

SEANCE DU 30 DECEMBRE 1996

La séance est ouverte à 10 h 30 en présence de tous les conseillers.

(Madame et Messieurs les conseillers se lèvent).

Monsieur le Président : Je voudrais tout d'abord rendre hommage au Président Etienne DAILLY, à la qualité de ses analyses au cours de la trop brève période où il aura siégé parmi nous. Jusqu'au bout, il a tenu à participer à nos travaux, ne serait-ce, quand il ne pouvait plus se déplacer, qu'en me faisant connaître par téléphone son point de vue sur les dossiers.

Je rendrai également un hommage tout particulier au Président Daniel MEYER qui nous a quitté hier. Il avait pris une large part à l'édification de notre jurisprudence et à l'affirmation du rôle et de la place du Conseil constitutionnel dans les institutions. Je l'ai connu dès les dernières années de la IVème République. Il s'était illustré dans de grands débats à l'Assemblée nationale ; puis il a préféré renoncer à son mandat de député quand il est devenu Président de la Ligue des droits de l'Homme. Nommé Président du Conseil constitutionnel par le Président François MITTERRAND en 1983, il a marqué de son empreinte nos décisions. Il était et demeure une grande référence morale. Il disparaît dans la simplicité. Il avait fait don de son corps à la science et a souhaité qu'il n'y ait pas d'obsèques.

Bien que très différentes l'une de l'autre, je vous demande de respecter quelques instants de silence en mémoire des deux personnalités qui viennent de disparaître.

*

* *

Nous prenons maintenant les deux dossiers de notre ordre du jour, la loi de finances pour 1997 et la loi de finances rectificative pour 1996, au rapport de Monsieur Georges ABADIE. Monsieur le rapporteur, vous avez la parole.

Monsieur ABADIE : Quelques chiffres ou ratios peuvent être utilement rappelés ici pour comprendre l'environnement économique de la loi de finances.

La loi de finances pour 1997 est construite sur la base d'une croissance de 1,3 % en 1996 et de 2,3 % en 1997 étant rappelé que la croissance en volume du P.I.B. au cours du premier semestre 1996 n'a pas dépassé un rythme annuel de 0,6 % alors que la prévision initiale était de 2,8 % ! L'hypothèse de croissance interne suppose donc une accélération au cours du 2ème semestre et naturellement l'an prochain.

Cette prévision de croissance de 2,3 % serait associée à une progression du revenu disponible brut des ménages limitée à 1,4 %.

Pour sa part, le taux d'inflation devrait s'établir en glissement annuel à 1,5 % tant en 1996 qu'en 1997 contre 2,1 % en 1995 et 1,6 % en 1994.

Dans ce contexte, la réduction des déficits publics demeure un objectif prioritaire.

Après s'être stabilisé à 5,6 % du P.I.B. en 1994, le déficit des administrations publiques (en comptabilité européenne) a été réduit à 4,85 % du P.I.B. en 1995. Le Gouvernement s'est donné pour objectif de le ramener à 4 % du P.I.B. en 1996, puis à 3 % en 1997.

Le ratio d'endettement des administrations publiques s'établirait quant à lui à environ 58 % du P.I.B. en 1997 (après 56 % en 1996 et 53 % en 1995), c'est-à-dire à un niveau inférieur au plafond de 60 % du P.I.B. fixé par le traité de Maastricht. La France vérifierait ainsi en 1997 l'ensemble des critères lui permettant de participer dès le 1er janvier 1999 à la troisième phase de l'Union économique et monétaire européenne.

S'agissant des comptes sociaux, la commission des comptes de la sécurité sociale a prévu un déficit prévisionnel du régime général de 51,5 milliards de francs en 1996 et un déficit tendanciel de 47,2 milliards de francs en 1997. Du fait des mesures prises dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale, le déficit devrait être ramené l'an prochain à 29,7 milliards de francs.

Afin d'assurer l'objectif de réduction des déficits publics, la loi de finances prévoit « pour la première fois sous la Vème République », souligne le gouvernement, une stabilisation en francs courants des dépenses de l'Etat.

Il reste à déterminer quel agrégat de dépenses est le plus significatif de l'évolution d'ensemble des charges du budget. Le gouvernement retient traditionnellement une notion centrée sur les dépenses du budget général. Y est ajouté le solde des opérations à caractère définitif des comptes d'affectation

spéciale. Depuis 1987, est également pris en compte le solde de leurs opérations à caractère temporaire, qui pèse sur le déficit au même titre qu'une dépense.

En 1997, cette définition conduit à un montant total de charges de 1.552,9 milliards de francs, contre 1.552 milliards de francs en loi de finances initiale pour 1996. Elle correspond à une croissance de la dépense inférieure au milliard de francs, soit 0,06 % soit même une diminution d'environ 1,5 % en francs constants.

Le montant des recettes nettes doit atteindre 1.269,2 milliards de francs, contre 1.264, 2 milliards en LFI pour 1996, soit une augmentation de + 0,39 %, faisant ainsi apparaître un solde général de - 283,7 milliards de francs- contre 287,8 milliards de francs en LFI pour 1996, ce qui représente une amélioration de plus de 4 milliards de francs du déficit budgétaire. A noter qu'après la discussion parlementaire de déficit a été porté à 284,82 milliards, soit 1,2 milliards de plus que le projet initial du gouvernement.

Je vous propose maintenant de passer directement à l'examen des nombreuses dispositions dont les requérants allèguent d'inconstitutionnalité.

ARTICLES 2, 39 et 81 (2 du II de l'article 197 du Code général des impôts)

Il s'agit de l'impôt sur le revenu. Il s'agit de la demi-part supplémentaire accordée précédemment aux célibataires, divorcés et veufs ayant élevé un enfant.

Il s'agit de la rupture d'égalité faite maintenant par cette loi de finances entre les célibataires et divorcés d'une part et les veufs d'autre part.

- Quelle est la situation faite jusqu'à présent à cette catégorie de contribuables ?

Les célibataires; divorcés, veufs, sans enfant à charge mais qui ont un ou des enfants majeurs ou imposés distinctement ou qui ont eu un ou plusieurs enfants morts avant 16 ans ou du fait de guerre ou qui ont adopté un enfant de plus de 10 ans ont droit à une demi-part supplémentaire plafonnée à 15 900 F.

- Quelle est la situation nouvelle ?

Les célibataires ou divorcés voient leur plafond abaissé à 13 000 F en 1992 (article 2) et à 10 000 F en 1998 (article 81).

Les veufs voient leur plafond de 15 900 F maintenu en francs constants par une augmentation de 1,9 % identique à celle des autres éléments du barème ce qui le porte à 16 200 F.

Voilà trois types de contribuables, appréciés ensemble auparavant, qui se trouvent soumis à un traitement fiscal disjoint et inégalitaire.

I. Les saisissants contestent ce dispositif au regard du principe d'égalité :

C'est-à-dire l'article 2, article central de cette dissociation, et partant, l'article 81 qui aggrave le dispositif nouveau en 1998 dont les requérants soulèvent l'inconstitutionnalité dans leur mémoire en réplique, et l'article 39 qui est un article de coordination avec l'article 2 et qui concerne les mêmes contribuables lorsqu'ils ont adopté un enfant.

Ils font valoir qu'à charge familiale strictement égale, un contribuable célibataire ou divorcé sera traité plus défavorablement qu'un contribuable veuf, alors que la différence de situation qui les distingue ne saurait être considérée comme justificative au regard du quotient familial.

En fait leur argument est exprimé d'une manière ambiguë car ils écrivent : "La demi-part correspondant à un enfant à charge" pour exprimer l'idée d'une "charge familiale strictement égale". En réalité, la demi-part dont il s'agit est celle afférente à la situation des célibataires, divorcés et veufs ayant eu des enfants à charge -maintenant ou majeurs ou morts- et qui ont eu des charges familiales identiques qu'ils soient célibataires, divorcés ou veufs-. Le Gouvernement relève cette analyse inexacte de la disposition en cause, analyse qui semble s'appliquer à l'article 194 du code des impôts alors que les saisissants contestent bien la nouvelle rédaction de l'article 197 ; ils estiment que l'objet de l'avantage fiscal représenté par la demi-part supplémentaire est de "prendre en compte la charge résultant de l'éducation des enfants et de contribuer à la conduite d'une politique encourageant les naissances" ; dans leur deuxième mémoire ils notifient bien leur formulation initiale et précisent que....

