d'avis de conserver "pour l'essentiel".

Monsieur CABANNES : Cela alourdit...

Monsieur FAURE : Certains alsaciens ne paieront plus de taxe d'habitation : les conseils municipaux devront faire payer aux autres. Mais pour le Puy-de-Dôme , tout ceci n'a aucune espèce d'intérêt...

Monsieur le Président : Il y a là un avantage de plus pour les frontaliers. Personne n'y a pensé. Mais on ne va pas prononcer une censure constitutionnelle pour ça !

Monsieur CABANNES : Ne peut-on aussi supprimer "notamment" ?

Monsieur le Président : Non...

Monsieur FAURE : Dans les autres départements, l'impôt va rapporter autant, seule la répartition sera différente. Mais dans le Bas-Rhin, ils vont faire payer les autres...

Monsieur le Président : Ça pousse à s'installer aux frontières. Nous devrions siéger à Strasbourg ou à Annemasse !... Bien, nous poursuivons.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : J'en viens à l'examen de la demande d'interprétation de l'article 41 (IV).

L'article 41 de la loi qui nous occupe est relatif à la procédure de démission d'office applicable aux élus locaux déclarés comptables de fait.

Plus précisément, il a pour objet de suspendre, pendant un délai de six mois, l'intervention de la démission prononcée par le préfet, pour permettre au juge des comptes de déclarer, le cas échéant, l'élu quitte de sa gestion.

L'élu ne serait plus tenu de démissionner au lendemain du jugement le déclarant comptable de fait. L'inéligibilité ne

.../...

serait applicable que si le juge ne donne pas quitus de sa gestion au comptable de fait dans les six mois.

Il s'agit d'éviter qu'une démission d'office ne soit prononcée de façon précipitée pour des gestions de fait exemptes de caractère frauduleux.

Je ne vais pas plus avant dans l'analyse de cet article car la saisine présente sur ce point une originalité : on ne nous demande pas de censurer ces dispositions (au demeurant, elles ne me semblent en rien inconstitutionnelles), mais de dire l'interprétation qu'il convient d'en faire (alors que celle-ci a été clairement indiquée lors des travaux préparatoires, notamment dans le rapport de M. CHINAUD).

Nous ne suivrons pas les saisissants dans cette voie. Il n'y a pas à proprement parler un contentieux de l'interprétation devant le Conseil constitutionnel. Ce que le Conseil peut faire, c'est une interprétation pour les besoins de sa tâche, qui est d'examiner la conformité d'un texte à la Constitution, mais il n'a pas à répondre à de pures demandes en interprétation. Il nous faut nous garder de créer des précédents en la matière ; nous serions bien vite débordés.

.../...

Je vous propose donc de repousser également la saisine en ce qu'elle est relative à cet article 41.

Monsieur FAURE : Je n'y comprends rien...

Monsieur le Secrétaire général : C'est le cas par exemple de Monsieur CHABAN-DELMAS qui, président des associations subventionnées par la mairie de Bordeaux, peut se retrouver comptable de fait sans y pouvoir mais...

Monsieur FAURE : Vous voulez dire Monsieur MEDECIN ?

Monsieur le Secrétaire général : Monsieur CHABAN-DELMAS est cité dans le rapport présenté par Monsieur CHINAUD...

Monsieur le Président : En tous cas, pour nous c'est très net, nous n'allons pas commencer à délivrer des interprétations, des consultations...

Monsieur JOZEAU-MARIGNE procède à la lecture de la partie correspondante du projet.

Monsieur le Président : Pourquoi mettez-vous ce dernier considérant ?

Monsieur le Secrétaire général : C'est un "au surplus", que l'on peut ajouter ou pas...

Monsieur CABANNES : Il faut s'arrêter page 19 à "constitutionnalité". Puis dire que tel n'est pas le cas en l'espèce, et finir par la dernière phrase qui achève le considérant en haut de la page 20.

Monsieur ROBERT : Dès lors qu'aucun moyen de constitutionnalité n'est avancé...

Monsieur le Président : Il faut dire : tel n'est pas le cas en l'espèce et il n'y a en conséquence pas lieu de donner suite à la demande ; et faire sauter le dernier paragraphe. Nous ne jouons pas au de l'interprétation.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : Reste l'article 44 et le principe de la libre administration des collectivités locales (V).

Une loi, depuis lors plusieurs fois modifiée, du 2 juin 1891, a institué un prélèvement général sur les sommes engagées au pari mutuel.

L'une de ces modifications a été apportée par l'article 51 de la loi n° 47-520 du 21 mars 1947, qui a prévu que le taux du

.../...

prélèvement serait fixé dans une fourchette comprise entre 10 et 14,50 %, et que son produit serait partagé entre plusieurs bénéficiaires, dont le Trésor. La liste des bénéficiaires a elle-même depuis lors été modifiée ; ce sont aujourd'hui : les sociétés de course, le budget général de l'Etat et quatre comptes spéciaux du Trésor.