II. Discussion :

Sur le problème de disparition de similarité dans les situations, on peut échanger les arguments suivants :

1° Le Gouvernement indique que :

Certes dans le cas général défini par l'article 194 où il n'y a pas d'enfant à charge, le nombre de parts à prendre en compte est de 1 pour les célibataires, divorcés et veufs, catégorie unique. Mais quand il y a des enfants à charge, les veufs et veuves ont déjà un traitement particulier : lorsqu'elles ont à leur charge un ou plusieurs enfants issus du mariage avec le conjoint décédé elles bénéficient déjà d'un régime fiscal plus favorable, en l'espèce d'un nombre de parts plus élevé (1/2 part de plus) que le célibataire ou divorcé ayant le même nombre d'enfants à charge.

Mais un tel raisonnement commet une confusion entre quotient conjugal et quotient familial.

En effet, les veufs ayant des enfants à charge sont purement et simplement assimilés à des contribuables mariés ayant les mêmes charges de famille, c'est-à-dire qu'ils conservent la part entière de leur conjoint décédé afin, très légitimement, de faire face à la situation souvent extrêmement déstabilisante sur le plan économique entraînée par leur veuvage. La justification de l'avantage fiscal n'est pas la même dans les deux cas. Pour les veufs ayant un ou plusieurs enfants à charge, il s'agit, en leur conservant l'intégralité du régime fiscal antérieur au veuvage de compenser autant que faire se peut la perte du conjoint décédé. Le veuf se voit ainsi accorder une part entière non plafonnée au titre de son conjoint décédé, et une simple demi-part pour l'enfant à charge. Les divorcés ou célibataires ayant un ou plusieurs enfants à charge, se voyaient quant à eux dotés jusqu'à l'an dernier d'une part supplémentaire, plafonnée spécifiquement, liée au premier enfant à charge. La loi de finances pour 1996, n'a en outre maintenu ce système que pour le contribuable qui vit seul et supporte effectivement la charge du ou des enfants. Le système applicable aux veufs d'une part, aux célibataires et divorcés d'autre part, ayant des enfants à charge a donc toujours été différent, mais ici on se trouve dans le cas tout autre où il n'y a pas d'enfant à charge.

2° Le Gouvernement dans son mémoire indique que cette distinction a déjà été acceptée par notre Conseil constitutionnel lors de la loi de finances pour 1987. Un article de cette loi de finances se bornait à plafonner l'avantage fiscal dont disposaient auparavant les célibataires et les divorcés, les veufs bénéficiant du système que je viens de décrire (leur part + la part du conjoint décédé + la demi-part liée à l'enfant). Mais cet article n'avait pas été spécialement contesté par les saisissants d'alors, donc pas analysé, et qu'on ne peut trouver un mot sur le brevet de constitutionnalité dans l'article du dispositif qui, à l'époque, accompagnait nos décisions et qui disait que "les autres dispositions de la loi -en l'occurrence une bonne centaine- n'étaient pas contraires à la Constitution".

3° Le Gouvernement convient lui-même que la demi-part supplémentaire accordée jusqu'à présent, dans les mêmes conditions, aux veufs, divorcés et célibataires ayant élevé des enfants constitue une forme de « récompense » de « reconnaissance » de la société, liée au fait d'avoir élevé un ou plusieurs enfants et qui leur est attribuée du seul fait qu'ils n'ont plus ou pas de conjoint. Ils ne constituent pas à l'évidence une contrepartie de charges particulières, et on peut accepter la logique de la voir retirée, ou de la voir progressivement estomper, mais d'une manière identique pour ces trois groupes de contribuables s'ils s'avèrent qu'ils sont dans une situation identique.

Le Gouvernement a avancé au Parlement l'idée que cette "niche fiscale" ne se justifiait guère et que la réduire ou la supprimer allait dans le même sens que les autres suppressions de tels avantages en contrepartie de l'allègement général de l'impôt sur le revenu, comme le préconisait les rapports Ducamin et de Lamartinière mais qui refusaient de disjoindre les trois groupes, les traitant ensemble.

4° La différence des ressources :

Le veuf à des pensions de réversion, l'usufruit du quart en succession ; les autres rien d'aussi organisé ;

5° Le Gouvernement a avancé aussi le caractère soudain du décès pour justifier le régime favorable appliqué aux veufs. Mais il manque à l'évidence de pertinence en ce que le décès du conjoint a pu se produire de très nombreuses années auparavant alors qu'un divorce peut précéder de quelques mois seulement le fait générateur de l'octroi de la demi-part. De même l'inéluctabilité imposée par la mort du conjoint peut être contredit par l'inéluctabilité du divorce après 6 ans de séparation pouvant être subie.

6° Y-a-t-il un intérêt budgétaire majeur pour les finances de l'Etat dans une différence de rendement de cette économie entre les veufs ? C'est l'inverse, le montant total de l'avantage de la demi-part pour ces célibataires, divorcés et veufs sans enfant à charge, alors que la diminution du plafond pour les célibataires et les divorcés rapportera au budget de l'Etat en 1997, 55 millions de francs seulement, et 65 millions les années suivantes. Cela a bien été relevé au Parlement où certains dans la majorité avaient proposé de ramener aussi le plafonnement des veufs à 13 000 F.

7° Est-ce enfin une raison sociale ?

Un Parlementaire de l'opposition : « Je suis stupéfait des arguments par lequel le rapport justifie cette discrimination entre les personnes selon qu'elles sont célibataires ou divorcées, d'une part, ou veuves d'autre part : la situation actuelle, est-il écrit, serait une incitation au divorce et un frein au mariage ! Est-ce à la loi de dicter à nos concitoyens leur comportement en la matière ?" .

III. Comment ces critiques s'articulent avec notre jurisprudence sur le principe d'égalité.

Vous savez que nous considérons que si le principe d'égalité interdit qu'à des situations semblables soient appliquées des règles différentes, il ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi. C'est au législateur qu'il appartient de définir l'objet de la loi : ainsi le Conseil a-t-il considéré que l'assiette de l'IGF était adaptée à l'objectif recherché par le législateur, qui était de frapper la capacité contributive que confère un ensemble de biens : « 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 des redevables » (n° 81-133 DC du 30 décembre 1981, Rec. p. 41).

Le contrôle exercé par le Conseil peut, en fait, s'analyser comme un contrôle de cohérence de la démarche du législateur. Ainsi, pour justifier les règles d'établissements de l'assiette de l'IGF, le Conseil a considéré que le législateur « a fondé son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en cette matière ; que dès lors cet impôt est établi d'une façon régulière au regard des règles et principes de valeur constitutionnelle et notamment de la prise en compte nécessaire des facultés contributives des citoyens (n° 83-164 DC du 29 décembre 1983 en ce qui concerne l'exclusion des biens professionnels de l'assiette d'IGF) ».

Par la suite, le Conseil a affiné son analyse et a adopté une nouvelle formulation -la nécessité pour le législateur de fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose- insistant davantage, comme le souligne une thèse récente sur le principe d'égalité « sur le nécessaire rapport de proportionnalité qui doit exister entre les critères de différenciation de traitement et le but de la loi ».

Enfin, en ce qui concerne le motif d'intérêt général, justifiant une atteinte au principe d'égalité, le Conseil exige qu'il soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit. Ainsi, par exemple, sur les droits de timbre et les opérations de

bourse, le 21 juin 1992, nous avons souligné que « le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que, pour des motifs d'intérêt général, le législateur édicte par l'octroi d'avantages fiscaux, des mesures d'incitations au développement d'activités économiques et financières en appliquant des critères objectifs en fonction des buts recherchés », et qu'en la matière l'institution d'un plafonnement à 4 000 F sur le droit de timbre sur les opérations de bourse « tend à susciter le développement du marché boursier national ; que les agents procédant à des opérations d'un même montant sont soumis au même taux d'imposition ; que dès lors l'article (instituant ce plafonnement) n'est pas contraire à la Constitution » (n° 93-320 DC du 21 juin 1993, Rec. p. 150).

En revanche, vous vous en souvenez, l'an passé nous avons jugé « qu'en instituant un abattement de 50 % sur la valeur de biens professionnels transmis entre vifs à titre gratuit à un ou plusieurs donataires, à la seule condition que ceux-ci conservent ces biens pendant une période de cinq années, sans exiger qu'ils exercent de fonction dirigeante au sein de l'entreprise et en étendant le bénéfice de cette mesure aux transmissions par décès accidentel d'une personne âgée de moins de soixante-cinq ans, la loi a été établie vis-à-vis des autres donataires et héritiers des différences de situation qui ne sont pas en relation directe avec l'objectif d'intérêt général (qui était de faciliter la transmission des entreprises) ; dans ces conditions et eu égard à l'importance de l'avantage consenti, (nous avons jugé que son bénéfice) était de nature à entraîner une rupture caractérisée de l'égalité entre les contribuables pour l'application du régime fiscal des droits de donation et de succession » et nous avons prononcé la censure.