Mais entre-temps l'article 15 de l'ordonnance n° 45-2674 du 2 novembre 1945 avait institué un prélèvement supplémentaire de 1,5 % au profit de la ville de Paris, sur les sommes engagées à l'occasion des courses organisées sur son territoire.

Le dernier alinéa de l'article 51 de la loi du 21 mars 1947 a prévu que ce prélèvement particulier serait maintenu, mais qu'il serait effectué sur la part du prélèvement général revenant au Trésor (auquel est substitué le budget général de l'Etat dans le régime actuel).

L'objet de l'article 44 de la loi déferée est d'abroger l'article 15 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 et, par suite, de supprimer la "ponction" faite, au profit de la ville de Paris, sur la part du prélèvement général dont le budget général de l'Etat est bénéficiaire.

.../...

D'entrée en vigueur immédiate, cet article aura pour effet de réduire les ressources de la ville de Paris en 1991 d'environ 100 millions de francs, et d'environ 350 millions en année pleine, et donc d'augmenter à due concurrence les ressources de l'Etat.

Le principe de cette suppression n'est pas véritablement critiqué par les saisissants ; il ne paraît d'ailleurs guère critiquable : à l'évidence, il y avait là une rente de la ville de Paris sans contrepartie (Paris n'assume aucune charge ou prestation en retour, la gestion des hippodromes étant concédée) ni équivalent (aucune autre ville disposant d'un hippodrome ne bénéficie d'un tel avantage).

C'est la date d'entrée en vigueur de la mesure (au milieu de l'exercice budgétaire 1991) qui est surtout contestée et ce, au nom du principe de libre administration des collectivités locales.

Je vous indique que, pour ma part, je trouve cette façon de faire tout à fait inélégante. L'Etat est-il à ce point en situation de pénurie, qu'il ne pouvait pas attendre, pour procéder à cette suppression, le 1er janvier 1992 ? Les représentants du Gouvernement nous ont dit que 100 millions, c'était peu de chose pour la ville de Paris ... mais sont restés

.../...

cois lorsque nous leur avons représenté que c'était encore moins pour le budget de l'Etat !

Reste l'aspect juridique des choses, auquel bien entendu nous devons nous en tenir.

Les saisissants admettent bien que le législateur peut modifier les règles qui déterminent les ressources des collectivités locales, sauf à ne pas entraver leur libre administration. Mais ils estiment qu'il y a une telle entrave dès lors que la mesure restrictive de ressources vaut pour l'année en cours et que la collectivité a déjà adopté son budget. Le Conseil constitutionnel, nous disent-ils, a jugé implicitement dans ce sens dans sa décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991, à propos du prélèvement fiscal de solidarité institué entre les communes d'Ile-de-France.

C'est inexact. Pour apprécier une éventuelle entrave à la libre administration des collectivités locales en cas de restriction de leurs ressources, le Conseil, jusqu'à ce jour, ne raisonne pas essentiellement en fonction de la date à laquelle est imposée cette restriction, mais en fonction de l'ampleur des sommes en cause.

.../...

En l'espèce, la ville de Paris ne perdra donc que 100 millions, ce qui ne représente que 0,50 % des recettes de fonctionnement inscrites à son budget primitif pour 1991.

Si l'on tient compte de ce que, par ailleurs, la DGF attribuée à Paris augmentera moins que prévu en 1991 par rapport à 1990, ces chiffres doivent être portés respectivement à 125 millions et 0,67 %.

On ne peut donc pas parler d'entrave à la libre administration de la ville de Paris. Je vous propose donc, sur ce point également, d'écarter les prétentions des saisissants.

Monsieur le Président : Messieurs, sur cette inélégance ?

Monsieur FAURE : Avec ça, ils pourront payer le terrain nécessaire à la Très Grande Bibliothèque...

Monsieur le Président : Alors nous sommes heureux de contribuer...

Monsieur MAYER : Je vote pour le projet. Mais modifier le budget de façon rétroactive...

Monsieur FAURE : C'est mauvais, mais pas inconstitutionnel. L'Etat aurait pu attendre quelques mois...

Monsieur MAYER : Du terrain destiné à la Très Grande Bibliothèque, on va expulser ceux qui y vivent sous des tentes ?

Monsieur FAURE : Ils sont à côté.

Monsieur le Président : Cela représente combien par an ?

Monsieur le Secrétaire général : Quelques trois cents millions. Ce sont près de trente milliards que les Français investissent chaque année dans le pari mutuel !

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : J'ai vu hier à Dauville ce qui avait été parié : deux cents millions de centimes dans la journée...

.../...

Monsieur le Président : C'est effarant !