Au regard de notre jurisprudence et de la grille de lecture qui vient d'être rappelée, interrogeons-nous sur la constitutionnalité du dispositif proposé.

Quel est l'objet de la loi ? C'est celui qui sous-tend toute la loi de finances et notamment l'article 2 relatif au barème de l'impôt sur le revenu : supprimer des avantages fiscaux sans justification pour permettre pour tous une baisse du barème et, partant, de l'impôt sur le revenu. C'est ce qui ressort de l'exposé des motifs de l'article qui nous est déféré : « Le Gouvernement propose d'engager, dès l'imposition des revenus de 1996, une réforme profonde de l'impôt sur le revenu qui se prolongerait sur les quatre années suivantes avec un triple objectif d'allègement, de simplification et d'équité... La simplification résulterait... de l'aménagement, de la suppression ou de la non-reconduction de déductions du revenu ou de réductions d'impôt dont l'efficacité économique ou sociale s'est révélée limitée ».

Au nombre de ces avantages, figure la demi-part supplémentaire accordée aux veufs, divorcés et célibataires ayant élevé un enfant dont le caractère injustifié a été tour à tour dénoncé par des rapports d'experts.

Ces différents contribuables sont-ils dans une situation identique au regard de l'avantage fiscal ? Oui, celui-ci est de même nature pour tous les contribuables concernés -1/2 part- et son octroi est en effet soumis à deux conditions cumulatives : avoir élevé un enfant et être isolé, conditions que remplissent à la fois les veufs, les célibataires et les divorcés.

La différence de traitement établie par le législateur est-elle fondée sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ? Est-elle en rapport direct avec l'objet de la loi ? Non, tout d'abord l'intérêt fiscal de la mesure est pour l'Etat négligeable. L'argument tiré d'une situation économique globalement plus précaire des veufs n'a pas de justification. J'ai parlé de la pension de réversion du quart de l'usufruit. Les charges qui ont été consenties pour élever un enfant n'ont pas été a priori différentes selon la situation matrimoniale des parents ; l'isolement n'est pas de nature différente même si sa cause est variable.

Un motif d'intérêt général justifie-t-il la différence de traitement entre veufs d'une part, célibataires et divorcés d'autre part ? Non, je ne vois pas de motif social et personne ... n'évoque pas de références morales au regard de la façon dont doit s'organiser la vie personnelle de chacun ... isolé, un compte ou tout autre.

A mon avis, le législateur n'a donc pas fondé son appréciation sur des critères objectifs et rationnels. Je propose donc la censure du dispositif déféré à notre examen.

Monsieur le Président : Je vous remercie. Vous avez bien fait le tour de cette question délicate. J'ouvre le débat, qui demande la parole ?

Monsieur FAURE : La question centrale est celle de l'objectif de la loi. La discrimination établie entre les veufs d'une part, les célibataires et les divorcés d'autre part ne peut se justifier que si elle contribue à atténuer effectivement le déficit budgétaire. Est-ce le cas lorsqu'il s'agit de 55 ou de 65 millions de francs ? Je réserve ma réponse, ma religion n'est pas faite.

Monsieur AMELLER : Je ne me placerai pas pour ma part sur ce terrain. J'ajoute que je ne suis pas par ailleurs un défenseur de l'ordre moral, mais, comme chacun le sait, des prérogatives du Parlement. J'ai bien compris l'exposé du

Préfet ABADIE, et sa recherche de critères objectifs et rationnels. L'isolement des contribuables serait à l'origine de la demi-part fiscale supplémentaire ; mais qu'est-ce qui empêche le législateur de juger celui des veufs plus difficile à supporter et partant de leur accorder un régime plus favorable ? Il s'agit d'une appréciation dont il nous est impossible de juger de l'objectivité. Ce rôle appartient à la Représentation nationale. Nos raisonnements, je m'excuse de le souligner, sont particulièrement fragiles en la matière et c'est pourquoi je ne sais pas favorable à la censure. C'est au Parlement de décider.

Madame LENOIR : Monsieur AMELLER pose la question préalable de la "prérogative du Parlement". Pour ma part, je ne suis nullement impressionnée par son appréciation. Le Conseil constitutionnel ne doit pas s'autolimiter, s'interdire de remplir son rôle. Ce serait contraire à sa mission.

Quant au fond, il s'agit d'un problème classique, celui de l'égalité devant l'impôt. C'est un moyen que nous retenons souvent. L'imposition, conformément à l'article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen doit être également répartie entre les citoyens, en raison de leurs facultés et les différentes établies par le législateur doivent être fondées sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose. Ici, on ne voit pas en quoi il y a une différence de situation selon la cause de l'isolement. Je suis donc d'accord avec les conclusions du rapporteur. Je précise à l'intention de Monsieur Maurice FAURE que la question n'est pas celle de l'équilibre budgétaire. J'ajoute que je trouve la disposition en cause si peu conforme au respect le plus élémentaire de l'égalité que je demande s'il ne s'agit pas d'une inadvertance du Gouvernement.

Monsieur le Président : Il n'est pas dans mes habitudes d'intervenir en cours de débat et vous savez que je préfère donner mon opinion en dernier. Je voudrais toutefois dire un mot qui ne concerne pas le fond du débat, mais les prérogatives du Conseil constitutionnel. La prérogative parlementaire, Monsieur AMELLER, est certes importante et respectable, mais celle du Conseil constitutionnel ne l'est pas moins. Ne laissons pas envahir notre esprit par une quelconque infaillibilité parlementaire, à l'exemple de celle du Pape !

Monsieur AMELLER : Je ne pense pas et n'ai pas dit que le Parlement est infaillible, mais qu'il a une large faculté d'appréciation. Là est d'ailleurs la difficulté de notre tâche.

Monsieur le Président : Je n'en doute pas.

Monsieur LANCELOT : Je dois dire d'emblée qu'après avoir lu la saisine et le projet de décision, les problèmes posés par les dispositions dont vous proposez

la censure sont ceux sur lesquels je me suis le plus interrogé. J'étais plutôt réservé face à une censure. Mais j'ai pris la mesure des questions posées et j'ai été touché par l'argumentation de Monsieur ABADIE. Il est clair que pour trouver une contrepartie aux mesures d'allègement du barème, le Gouvernement a chargé les "gorets" les plus faciles à étrangler et qu'il a craint, à quelques mois des élections, de s'en prendre aux veufs. Il y a un incontestable problème de respect de l'égalité entre des contribuables jusque là placés dans des situations identiques.

S'agissant de l'équilibre budgétaire, je sais bien que 55 millions de francs sont peu de chose, mais nous devons être attentifs, l'argent public commence au premier franc ! Cela étant, j'ai été dans l'ensemble convaincu par l'argumentation du rapporteur.

Monsieur ABADIE : Je suis tout à fait sensible à la position défendue par notre collègue AMELLER. Mais si nous le suivions, que pourrions nous dire sans entamer la "crédibilité" de notre institution ? Nous dirions que le Parlement peut apprécier librement les différences de traitement à établir ? Mais alors tout un pan de notre matière, le contentieux constitutionnel, disparaîtrait. Par exemple, qu'en serait-il du principe d'égalité devant la loi ? Si nous renoncions à nous prononcer sur l'appréciation du législateur, cela ne vaudrait même plus la peine qu'on nous saisisse. En l'espèce, nous avons appliqué notre jurisprudence traditionnelle. Face à des situations contributives identiques, le législateur s'est-il fondé sur des critères objectifs et rationnels, en fonction des buts qu'il se propose, pour déroger au principe d'égalité ? La réponse est non, pour les raisons que j'ai exposées.

Sur l'observation de Monsieur FAURE, et en rejoignant ce qu'a dit Monsieur LANCELOT, je crois qu'on peut faire l'économie de la mention dans le corps de la décision du montant du gain attendu pour l'Etat. Cela n'ajoute rien à la démonstration.

Monsieur le Président : Bien, pouvez-vous nous donner lecture du projet de décision sur les articles 2, 39 et 81.

(Monsieur ABADIE donne lecture du projet de décision jusqu'à la fin des considérants relatifs aux articles 2, 39 et 81).

Monsieur le Président : Qui demande la parole ?