Monsieur ROBERT : L'évasion par le jeu...

Monsieur FAURE : En Italie, c'est le Toto Calcio...

Monsieur FABRE : Il n'empêche que cela fait plusieurs fois d'affilée que nous disons qu'il n'y a pas d'entrave...

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : Nous avons demandé au Secrétariat général du Gouvernement combien représentait, pour 1991, la double ponction sur la ville de Paris constituée par la réduction de la D.G.F. et cette affaire de P.M.U. - car, je vous le rappelle la dotation de solidarité urbaine n'entrera en vigueur qu'en 1992 : ils nous ont répondu : 125 millions de francs.

Monsieur LATSCHA : C'est vrai que c'est la quatrième ou cinquième fois en peu de temps que nous avons des dispositions prises au détriment des budgets des collectivités locales...

Monsieur FAURE : Le problème, c'est l'inégalité entre collectivités riches et pauvres. Et pas ce que l'on prélève sur les riches, afin de remédier tant soit peu à cette inégalité. On va vers un système de collectivités locales à deux vitesses, notamment pour les problèmes de santé : la Creuse, la Lozère, le Lot ne peuvent pas faire comme les Hauts-de-Seine, dont le budget par tête d'habitant est sept fois supérieur à celui de mon département !

Monsieur JOZEAU-MARIGNE reprend et achève la lecture du projet de décision.

Monsieur MAYER : On pourrait supprimer "qui ne produit d'ailleurs d'effet que pour l'avenir".

Monsieur le Président : Oui, ça n'est pas utile.

Monsieur MAYER : Et pourquoi part "très réduite" du prélèvement ?

Monsieur le Président : Eu égard au "montant" en cause suffirait... Voilà qui est parfait. Je mets aux voix l'ensemble.

Tous les conseillers votent pour le texte.

Monsieur le Président : Monsieur JOZEAU-MARIGNE, merci. Vous êtes un orfèvre en ces matières : sans vous rien ne fonctionnerait dans l'Etat ! Allons avec joie déjeuner ensemble !

Monsieur FAURE : Il faudrait tout de même censurer un peu de temps en temps, pour que la presse parle un peu de nous !

.../...

Monsieur le Président : Nous ne recherchons pas le succès médiatique, en cela encore nous sommes différents des autres !

La séance est levée à 12 heures 45.

Décision n° 91-298 DC
du juillet 1991

(Loi portant diverses dispositions
d'ordre économique et financier)

PROJET

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 5 juillet 1991, en premier lieu, par MM. Daniel HOFFEL, Bernard PELLARIN, Raymond BOUVIER, Jacques GOLLIET, Paul ALDUY, Jean ARTHUIS, Alphonse ARZEL, René BALLAYER, Bernard BARRAUX, Daniel BERNARDET, Claude BELOT, François BLAIZOT, Jean-Pierre BLANC, Maurice BLIN, André BOHL, Roger BOILEAU, Jean-Pierre CANTEGRIT, Paul CARON, Louis de CATUELAN, Auguste CHUPIN, Jean CLUZEL, Francisque COLLOMB, Marcel DAUNAY, André DAUGNAC, André DILIGENT, André EGU, Jean FAURE, André FOSSET, Jacques GENTON, Henri GOETSCHY, Bernard GUYOMARD, Rémi HERMENT, Jean HUCHON, Claude HURIET, Louis JUNG, Pierre LACOUR, Bernard LAURENT, Henri LÉ BRETON, Jean LECANUET, Edouard LE JEUNE, Marcel LESBROS, Jacques MACHET, Jean MADELAIN, Kléber MALECOT, François MATHIEU, Louis MERCIER, Louis MOINARD, René MONORY, Claude MONT, Jacques MOSSION, Jacques MOUTET, Roger POU DONSON, Jean POURCHET, Guy ROBERT, Olivier ROUX, Marcel RUDLOFF, Pierre SCHIELE, Paul SERAMY, Michel SOUPLET, Georges TREILLE, Pierre VALLON, Albert VECTEN, Xavier de VILLEPIN, Jean PEPIN, Jean-Paul EMIN, Pierre LAFFITTE, Paul GIROD, sénateurs, et, en second lieu, par MM. Bernard PONS, Jacques CHIRAC, Alain JUPPE, Philippe AUBERGER, Jean-Marie DEMANGE, Dominique PERBEN, Gautier AUDINOT, Alain JONEMANN, Jacques MASDEU-ARUS, Patrick BALKANY, Nicolas SARKOZY, Robert POUJADE, Mmes Roselyne BACHELOT, Nicole CATALA, MM. Eric DOLIGE, Michel BARNIER, Etienne PINTE, Robert GALLEY, Edouard FREDERIC-DUPONT, Gabriel KASPEREIT, Philippe SEGUIN, Patrick DEVEDJIAN, Jean-Yves CHAMARD, Pierre-Rémy HOUSSIN, Michel INSCHAUSPE, Bernard SCHREINER, Charles MILLON, Gilbert GANTIER, Pierre-André WILTZER, Pierre MICAUX, Marc LAFFINEUR, Maurice LIGOT, Ladislav PONIATOWSKI, Gérard LONGUET, Charles EHRMANN, Philippe VASSEUR, François d'AUBERT, Pascal CLEMENT, André SANTINI, André ROSSI, Marc REYMANN, Francisque PERRUT, Jean RIGAUD, Georges MESMIN, Rudy SALLES, Willy DIMEGLIO, Hubert FALCO, Denis JACQUAT, Daniel COLIN, Arthur PAECHT, René GARREC, Georges DURAND, Paul-Louis TENAILLON, Jean-Marc NESME, Jean-Guy BRANGER, Georges COLOMBIER, François-Michel GONNOT, Edmond ALPHANDERY, Jacques

.../...

BARROT, René COUANAU, Jean-Pierre FOUCHER, Yves FREVILLE, Francis GENG, Germain GENGENWIN, Hubert GRIMAULT, Ambroise GUELLEC, Michel JACQUEMIN, François ROCHEBLOINE, Michel VOISIN, députés, ainsi que, le 9 juillet 1991, par MM. Charles PASQUA, Michel ALLONCLE, Jean AMELIN, Hubert d'ANDIGNE, Honoré BAILLET, Henri BELCOUR, Jacques BERARD, Roger BESSE, Amédée BOUQUEREL, Yvon BOURGES, Jacques BRACONNIER, Mme Paulette BRISEPIERRE, MM. Michel CALDAGUES, Robert CALMEJANE, Jean-Pierre CAMOIN, Mme Marie-Fanny GOURNAY, MM. Auguste CAZALET, Jean CHAMANT, Michel CHAUTY, Jean CHERIOUX, Henri COLLETTE, Maurice COUVE de MURVILLE, Luc DEJOIE, Jacques DELONG, Charles DESCOURS, Michel DOUBLET, Franz DUBOSCQ, Alain DUFAUT, Pierre DUMAS, Marcel FORTIER, Philippe FRANCOIS, Philippe de GAULLE, Alain GERARD, François GERBAUD, Charles GINESY, Adrien GOUTEYRON, Paul GRAZIANI, Georges GRUILLOT, Yves GUENA, Hubert HAENEL, Mme Nicole de HAUTECLOCQUE, MM. Bernard HUGO, Roger HUSSON, André JARROT, André JOURDAIN, Gérard LARCHER, René-Georges LAURIN, Marc LAURIOL, Jean-François LE GRAND, Maurice LOMBARD, Paul MASSON, Michel MAURICE-BOKANOWSKI, Jacques de MENUU, Mme Hélène MISSOFFE, MM. Geoffroy de MONTALEMBERT, Paul MOREAU, Jean NATALI, Lucien NEUWIRTH, Paul d'ORNANO, Jacques OUDIN, Soséfo Makapé PAPILIO, Alain PLUCHET, Roger RIGAUDIERE, Jean-Jacques ROBERT, Mme Nelly RODI, MM. Josselin de ROHAN, Roger ROMANI, Jean SIMONIN, Jacques SOURDILLE, Louis SOUVET, René TREGOUET, Jacques VALADE, Serge VINCON, Désiré DEBAVELAERE, Lucien LANIER, Michel RUFIN, Claude PROUVOYEUR, sénateurs, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du
7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le
Conseil constitutionnel ;

.../...

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

Vu l'article 56 de la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux, ensemble la décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Considérant que les auteurs de la première saisine défèrent au Conseil constitutionnel la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier en critiquant les dispositions de l'article 33 de cette loi ; que les auteurs des deuxième et troisième saisines contestent, à titre principal, la procédure d'adoption de la loi, et mettent en cause, subsidiairement, son article 7-I ; que la deuxième saisine dénonce également l'inconstitutionnalité de ses articles 41 et 44 ;

- SUR LA PROCEDURE D'ADOPTION DU TEXTE :

Considérant que les auteurs des deuxième et troisième saisines font valoir que, faute pour le Gouvernement d'avoir soumis au Parlement un texte ayant

.../...

le caractère d'une loi de finances, la loi déferée a été adoptée suivant une procédure irrégulière ; qu'il est soutenu que la nécessité du recours à une loi de finances résulte tant des prescriptions de l'article 2 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 que de l'incidence de plusieurs dispositions du projet déposé, sur l'article d'équilibre de la loi de finances pour 1991 ; que les auteurs de la deuxième saisine font état en outre de l'importance des dispositions fiscales figurant dans le projet, des exigences touchant à l'information du Parlement ainsi que de l'impossibilité pour un texte n'ayant pas le caractère de loi de finances de créer ou modifier en cours d'exercice des ressources non fiscales ;