Monsieur ROBERT : Je propose de supprimer la dernière phrase de l'avant-dernier considérant de la page 4.

Monsieur ABADIE : Je suis d'accord.

Monsieur le Président : Par coordination, quelques lignes plus haut, il faut supprimer "laquelle devrait se traduire par un allègement du poids général de l'impôt".

Monsieur ABADIE : Je propose une modification rédactionnelle du dernier considérant relatif aux conséquences de notre décision sur l'équilibre budgétaire, pour rendre la phrase plus compréhensible.

(Elle est acceptée).

Monsieur le Président : Je consulte le Conseil. Qui est d'avis de suivre le rapporteur sur la censure ?

(La censure est adoptée à l'unanimité).

Monsieur FAURE : C'est bien, il n'y a pas d'abstention possible devant le Conseil constitutionnel.

Monsieur ROBERT : Qui a dit cela ?

Monsieur FAURE : C'est moi qui dit cela.

(Monsieur le Secrétaire général est invité par Monsieur le Président à rappeler la pratique du Conseil constitutionnel).

Monsieur le Secrétaire général : Un juge ne peut refuser d'opiner. Un incident de ce type s'est produit récemment au Conseil d'Etat. Un Président de section a sommé un membre de prendre position, ce qu'il a fait. Au Conseil constitutionnel, le Président BADINTER était tout à fait hostile à l'abstention, même si deux exceptions sont venues confirmer cette règle.

Je dois observer que depuis son départ, à de nombreuses reprises, des membres du Conseil ont pu s'abstenir.

Madame LENOIR : Je le reconnais, il m'est arrivé de m'abstenir, mais je suis hostile à l'abstention.

Monsieur LANCELOT : Je veux bien soutenir la position de Monsieur FAURE et je vous propose que par convention entre nous, on s'interdise l'abstention.

Monsieur CABANNES : Je le confirme, dans une juridiction, il n'est pas possible de s'abstenir.

Monsieur le Président : Je constate un consensus contre l'abstention.

Monsieur ROBERT : Peut-on ne pas participer au vote, pour des raisons personnelles, après avoir toutefois participé à la discussion ? Monsieur BADINTER l'avait fait.

Monsieur le Président : Il faut alors se déporter tout à fait. C'est préférable et si cela devait m'arriver je demanderai au doyen d'âge de présider la séance.

Monsieur le rapporteur, vous pouvez poursuivre.

Monsieur ABADIE :

Article 4 : Extension de l'abattement général de 20 % sur les revenus

Cet article vise à aligner la situation des artisans, commerçants professionnels libéraux et agriculteurs adhérents des centres et associations de gestion ainsi que celle des personnes détenant plus de 35 % des droits sociaux de leur entreprise, sur celle de la généralité des salariés au regard de l'abattement de 20 %.

Ces non-salariés et les détenants de ces 35 % ont un plafond au regard de ces 20 % de 478 000 F plus 10 % entre 478 000 F et 680 000 F alors que les salariés ont 20 % sur 680 000 F.

Le Parlement a jugé qu'une telle discrimination dans les plafonnements n'avait plus lieu d'être dans la mesure où ces revenus sont désormais aussi bien connus et aussi bien contrôlables que ceux des salariés parce que les autres ont des revenus déclarés par des tiers qu'ils soient gérants, associés et détenteurs de plus de 35 % des droits sociaux de l'entreprise.

Le présent article tend donc à harmoniser la situation de tous les bénéficiaires de l'abattement de 20 % en supprimant le plafond intermédiaire de 478.000 francs.

Ils se verront donc tous appliquer le droit commun, c'est-à-dire un abattement général à hauteur d'un plafond de revenus nets fixé à 680 000 F en 1995.

Les auteurs de la saisine invoquent la transgression du principe d'égalité dans la mesure où la disposition en cause ne restreint pas l'extension de cet avantage

fiscal (l'augmentation du plafonnement) aux non salariés placés dans une situation comparable à celle des salariés.

Ils font en fait valoir l'application du principe d'égalité à rebours. Est-il possible de traiter de manière égale des contribuables dans une situation inégale ? Selon eux, l'abattement de 20 % étant la contrepartie d'une totale transparence fiscale, il n'est pas possible d'étendre un tel avantage à des gens n'étant pas exactement dans la même situation. Il est vrai que dans une espèce très particulière, concernant l'aide aux établissements privés sous contrat, (n° 93-329 DC du 13 janvier 1994) nous avons exigé du législateur une discrimination positive, un traitement différent de situations différentes en censurant des dispositions ne comportant pas "de garanties suffisantes pour éviter que des établissements d'enseignement privés puissent se trouver placés dans une situation plus favorable que celle des établissements d'enseignement public, compte tenu des charges et des contraintes de ces derniers". Toutefois, dans notre jurisprudence en matière fiscale rien ne permet d'étayer un tel raisonnement. Le Conseil ne va pas jusqu'à exiger que le législateur traite différemment les personnes placées dans une situation différente.

A l'évidence, des situations différentes peuvent être jugées par le législateur comparables ou analogues au regard de dispositions légales qui les concernent et qui peuvent être donc les mêmes compte tenu des buts poursuivis par la loi ou des motifs justifiant sa détermination. En effet, les contribuables concernés, même s'ils ne sont pas dans une situation identique, sont bien, contrairement à ce que soutient la saisine, dans une situation comparable à celle des salariés au regard du but poursuivi par la loi qui est de donner une prime fiscale à des situations réputées similairement transparentes pour le fisc. C'est pourquoi je propose de rejeter le grief dont nous sommes saisis.

Monsieur FAURE : Sur le plan théorique, le rapporteur a raison. Mais chacun sait que les centres de gestion ont mis au point des formules d'évasion fiscale. Toutefois, cela nous ne pouvons et ne devons pas le savoir, c'est pourquoi je suis d'avis de suivre le rapporteur.

Monsieur ROBERT : Pour les mêmes motifs que ceux avancés par Monsieur FAURE, je ne me rallie pas aux conclusions du rapporteur. Les contribuables concernés ne communiquent pas le montant de tous leurs revenus aux centres de gestion. Voilà la vérité !

Monsieur le Président : Les centres de gestion sont à l'origine de grandes améliorations. Je pense en particulier aux avocats. La mesure proposée s'inscrit dans le cadre de cette évolution.

Monsieur LANCELOT : Je souhaiterais qu'on ne s'appuie pas trop sur des arguments de fait mais ne croyons pas que la fraude soit limitée aux commerçants. Les salariés peuvent aussi y prendre leur part.

Madame LENOIR : J'observe que le travail au noir est très répandu chez les artisans et commerçants. Je serai plutôt dans le sens de la rigueur comme le propose Monsieur ROBERT. Les salariés et les contribuables concernés par la mesure ne sont pas dans la même situation.

Trois différences caractérisent le centre de gestion :

- c'est l'intéressé qui communique les documents
- le centre de gestion n'encourt aucune responsabilité
- l'administration fiscale ne jouit pas d'un droit de communication vis à vis du centre de gestion mais auprès du contribuable lui-même.

Pour ces raisons, j'incline vers la censure.

En fait, il s'agit d'un cadeau fiscal aux artisans et commerçants, qui n'est pas en lui-même inconstitutionnel, mais si le rapporteur avait proposé la censure, sur le terrain d'un traitement nécessairement différent de situations différentes, je l'aurai suivi. Cela étant, je comprends les arguments d'opportunité, liés à l'appréciation positive par le Conseil constitutionnel lui-même de la réforme des centres de gestion.

Monsieur LANCELOT : Les salariés déclarent eux-mêmes leurs revenus. La confrontation entre leur déclaration et celle des employeurs n'est pas systématique. L'évasion fiscale concerne également les salariés, je le répète.

Monsieur ABADIE : J'avais pensé à la censure. Mais je me suis heurté à une difficulté rédactionnelle absolue. Il fallait dire que les deux situations étaient très différentes, que la transparence des salaires était totale et que malgré les efforts de transparence des centres de gestion, cela ne suffisait pas ! C'est à dire qu'il fallait faire la critique de cette réforme. Quant au plan juridique, la censure était également difficile à fonder et nous aurait conduit à nous aventurer sur le terrain de l'exigence d'un traitement différent de situations différentes en matière fiscale.

Monsieur le Président : Bien, veuillez lire le projet de décision sur l'article 4.

(Monsieur ABADIE lit le projet de décision sur l'article 4).

Monsieur AMELLER : Je propose la suppression de l'incise relative à l'erreur manifeste. C'est une véritable provocation vis à vis du Parlement.