. En ce qui concerne le moyen tiré de la violation de l'article 2 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 :

Considérant que le quatrième alinéa de l'article 2 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances dispose que "seules des lois de finances, dites rectificatives, peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année" ; que la méconnaissance de ce texte est allégué à un double titre ; d'une part, en raison de l'importance des dispositions d'ordre fiscal figurant dans le texte soumis au Parlement ; d'autre part, du fait de

.../...

l'incidence du texte sur l'article d'équilibre de la loi de finances pour 1991 ;

. Quant aux conditions d'adoption de dispositions de nature fiscale :

Considérant que la règle édictée par l'article 2, alinéa 4, de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 doit être rapprochée tant de l'article 34 de la Constitution, en vertu duquel "la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures", que de l'alinéa 3 de l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959, lequel précise que "les lois de finances peuvent également contenir toutes dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature" ;

Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces textes que les dispositions fiscales ne sont pas au nombre de celles qui sont réservées à la compétence exclusive des lois de finances et qu'elles peuvent figurer aussi bien dans un texte de loi présentant ce caractère que dans un texte législatif qui en est dépourvu ; qu'il n'y a pas lieu à cet égard de distinguer selon que les dispositions en cause affectent ou non l'exécution du budget de l'exercice en cours ;

.../...

Considérant, au demeurant, que réserver aux seules lois de finances la création ou la modification d'une ressource fiscale en cours d'année limiterait, contrairement aux articles 39 et 40 de la Constitution, l'initiative des membres du Parlement en matière fiscale à un droit d'amendement, puisque les lois de finances ne peuvent être présentées que par le Gouvernement ;

. Quant à l'incidence de la loi sur l'article d'équilibre de la loi de finances pour 1991 :

Considérant qu'aux termes du cinquième alinéa de l'article 34 de la Constitution, "les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique" ; que, selon le premier alinéa de l'article 1er de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, "les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent" ;

Considérant qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus, l'article 2, alinéa 4, de l'ordonnance précitée énonce que "seules des lois de finances, dites rectificatives, peuvent, en cours d'année, modifier les

.../...

dispositions de la loi de finances de l'année" ; que l'article 34 de la même ordonnance énonce que "les lois de finances rectificatives sont présentées en partie ou en totalité dans les mêmes formes que les lois de finances de l'année. Elles soumettent obligatoirement à la ratification du Parlement toutes les ouvertures de crédits opérées par décrets d'avances" ; qu'enfin, suivant le troisième alinéa de l'article 38 de l'ordonnance n° 59-2, "si aucun projet de loi de finances rectificative n'est déposé au cours de la deuxième session du Parlement, le Gouvernement lui adresse, au plus tard le 1er juin, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques" ;

Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions, rapprochées de celles relatives aux pouvoirs du Parlement en matière fiscale, que le Gouvernement n'est tenu de soumettre aux assemblées un projet de loi de finances rectificative que dans deux séries d'hypothèses ; d'une part, lorsqu'il y a intervention, en cours d'exercice, soit de décrets d'avances pris sur le fondement des articles 10 ou 11 de l'ordonnance n° 59-2, soit d'arrêtés d'annulation de crédits pris en application de l'article 13 de cette ordonnance, soit de mesures affectant l'exécution du budget, leurs incidences budgétaires doivent être

.../...

soumises à la ratification du Parlement dans le cadre d'une loi de finances rectificative avant la fin de l'exercice en cause, sous réserve de l'application de l'article 35 de l'ordonnance n° 59-2 concernant les lois de règlement ; d'autre part, une loi de finances rectificative doit être déposée dans le cas où il apparaît que les grandes lignes de l'équilibre économique et financier définies par la loi de finances de l'année se trouveraient, en cours d'exercice, bouleversées ;

Considérant que le texte de la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier ne procède à la ratification ni de décrets d'avances ni d'arrêtés d'annulation de crédits ; que la soumission au Parlement des mesures déjà prises ou qui interviendraient en ces matières devra, avant la clôture de l'exercice auxquelles elles se rattachent, faire l'objet, en temps utile, d'un projet de loi de finances rectificative ;

Considérant qu'un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques a, en application de l'article 38, alinéa 3, de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, été porté à la connaissance du Parlement avant l'adoption de la loi présentement examinée ; que ce rapport énonce, sous la rubrique

.../...

"maîtrise de l'exécution budgétaire en 1991", les mesures prises ou envisagées à cet effet ; qu'il ne ressort pas de ces éléments d'information que les choix de politique budgétaire effectués par le Gouvernement aient pour conséquence de bouleverser les conditions de l'équilibre économique et financier et que le Gouvernement aurait été par suite tenu de déposer sur le bureau de l'Assemblée nationale un projet de loi de finances rectificative dès la deuxième session ordinaire du Parlement, sans se réserver sur ce point la possibilité d'apprécier l'évolution ultérieure de la conjoncture avant la fin de l'exercice 1991 ;

. En ce qui concerne le moyen tiré de l'insuffisance de l'information du Parlement :

Considérant que les auteurs de la deuxième saisine estiment que l'absence de dépôt d'un projet de loi de finances rectificative contreviendrait aux prescriptions de l'alinéa 2 de l'article 1er de l'ordonnance n° 59-2, en vertu desquelles "Les dispositions législatives destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques... sont contenues dans les lois de finances" ;

Considérant que ces prescriptions ont pour objet de faire entrer dans le domaine d'intervention réservé aux lois de finances celles des mesures

.../...

ressortissant à la compétence législative qui sont destinées à organiser, soit pour un exercice déterminé soit à titre permanent, l'information et le contrôle des assemblées sur la gestion des finances publiques ;

Considérant que le texte de la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier ne comporte pas de mesures spécifiques de la nature de celles entrant dans le champ des prévisions de l'alinéa 2 de l'article 1er de l'ordonnance n° 59-2 ; qu'ainsi le moyen avancé doit être écarté ;

. En ce qui concerne le moyen relatif à la perception de recettes de nature non fiscale :

Considérant que, pour les auteurs de la deuxième saisine, les articles 16 et 17 de la loi déferée ont pour objet ou pour effet d'instituer au profit de l'Etat des recettes de nature non fiscale et n'auraient pu figurer que dans un texte ayant le caractère de loi de finances ; qu'ils se prévalent sur ce point des dispositions, mentionnées ci-dessus, de l'article 2, alinéa 4, de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 ;

Considérant que l'article 16 de la loi institue pour 1991, au profit du budget de l'Etat, un prélèvement de 1 000 millions de Francs sur les fonds déposés auprès de la Caisse des dépôts et consignations

.../...

par l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce et constitués par le produit des taxes instituées par l'article 3 modifié de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 ; que l'article 17 de la loi présentement examinée supprime, à compter du 1er juillet 1991, la caisse de consolidation et de mobilisation des crédits à moyen terme instituée par l'article 12 de la loi n° 57-1344 du 30 décembre 1957 et attribue le boni de liquidation qui résulte de l'application de cette mesure à l'Etat ;

Considérant que même si les dispositions des articles 16 et 17 ont pour conséquence de procurer à l'Etat des ressources nouvelles pour l'année 1991, leur création ne nécessitait pas l'intervention d'un texte ayant le caractère de loi de finances, pour les motifs énoncés ci-dessus et qui sont relatifs aux hypothèses dans lesquelles le recours à une loi de finances rectificative revêt un caractère obligatoire ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les moyens mettant en cause la régularité de la procédure d'adoption de la loi déferée doivent être écartés ;

- SUR LE CONTENU DES ARTICLES 7-I, 33, 41 ET 44 DE LA LOI :

.../...

. En ce qui concerne l'article 7 relatif à certaines opérations soumises à la taxe sur la valeur ajoutée :

Considérant que le paragraphe I de l'article 7, contesté par les auteurs des deuxième et troisième saisines, est ainsi rédigé : "Pour l'application de l'article 256 du code général des impôts, les opérations mentionnées aux d et e du 1° de l'article 261 C du même code sont considérées comme des prestations de service. Le chiffre d'affaires afférent à ces opérations est constitué par le montant des profits et autres rémunérations. Cette disposition présente un caractère interprétatif sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée" ;

Considérant qu'il est soutenu par les auteurs des deuxième et troisième saisines que ces dispositions sont inconstitutionnelles en ce que, sous couvert d'un texte interprétatif, elles modifient rétroactivement le droit positif applicable en matière de taxe sur la valeur ajoutée ; que cette rétroactivité revêt une ampleur qui n'est pas justifiée par l'intérêt général ; qu'elle est de nature à créer des inégalités de traitement entre les contribuables ; qu'indépendamment de ces critiques, les auteurs de la troisième saisine font valoir que le paragraphe I de l'article 7 serait contraire à l'article 2, alinéa 4, de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, qu'il

.../...

porterait atteinte à la séparation des pouvoirs et méconnaîtrait enfin la directive du Conseil des Communautés européennes du 17 mai 1977 relative à la taxe sur la valeur ajoutée ;

. Quant au moyen tiré de la méconnaissance d'engagements internationaux :

Considérant qu'aux termes de l'article 55 de la Constitution "les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie" ; que, dans le cadre de leurs compétences respectives, il incombe aux divers organes de l'Etat de veiller à l'application des conventions internationales ; que s'il revient au Conseil constitutionnel, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article 61 de la Constitution, de s'assurer que la loi respecte le champ d'application de l'article 55, il ne lui appartient pas en revanche d'examiner la conformité de celle-ci aux stipulations d'un accord international ; que, dès lors, il n'y a pas lieu d'examiner la conformité de l'article 7, paragraphe I, de la loi déférée aux stipulations du traité instituant la Communauté économique européenne non plus qu'aux actes pris par les institutions communautaires sur le fondement de ce traité ;

.../...