Monsieur ROBERT : Je suis dubitatif sur l'expression "dont la transparence lui est apparue assurée".

Monsieur ABADIE : Je suis d'accord pour supprimer l'exception d'erreur manifeste.

Madame LENOIR : Je suis d'accord également, mais cela signifiera que nous passons d'un contrôle minimum à un contrôle normal.

Monsieur LANCELOT : Ne pourrait-on pas dire de "mieux en mieux assurée" plutôt que "assurée" tout court ?

Monsieur le Secrétaire général : Je propose, si l'on supprime la référence à l'erreur manifeste, de préciser "dont la transparence a pu lui apporter de mieux en mieux assurée".

(Les différentes propositions de Messieurs AMELLER et LANCELOT et le Secrétaire général sont acceptées).

(Le projet de décision sur l'article 4, mis aux voix, est adopté à l'unanimité).

Monsieur ABADIE : Article 40 (anciennement 24 quater)

Prélèvement exceptionnel sur les excédents de l'organisme de mutualisation des organismes collecteurs des fonds de la formation en alternance

Cet article institue un prélèvement exceptionnel sur la trésorerie de l'Association de gestion du fonds des formations en alternance (AGEFAL), qui gère les excédents des organismes collecteurs des fonds destinés à ces opérations.

Aux termes de l'article 30 de la loi de finances pour 1985, les employeurs selon le nombre de salariés qu'ils emploient ou en fonction de leur contribution à la taxe d'apprentissage doivent verser un pourcentage variable de la masse salariale destiné au financement de la formation en alternance. Il existe aujourd'hui plusieurs types d'organismes collecteurs : 41 organismes paritaires

de la branche professionnelle, 24 organismes régionaux interprofessionnels et 1 organisme national interprofessionnel. La loi du 4 août 1995 a institué une obligation de reversement, par les organismes professionnels de 35 % de leur collecte aux organismes interprofessionnels. 5 milliards de francs ont été collectés auprès des entreprises en 1995.

En application de la loi de finances pour 1986, un compte unique a été créé pour recevoir les fonds non utilisés réunis par les organismes collecteurs et pour consentir des avances de trésorerie aux organismes collecteurs qui en auraient besoin. Ce compte est géré par l'AGEFAL, auprès de laquelle le délégué à la formation professionnelle tient le rôle de commissaire de Gouvernement.

L'article 40, adopté par le Parlement à l'initiative d'un député mais avec le soutien du Gouvernement, institue un prélèvement de 40 % sur la trésorerie de l'AGEFAL à la date du 31 juillet 1997. L'AGEFAL dispose en effet d'un excédent depuis le début de 1996 atteignant actuellement 2,5 milliards de francs mais qui existait avant la collecte 1996 et n'a guère varié depuis.

Les requérants contestent longuement ce prélèvement dans leur saisine.

1° Plusieurs griefs qui s'emboîtent les uns les autres : selon eux, la formation professionnelle constitue une des garanties sociales que les salariés ont le droit de discuter dans le cadre d'une négociation collective, comme il ressort de l'article L. 131-1 du code du travail. Ce faisant, la loi n'aurait rien fait d'autre que mettre en oeuvre les dispositions du 8ème alinéa du préambule de 1946 constitutionnalisant le droit des travailleurs à participer à la détermination collective de leurs conditions de travail et la formation professionnelle en alternance est une condition de travail. Or l'article 40, en privant d'une partie significative de leurs "ressources, les gestionnaires paritaires de la formation en alternance, leur interdirait "d'exercer leur compétence constitutionnelle. Organisant une régression considérable des garanties financières de la libre administration de la formation professionnelle en alternance, il appellerait la censure au titre de la jurisprudence du « cliquet anti retour ».

2° En outre, la spoliation organisée par le législateur constituerait une violation du principe de liberté contractuelle, qui protégerait les partenaires sociaux contre toute remise en cause de leur capacité de négociation et du "principe de confiance légitime" en remettant en cause par un prélèvement brutal de 40 % l'équilibre du système géré avec l'accord des pouvoirs publics depuis plus d'un quart de siècle.

3° Cette amputation est une atteinte confiscatoire à la propriété :

Alors que la contribution des entreprises à la formation professionnelle ne présenterait aucun caractère fiscal, ni parafiscal, la disposition déferée créerait un impôt dont le taux de 40 % serait confiscatoire et atteindrait la substance même des entreprises.

4° Le principe d'égalité serait enfreint car ce prélèvement serait discriminatoire en ce sens qu'il pèserait en fait, via les organismes collecteurs, sur les entreprises contributrices et qu'y échapperaient les entreprises assurant elles-mêmes la formation de leurs salariés, alors que les unes et les autres ne sont pas placées dans des situations différentes au regard de l'objectif de développement de la formation.

Monsieur le Président : Le prélèvement est-il opéré sur la trésorerie ou sur les excédents ?

Monsieur ABADIE : En réalité, c'est la même chose car il s'agit de la trésorerie nette, laquelle est précisément composé des excédents.

Monsieur ROBERT : Les entreprises versent des contributions importantes, inutilisées et l'Etat va ponctionner les excédents. Il y a là un problème, me semble-t-il.

Monsieur ABADIE : C'est un système que l'on retrouve dans de nombreuses situations. On ne peut pas connaître les besoins à l'avance. C'est l'Etat qui fixe les cotisations mais il ne les ajuste pas en permanence aux besoins. Je vous signale qu'il en va de même en ce qui concerne les cotisations d'accidents de travail ou inversement pour celles d'assurance-maladie. Si à chaque problème il fallait "ajuster", on n'en sortirait pas. Et tous les ans, je vous rappelle que l'Etat prélève environ une dizaine de milliards sur la caisse des dépôts. D'ailleurs l'inconstitutionnalité tirée de cotisations trop élevées n'est pas soulevée.

Monsieur LANCELOT : Je suis d'accord avec Monsieur ABADIE. Les excédents sont importants mais ils sont liés aux modalités de perception. Les entreprises se défont de la formation en alternance en préférant cotiser à un organisme collectif, comme pour la taxe d'apprentissage.

Mais le prélèvement n'est pas frauduleux, car l'Etat est un grand acteur de la formation professionnelle. Si on redistribuait les surplus aux entreprises, pour le coup, c'est la formation professionnelle qui en fera les frais.

Madame LENOIR : Pour les mêmes raisons que celles développées par Monsieur LANCELOT, j'estime pour ma part que ces prélèvements sont une pratique détestable, un regrettable mélange des genres. La formation professionnelle constitue un service public, protégé constitutionnellement par le treizième alinéa du Préambule de 1946.

La personne morale la plus apte à l'assurer, c'est l'Etat. Qu'il en assume donc lui-même la charge, mais le système qui consiste à le confier à un organisme privé, avec un budget autonome, financé par un impôt spécifique pesant sur les entreprises, et à récupérer par un prélèvement fiscal des excédents pour le budget de l'Etat n'est satisfaisant sur aucun plan. Il révèle un désordre étatique, budgétaire et financier, fruit d'une pratique détestable. Il vaudrait beaucoup mieux s'inspirer du mécanisme allemand du crédit impôt formation.

Sur le plan du droit, trois éléments me paraissent devoir être pris en compte :

- 1) la formation professionnelle étant une exigence constitutionnelle, on ne pourrait pas admettre un déséquilibre du financement et le prélèvement n'est admissible qu'à la condition qu'il se limite aux excédents.
- 2) la liberté contractuelle a valeur constitutionnelle. C'est une composante indispensable de l'Etat de droit. On a supprimé dans nos dernières décisions le considérant lui refusant le rang constitutionnel. Il s'agit en effet d'une des premières libertés. C'est la loi des parties.
- 3) c'est vrai que la confiance légitime n'est pas consacrée en droit français, mais c'est un principe voisin de celui de sécurité juridique, qui inspire notre jurisprudence sur la rétroactivité.

Monsieur le Président : Je suis, pour ma part, choqué par le procédé du prélèvement, mais les explications de Monsieur ABADIE sont pertinentes. Sur la rédaction, je propose de supprimer le membre de phrase "laquelle ne revêt d'ailleurs pas dans son principe valeur constitutionnelle" mais nous y reviendrons en lisant le projet de décision.

Monsieur ABADIE : En ce qui concerne la pratique du législateur, elle est peut-être contestable mais elle ne se heurte à aucun obstacle constitutionnel. S'agissant de la liberté contractuelle, ma proposition constitue déjà une évolution par rapport à la décision d'août 1994.