. Quant au moyen tiré de la violation de l'article 2, alinéa 4, de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 :

Considérant que pour les motifs indiqués ci-dessus les dispositions fiscales ne sont pas au nombre de celles qui sont réservées à la compétence exclusive des lois de finances ; qu'elles peuvent figurer dans d'autres textes législatifs sans qu'il y ait à distinguer selon que ces dispositions affectent ou non l'exécution du budget de l'exercice en cours ;

. Quant aux autres moyens invoqués :

Considérant que, par exception aux dispositions de valeur législative de l'article 2 du code civil, le législateur peut, pour des raisons d'intérêt général, modifier rétroactivement les règles que l'administration fiscale et le juge de l'impôt ont pour mission d'appliquer ; que, toutefois, l'application rétroactive de la législation fiscale se heurte à une double limite ; que, d'une part, conformément au principe de non-rétroactivité des lois répressives posé par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, elle ne saurait permettre aux autorités compétentes d'infliger des sanctions à des contribuables en raison d'agissements antérieurs à la publication des nouvelles dispositions, qui ne tombaient pas également sous le coup de la loi ancienne ; que, d'autre part, l'application rétroactive

.../...

de la loi fiscale ne saurait préjudicier, sauf à méconnaître le principe de séparation des pouvoirs, aux contribuables dont les droits ont été reconnus par une décision de justice passée en force de chose jugée ; que la prise en compte d'une telle situation, à l'exclusion de celle d'autres contribuables, y compris ceux d'entre eux qui ont engagé une action en justice sur laquelle il n'a pas été définitivement statué, est conforme au principe constitutionnel de l'indépendance des juridictions et ne méconnaît pas le principe d'égalité ;

Considérant, au cas présent, que le législateur, en précisant avec effet rétroactif la portée de certaines dispositions de la loi fiscale, a entendu éviter que ne se développent des contestations dont l'aboutissement aurait pu entraîner pour l'Etat des conséquences dommageables ; que sont expressément sauvegardés les droits nés de décisions de justice passées en force de chose jugée ; que rien dans le texte de l'article 7, paragraphe I, ne permet d'inférer que le législateur a dérogé au principe de non-rétroactivité des textes à caractère répressif ;

Considérant, par ailleurs, que l'application de l'article 7-I ne saurait avoir pour conséquence, par ses effets sur le patrimoine des

.../...

contribuables, de porter atteinte au droit de propriété ; que toute autre interprétation serait contraire à la Constitution ;

Considérant qu'il suit de là que les moyens invoqués à l'encontre de l'article 7-I doivent être écartés ;

. En ce qui concerne l'article 33 relatif à la taxe départementale sur le revenu :

Considérant que par l'effet des modifications apportées à l'article 56 de la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 par l'article 33 de la loi présentement examinée, sont, à compter du 1er janvier 1992, assujetties à une taxe départementale sur le revenu les personnes physiques fiscalement domiciliées en France, au sens donné à cette notion par l'article 4 B du code général des impôts ; qu'il est fait exception à cet assujettissement pour les agents de l'Etat exerçant leurs fonctions à l'étranger à la condition qu'ils n'aient pas en France leur foyer ou le lieu de leur séjour principal ; que l'article 33 de la loi déferée ne modifie pas la disposition du 2. du paragraphe II de l'article 56 de la loi précitée du 30 juillet 1990, suivant laquelle la taxe est assise, chaque année, sur le montant net des revenus et plus-values pris en compte pour le calcul de l'impôt sur le revenu établi au titre de l'année précédente,

.../...

sous réserve d'abattements fixés par la loi ; que demeurent en vigueur les dispositions du 3. du paragraphe II de l'article 56 de la loi précitée, aux termes desquelles "la taxe est due au lieu où l'impôt sur le revenu au titre de l'année précédente est établi" ; que reste également inchangée la règle édictée par le paragraphe III de l'article 56, suivant laquelle "les personnes passibles de la taxe départementale sur le revenu sont exonérées, pour leur habitation principale, de la taxe d'habitation perçue par les départements en application de l'article 1586 du code général des impôts" ;

Considérant que les auteurs de la première saisine estiment que la définition par la loi des personnes assujetties à la taxe départementale sur le revenu est contraire au principe d'égalité devant les charges publiques ; qu'en effet n'est pas prévu le cas des personnes qui, tout en ayant leur domicile en France, exercent leur profession à l'étranger et y sont passibles de l'impôt sur le revenu ;

Considérant qu'il appartient au législateur, lorsqu'il établit une imposition, d'en déterminer librement l'assiette, sous la réserve des principes et des règles de valeur constitutionnelle ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe

.../...

d'égalité, le législateur doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels ;

Considérant que pour la définition des personnes physiques assujetties à la taxe départementale sur le revenu le législateur s'est référé, pour l'essentiel, à la détermination faite par l'article 4 B du code général des impôts des personnes qui, pour l'application de l'impôt sur le revenu perçu au profit de l'Etat, sont regardées comme ayant leur domicile fiscal en France ; qu'eu égard notamment à la circonstance que la taxe départementale sur le revenu est due au lieu où l'impôt sur le revenu au titre de l'année précédente est établi, la définition des personnes assujetties à cette nouvelle taxe n'est pas contraire au principe d'égalité ;

. En ce qui concerne l'article 41 relatif à la procédure de démission d'office applicable aux élus locaux déclarés comptables de fait :

Considérant que l'article 41 comporte trois paragraphes ; que ces derniers ont pour objet de compléter des dispositions du code électoral s'appliquant, respectivement, aux conseillers municipaux et aux membres du Conseil de Paris, aux conseillers généraux, ainsi que, par l'effet des dispositions combinées des articles L. 341 et L. 367 du code précité, aux conseillers régionaux et aux

.../...

conseillers à l'Assemblée de Corse ; qu'il résulte de l'article 41 que la procédure de démission d'office applicable à un élu qui, pour une cause postérieure à son élection, se trouve dans un cas d'inéligibilité, ne sera mise en oeuvre, lorsque l'intéressé a été "déclaré comptable de fait par un jugement du juge des comptes statuant définitivement", que si quitus ne lui a pas été délivré de sa gestion dans les six mois de l'expiration du délai de production des comptes impartis par ledit jugement ;

Considérant que les auteurs de la deuxième saisine demandent au Conseil constitutionnel de bien vouloir interpréter les dispositions de l'article 41 relatives au "jugement du juge des comptes statuant définitivement" ;

Considérant qu'en vertu du deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a compétence pour se prononcer sur la conformité à la Constitution d'une loi soumise à son examen ; qu'il ne lui appartient de procéder à l'interprétation du texte qui lui est déféré que dans la mesure où cette interprétation est nécessaire à l'appréciation de sa constitutionnalité ; qu'en l'espèce, aucun moyen d'inconstitutionnalité n'est invoqué à l'encontre des dispositions de l'article 41

.../...

de la loi déferée ; qu'il suit de là qu'il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de donner aucune suite à la demande en interprétation dont il a été saisi ;

Considérant, au demeurant, que l'article 41, dont la portée a d'ailleurs été précisée lors des débats qui ont précédé son adoption, n'est contraire à aucun principe non plus qu'à aucune règle de valeur constitutionnelle ;

. En ce qui concerne l'article 44 portant suppression de l'affectation au profit de la ville de Paris du prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel :

Considérant que l'article 44 de la loi abroge l'article 15 de l'ordonnance n° 45-2674 du 2 novembre 1945 mettant des ressources nouvelles à la disposition des départements et des communes et portant simplification des procédures d'autorisation en matière de finances locales ;

Considérant que cette abrogation a pour objet de supprimer l'affectation au profit de la ville de Paris d'un prélèvement de 1 p. 100 sur les sommes engagées au pari mutuel, sur les hippodromes et hors les hippodromes, à l'occasion des courses organisées sur le territoire de la ville ; que, par l'effet des dispositions de l'article 51 de la loi n° 47-520 du 21 mars 1947, l'article 44 de la loi déferée a

.../...

également pour conséquence de rendre l'Etat, à compter de l'entrée en vigueur de l'article 44, bénéficiaire du produit du prélèvement ;

Considérant que les auteurs de la seconde saisine font grief à l'article 44 de porter une entrave à la libre administration de la ville de Paris et de méconnaître, par suite, l'article 72 de la Constitution ;

Considérant que si, en vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales "s'administrent librement par des conseils élus", chacune d'elles le fait "dans les conditions prévues par la loi" ; que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ainsi que la fixation des règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ;

Considérant que les règles édictées par le législateur sur le fondement de ces dispositions ne doivent pas avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration ; qu'eu

.../...

égard à la part très réduite du prélèvement en cause par rapport à l'ensemble des recettes de fonctionnement du budget de la Ville de Paris, sa suppression, qui ne produit d'ailleurs d'effet que pour l'avenir, n'est pas contraire au principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'argumentation des auteurs des saisines ne saurait être accueillie ;

D E C I D E :

Article premier.- La loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier n'est pas contraire 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 juillet 1991.