(Puis il donne lecture du projet de décision sur l'article 40 et s'arrête avant le dernier considérant de la page 8).

Monsieur LANCELOT : A la place de "se borne à opérer" ne vaudrait-il pas mieux mettre "fixe" ?

Monsieur ROBERT : Ou "opère" tout simplement.

(Cette suggestion est adoptée).

Monsieur le Secrétaire général : Je voudrais souligner que la rédaction retenue pour répondre à la saisine reconnaît la valeur constitutionnelle de la gestion paritaire de la formation professionnelle. Je propose de préciser que cette contribution, eu égard à son assiette et à son taux, ne porte pas atteinte etc...

(Cette suggestion est adoptée).

(Monsieur ABADIE donne lecture des deux derniers considérants).

Madame LENOIR : Je suis tout à fait hostile à la formule "laquelle ne revêt d'ailleurs pas dans son principe valeur constitutionnelle". Nous avons renoncé à notre jurisprudence de 1994 l'an dernier. Ne revenons pas en arrière.

Monsieur le Secrétaire général : Remplaçons-le alors par "que dès lors le moyen manque en fait".

Madame LENOIR : Je suis également opposée à cet ajout. Bornons-nous à dire que le prélèvement ne méconnaît la liberté contractuelle.

(Monsieur le Président donne alors lecture du considérant n° 9 de la décision n° 94-348 du 3 août 1994 et des considérants n°s 20 et 21 de la décision n° 94-358 du 26 janvier 1995).

Monsieur le Président : Bien, je propose de laisser les choses en l'état et de nous borner à dire que le moyen manque en fait.

Madame LENOIR : A l'initiative du doyen VEDEL, on a constitutionnalisé la liberté d'entreprendre ce qui n'a pas empêché le Conseil d'admettre qu'il y soit porté de nombreuses atteintes.

Il faut de surcroît s'interroger sur la justification d'un refus aussi net et lapidaire du principe de confiance légitime, qui est certes un principe communautaire mais qui est voisin de celui de sécurité juridique que nous reconnaissons...

Plusieurs conseillers : Mais non...

Madame LENOIR : ... La formule "aucune norme constitutionnelle ne garantit... ne me plaît pas.

Messieurs ABADIE et ROBERT : Mais c'est la réalité !

Monsieur ROBERT : Est-il bien nécessaire de préciser dans le dernier alinéa que le prélèvement est opéré "non directement sur les entreprises contributrices" ? Ne pourrait-on pas supprimer cette précision ?

Plusieurs conseillers : Non, c'est ce qui fonde le raisonnement.

Le projet de décision sur l'article 40, mis aux voix est adopté par 7 voix pour et 1 contre (Madame LENOIR).

(La séance est suspendue à 13 h 15).

(La séance est reprise à 14 h 30).

Monsieur le Président : Continuons sur l'article 46.

Monsieur ABADIE : Il s'agit d'une contribution forfaitaire de 38,5 milliards sur le budget de France Télécom.

Jusqu'à la loi du 26/7/1996 qui a transformé France Télécom en une entreprise nationale par actions, l'Etat assurait le service des retraites du personnel fonctionnaire de France Télécom, qui versait à l'Etat un ensemble de contributions compensatoires à cette prise en charge par l'Etat de ses retraités actuels et futurs, en même temps que Télécom payait aussi à l'Etat les retenues légales pour pension sur le traitement de ses agents actifs (ainsi stipulé par la loi du 2 juillet 1990).

La loi du 26/7/96 a prescrit que l'Etat continuera à garantir le service des retraites du personnel fonctionnaire, mais en modifiant le système des versements de France Télécom à l'Etat ;

Désormais France Télécom continuera à verser à l'Etat la retenue pour pension sur les traitements de chaque fonctionnaire, versera aussi, annuellement, ses contributions "employeur et salariés" d'une façon similaire aux charges sociales et fiscales des entreprises privées du secteur des Télécom., et surtout une contribution forfaitaire versée une fois pour toute et considérée comme un solde de tout compte, libérant France Télécom de toute autre contribution présente ou

future pour les retraites de ses agents fonctionnaires autres que les contributions légales que paient les entreprises privées du même secteur.

L'article 6 de la loi du 26 juillet 1996 avait précisé que le montant de cette contribution forfaitaire ainsi que ses modalités serait défini par la loi de finances ; ce montant est précisément constitué par ces 37,5 milliards.

1° Comment France Télécom trouve ces 38,5 milliards ? : en utilisant la provision de 22,3 milliards de francs qu'elle avait mise de côté en prévision de ses futures retraites, et par un emprunt pour le complément qu'elle pourra rembourser rapidement car l'entreprise dégage un autofinancement important tous les ans.

Cette contribution, libératoire en quelque sorte, ne rentre pas dans le budget de l'Etat, mais dans un Fonds spécial créé pour cela par la loi de finances, en forme d'établissement public administratif. La somme est détenue dans un compte de type bancaire au Trésor et sera productive d'intérêts comme tout placement financier similaire (de l'ordre de 6 à 8 % actuellement). La loi de finances prescrit que ce fonds versera au Budget général de l'Etat une somme de 1 milliard en 1997, versement qui sera augmenté de 10 % chacune des années suivantes. Ce milliard, plus les 10 %, sera constitué par les produits financiers de son placement au Trésor, augmenté de la fraction nécessaire du capital en dépôt.

2° L'Etat va donc continuer à payer les retraites. Elles vont croissant du fait de la structure démographique du personnel. Par rapport aux versement de France Télécom et du Fonds Spécial, qui entrent dans le budget général, les premières années l'Etat va faire une opération positive ou blanche : le milliard, plus les versements de la retenue pour pension et des contributions sociales et fiscales, en 1997, constitueront une recette globale supérieure de 400 millions aux besoins des versements retraites ; Mais ce bénéfice diminuera rapidement et dans quelques années l'Etat devra prendre en compte sur son budget les surplus non couverts, tandis que les 37,5 milliards iront en diminuant dans les caisses du Fond.

La saisine :

Ce mécanisme ne me paraît pas mériter les objections d'inconstitutionnalité des saisissants :

Ils lui reprochent :

- de ne pas respecter l'exigence de sincérité budgétaire en versant, disent-ils, ce milliard, prescrit et actualisé chaque année, «au budget général pour atténuer son déficit avant que la charge de financement des retraites ait cessé de peser sur les finances publiques». Mais si on procédait différemment, en affectant spécialement ces ressources à la prise en charge des retraites, c'est alors qu'on irait à l'encontre du principe d'unité budgétaire. L'appréciation des saisissants constitue aussi une erreur de fait puisque la charge de financement des retraites s'étalera dans le temps, sera assumée chaque année et pèsera sur le budget général, sans corrélation avec le délai qui s'écoulera avant que la charge des retraites cesse de peser sur le budget de l'Etat.

- de ne pas respecter le principe de nécessité de «l'impôt» «le prélèvement de 37,5 milliards imposé à France Télécom perd toute nécessité puisqu'affecté à d'autres fins» qu'aux retraites en cause, disent-ils ; or il s'agit aussi d'une erreur de fait, puisque le prélèvement sert à payer une contribution versée à l'Etat et qui participera, mais comme toutes autres recettes à travers le budget général, à assurer la charge des retraites auquel l'Etat s'engage.

On pourrait penser qu'il y a dans les pensées des saisissants un non-dit de reproche aux 37,5 milliards, qui semblent-ils penser, sans oser le dire clairement, ne serviraient qu'à satisfaire l'objectif de situer le «déficit public» au dessous de la base de 3 % du P.I.B., défini par le traité de Maastricht pour entrer dans l'Union Monétaire européenne. Ils le laissent supposer en disant que «l'ampleur exceptionnelle du prélèvement» n'a rien à voir avec les retraites.

Nous n'avons pas à répondre aux «non-dit insidieux», et l'ampleur de cette contribution exceptionnelle n'est pas surabondante, au contraire, par rapport aux besoins de financement des retraites jusqu'à leur extinction. Son niveau correspond, presque par hasard, à la fois au taux maximum d'endettement raisonnablement possible de France Télécom, et à l'excédent qu'il sera nécessaire de trouver dans les comptes des administrations publiques (hors Etat et comptes sociaux) pour aboutir juste à ces 3 %.

Comme l'objectif de ces 3 % sous-tend toute l'architecture de la loi de Finances, est-ce que le principe de sincérité est satisfait dans la façon dont les comptes s'articulent pour y arriver ? Ce n'est pas contesté ni évoqué concrètement dans la saisine, mais je me dois d'en parler au Conseil constitutionnel, pour garantir que cet objectif est atteint avec sincérité. Comment ?

Il s'agit, dans la définition de la comptabilité européenne des 3 % du P.I.B., des besoins de financement des administrations publiques.

- Déficit du budget de l'Etat (285 milliards) :	- 3,45 %
- Déficit selon la comptabilité européenne :	3,35 %
- Déficit des comptes sociaux (30 milliards) :	(- 0,35 %)
- selon la nomenclature européenne :	-0,30 %
- Déficit des collectivités locales	0
- Excédent du Fonds spécial (37,5)	+0,45
- Excédent en solde des autres organismes	
- divers d'administration centrale	+0,20

TOTAL - 3% du P.I.B.

- (248 milliards) Le compte est bon.

Et s'il n'avait pas été bon qu'aurait-on fait ?

La question ne nous est pas posée, et je ne propose pas de la trancher. Néanmoins il est intéressant de l'évoquer en regard du traité de Maastricht qui a introduit, par la révision constitutionnelle du 26/6/92 sous l'art. 88 de la Constitution, l'objectif de «l'établissement de l'Union Economique et Monétaire». Je cite simplement Loïc Philip : «Ceci devrait conduire à une nouvelle interprétation de la disposition de l'article 1er de l'ordonnance organique de 1959 selon laquelle 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 ». La « définition » de l'équilibre économique et financier doit désormais prendre en considération, conformément à l'article 88 alinéa 2 de la Constitution, les critères arrêtés par le traité sur l'Union européenne, lesquels condamnent les déficits considérés comme excessifs. Il devrait en résulter, de ce fait, une obligation constitutionnelle d'adopter une politique budgétaire de résorption du déficit public lorsque celui-ci dépasse 3 % du PIB. »

J'en profite pour dire 2 mots de la sincérité des autres paramètres budgétaires qui conditionnent l'appréciation par le législateur des recettes et des dépenses les plus importantes du budget à attendre en 1997.

1° du PIB : 8 180 milliards + 2,8 %

Réaliste. On ne sait. On se trompe souvent

1996 (2,6 - 1,3) - 1995 (2,9 - 2,1)

2° Endettement public : critère de Maastricht, < de 60 % du PIB. Le budget 1997 annonce 58,5 %.

3° Inflation (indices des prix à la consommation en glissement annuel + 1,8 % à la fin de 1997.

On aura peut-être +1,5 % à la fin de 1996 (contre 1,8 prévu).

4° Evolution des prélèvements

44,7 % après 45 % (1996) - 44 % (1995) - 43,8 % (1994) % du P.I.B

Je n'ai donc pas d'arguments pour établir une insincérité du budget à partir de la contestation des 38,5 milliards des saisissants.

Monsieur le Président : Je dois maintenant recevoir la visite du neveu de Monsieur Daniel MAYER. Mais je ne suspends pas la séance. Monsieur Maurice FAURE va assurer la présidence pendant ce temps.

(Présidence de Monsieur Maurice FAURE).

Monsieur le Président FAURE : Bien. Voulez-vous lire le projet ?

(Monsieur ABADIE donne lecture du projet de décision sur l'article 46).

Madame LENOIR : Je ne comprends pas pourquoi l'ensemble de cette soultte n'a pas été une fois pour toutes versée au budget de l'Etat.

Monsieur ABADIE : Mais ce serait en contradiction avec le droit communautaire car c'est bien dans ce cas qu'on aurait pu dénoncer un artifice comptable. En outre, pour établir les prochains budgets, il aurait fallu partir d'un déficit "truqué".

Madame LENOIR : Il ne faudrait cependant pas être en contradiction avec notre décision de décembre 1994 sur les débudgétisations.

Monsieur ABADIE : Mais ce n'est pas le cas, il n'y a pas de débudgétisation puisque ces sommes n'étaient pas dans le budget.

(Le projet de décision sur l'article 46 est adopté à l'unanimité)

Monsieur ABADIE : Article 87 : Suppression progressive des déductions forfaitaires supplémentaires pour frais professionnels de certaines professions.

Cet article, qui a fait couler beaucoup d'encre, tout spécialement dans la presse a pour objet de prévoir la suppression, à compter de l'imposition des revenus de 2000, des déductions forfaitaires supplémentaires dont bénéficient certaines professions. D'ici là, le plafond de 50 000 francs qui leur est actuellement applicable sera progressivement abaissé à 30 000 francs pour l'imposition des revenus de 1997, puis à 20 000 francs pour l'imposition des revenus de 1998 et enfin à 10 000 francs pour l'imposition des revenus de 1999.

Je vous rappelle que les taux de cette déduction supplémentaire, qui s'applique après celle de 10 % concernant tous les revenus, varient de 5 % à 30 %. Si, du fait de l'allègement du barème, cette suppression ne devrait pas dans l'ensemble pénaliser les contribuables qui en jouissent actuellement, il semble que pour les contribuables célibataires bénéficiant d'une déduction supplémentaire de 30 % et dont le salaire mensuel est inférieur à 15 000 francs par mois, la hausse de cotisation d'impôt sur le revenu sera sensible.

Parmi les intéressés se trouvent notamment certains journalistes mais aussi les ouvriers du textile de Sainte-Marie aux Mines ou les tricoteurs du département du Var par exemple...

Mais ce n'est pas ce moyen que soulèvent les requérants. Ils incriminent l'application de la mesure aux « auteurs-compositeurs » au motif d'une part qu'à l'inverse des autres catégories professionnelles concernées, il ne s'agit pas de salariés et qu'ils ne pourront de ce fait pas obtenir de compensation salariale de leur employeur et d'autre part qu'ils ne peuvent pas « se mettre aux frais réels » car ils ne peuvent distinguer entre leurs dépenses professionnelles et leurs dépenses personnelles dans leur type d'activité. Une différence de traitement entre eux et les autres professions s'imposerait donc, seule susceptible de préserver l'égalité devant l'impôt !

Autant le dire tout de suite, sur cet article, la saisine n'est pas sérieuse. Observons tout d'abord que si les écrivains et compositeurs -et non les auteurs-compositeurs comme l'indiquent les requérants** - sont les seuls non salariés des quelques 110 professions à bénéficier d'une déduction complémentaire, ils n'en bénéficient que pour leurs droits d'auteur déclarés par des tiers. Par ailleurs, nous avons vu tout à l'heure ce qu'il fallait penser de l'utilisation de la discrimination positive en matière fiscale et je n'y reviendrai pas. En tout état de cause, en admettant même que le Conseil en fasse usage, il ne saurait le faire dans le cas présent. En effet, comme toutes les autres professions, les écrivains et compositeurs peuvent opter pour le régime des frais réels, quelque « malaisée » que soit son utilisation si l'on en croit les requérants. En outre, et surtout, la suppression de l'abattement supplémentaire pour les salariés n'a jamais supposé une compensation salariale automatique par l'employeur ! Dès lors, les auteurs compositeurs ne sont pas dans une situation différente des autres professions au regard la suppression de l'avantage fiscal constitué par l'abattement supplémentaire. Il n'y a donc aucune raison d'opérer une différence de traitement pour préserver une égalité devant l'impôt qui n'est pas rompue.

Monsieur FAURE : Quelqu'un demande-t-il la parole ?... Non. Bien, lisez, Monsieur le Rapporteur.

(Monsieur ABADIE donne lecture de la décision sur l'article 87)

Monsieur LANCELOT : En bon français, il vaut mieux écrire "pouvant" plutôt que "susceptibles de".

** Ils conviennent de leur erreur dans leur mémoire en réplique.

(Cette proposition rédactionnelle est adoptée)

(Le projet de décision sur l'article 87 est adopté à l'unanimité)

Monsieur ABADIE : Article 130 : Modification de l'assiette de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat.

Cet article étend l'assiette de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat, dite taxe sur les grandes surfaces. qui est affectée à titre principal au financement de l'indemnité de départ des commerçants et artisans âgés et dont les excédents peuvent être versés au fonds d'intervention pour la sauvegarde, la transmission et la restructuration des actions artisanales et commerciales (FISAC). L'assiette de cette taxe, qui concerne toute surface de vente au détail dont la surface est supérieure à 400 m², ne comprenait pas, jusqu'à présent, les aires de commercialisation de carburants des grandes surfaces. L'article 130 a pour objet de mettre fin à une distorsion entre les établissements distribuant des carburants et ceux n'en distribuant pas. Le but recherché est d'assurer le maintien de 30 000 pompistes de zone rurale en voie de dépopulation. L'article répond à un engagement du Gouvernement pris dans le cadre du débat sur la loi sur l'équilibre et la loyauté des relations commerciales au printemps dernier.

Le dispositif adopté repose sur deux éléments :

- l'insertion des surfaces consacrées à la vente de carburants dans l'assiette de la taxe.
- La majoration du taux maximal et minimal de la taxe lorsque l'établissement assujetti possède une surface dédiée à la vente au détail de carburant.

Il devrait engendrer un supplément de recettes de 60 millions de francs affectés au comité professionnel de la distribution de carburants. Les requérants ne contestent pas véritablement le principe d'une extension de la taxe à la distribution de carburants. Mais ils mettent en cause l'article 130 au regard de deux principes :

- Celui de la sincérité budgétaire, en ce que, tandis que la loi de finances élargit l'assiette de la taxe afin, d'après l'exposé du Gouvernement, de financer des mesures en faveur des stations services de zone rurale, la loi de finances rectificative, en son article 2 opère parallèlement un « prélèvement » exceptionnel sur le produit de cette même taxe évaluée à 300 millions de francs. Loin de constituer un effort des grandes surfaces en faveur des petits

pompistes la combinaison des deux mesures se traduirait en fait par une participation de ces mêmes grandes surfaces à la réduction du déficit budgétaire.

- Celui de l'égalité devant l'impôt, en ce que, la taxe ne frappant que la distribution de carburants, celle-ci ne pourrait être assise que sur cette activité même. Dès lors, il était contraire au principe d'égalité devant l'impôt de faire varier le taux de la taxe en fonction du chiffre d'affaires des grandes surfaces au m² alors que ce critère ne permet en rien de mesurer en outre l'activité des stations services qu'elles gèrent. En outre, les stations services non gérées par les grandes surfaces ne seront pas taxées alors que certaines peuvent réaliser un chiffre d'affaires et dégager une marge bien supérieure à ceux des stations services concernées par la disposition déferée. Une telle discrimination est constitutive également, selon les auteurs de la saisine, d'une rupture d'égalité.

Le premier grief ne saurait être retenu. L'article 130 de la loi de finances et l'article 2 de la loi de finances rectificative procèdent à deux opérations séparées et clairement distinctes. Rien n'empêche le législateur d'augmenter le produit d'une taxe en élargissant son assiette et parallèlement de voter dans une autre loi un prélèvement exceptionnel sur le produit de cette même taxe au profit du budget de l'Etat. Comme il s'agit de deux opérations indépendantes, on ne saurait soutenir que le prélèvement est financé par l'élargissement de l'assiette de la taxe et l'augmentation de son taux. Dès lors, le moyen tiré d'une atteinte au principe de sincérité budgétaire ne peut qu'être écarté.

Le second grief mérite une étude plus attentive. En faisant varier le taux de la taxe selon le chiffre d'affaires au m² des grandes surfaces, le législateur s'est-il fondé sur des critères objectifs et rationnels ? Le critère retenu est-il significatif et reflète-t-il l'activité des stations services gérée par les grandes surfaces ? Si tel n'est pas le cas, la taxe frappant la distribution de carburants, ne devait-elle pas être fonction du volume de cette activité ?

On peut à mon avis répondre que le législateur a entendu prendre en compte la circonstance que l'activité de station-service développée par de nombreuses grandes surfaces est en fait une activité d'appel qui n'a d'autre but que d'attirer des consommateurs non seulement pour l'achat de carburants mais aussi de tous autres biens et services offerts à la vente. Dès lors, l'activité de station-service a bien une incidence sur le montant du chiffre d'affaires global au m² et le législateur s'est ainsi fondé sur des critères objectifs et rationnels.

Plus aisée est la réponse à la deuxième branche du grief : les stations services qui ne sont pas gérées par les grandes surfaces -tout particulièrement celles qui sont situées sur les autoroutes- ne sont pas dans une situation identique à celles

des grandes surfaces ; elles n'ont par exemple pas du tout les mêmes contraintes et elles sont indispensables sur le réseau autoroutier. Dès lors une différence de traitement fiscal paraît justifiée.

Monsieur LANCELOT : Je suis convaincu par les arguments du rapporteur, notamment par sa démonstration sur le "produit d'appel" que constitue la vente de carburants et pour cette raison l'argument de la surface occupée est pertinent. Je m'interroge cependant sur le critère du chiffre d'affaires au m².

Monsieur ROBERT : Je ne suis pas convaincu pour ma part de la différence de situation entre les stations-service des grandes surfaces et celles des autoroutes. La seule différence, c'est le prix et je ne vois pas pourquoi la taxe ne frapperait pas également les stations des autoroutes.

Madame LENOIR : Il n'est pas illogique de faire payer les grandes surfaces, qui tuent le petit commerce. D'ailleurs, le produit de la taxe en question va au F.I.S.A.C.

Sur le premier point évoqué par le rapporteur, je suis d'accord pour ne pas censurer mais je remarque que c'est la deuxième fois qu'on accepte un tel prélèvement ; la dernière fois, c'était dans la loi de finances rectificative pour 1995.

Cette année, les deux opérations auxquelles procèdent deux lois différentes ne portent pas atteinte à la sincérité budgétaire, car elles sont distinctes comme le dit le projet qui ajoute qu'elles sont "clairement séparées", ce qui ne me paraît pas s'imposer et que je propose de supprimer.

Monsieur ABADIE : Le critère du m² a été institué pour faciliter le contrôle. C'est le critère habituellement retenu pour les grandes surfaces en ce qui concerne le permis de construire, les surfaces non bâties, le stockage, etc...

S'agissant du prix de l'essence, je confirme qu'il est artificiellement fixé à un faible niveau pour attirer les clients et permettre ainsi d'augmenter le volume des ventes des autres produits. C'est une sorte de billard à trois bandes. Dès lors, le critère choisi par le législateur qui prend en compte cette situation est tout à fait objectif et convaincant.

Quant à la "manipulation" qui résulterait du recours à deux lois différentes, elle n'est pas établie car il s'agit de deux opérations différentes, qu'il convient de bien distinguer.

(Monsieur ABADIE donne lecture du projet de décision sur l'article 130).

Monsieur AMELLER : Je suis toujours choqué par cette référence à l'erreur manifeste qui, ici, n'apporte rien, et que je propose de supprimer.

Madame LENOIR : Comme vous voulez, mais on pourra alors interpréter notre décision comme un abandon par le Conseil constitutionnel du contrôle minimum au profit du contrôle normal...

(La suggestion de Monsieur AMELLER est acceptée et le projet de décision sur l'article 130 est adopté par sept voix pour et une contre (Monsieur ROBERT)).

Monsieur le Président : Bien, nous en arrivons aux cavaliers budgétaires. Je vous propose de lire directement la décision.

Monsieur ABADIE : Entièrement d'accord, mais il me faut préalablement vous donner une grille de lecture.

Les requérants arguent de l'inconstitutionnalité de neuf articles en ce qu'ils constitueraient tous des « cavaliers budgétaires ».

Je vous rappelle qu'aux termes de l'article 1er de l'ordonnance organique sur les lois de finances, ces dernières déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, comprennent également les dispositions destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur les finances publiques ou imposant des responsabilités pécuniaires et peuvent aussi contenir toutes dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature.

En revanche, toute autre disposition, même de nature législative, n'a pas sa place dans une loi de finances, d'où la notion de « cavalier budgétaire », c'est-à-dire d'une disposition sans caractère financier introduite dans une loi de finances dont les délais constitutionnels imposent une adoption certaine et plus rapide qu'une autre loi. Nous avons ainsi à maintes reprises censuré pour ce motif des dispositions figurant à tort en loi de finances.

Toutefois, la notion de cavalier budgétaire est susceptible d'approches différentes. Si on privilégie une acception stricte, de très nombreuses dispositions sont en effet potentiellement censurables. Or, le Conseil constitutionnel a admis, dès lors qu'on est en présence d'une disposition ayant un lien suffisamment étroit, avec une dépense ou une recette publique, une

disposition qui a une incidence directe sur les charges ou les ressources, qu'elle pouvait figurer dans une loi de finances.

Le Conseil a ainsi admis un article subrogeant Météo-France dans les droits et obligations détenus par l'Etat au titre de la météorologie nationale (n° 93-330 DC du 29 12 1993) ou, s'agissant des recettes, une disposition autorisant les SAFER à se voir confier la gestion d'immeubles dépendant du domaine de l'Etat, car celle-ci « était susceptible d'affecter les recettes domaniales » (n° 81-135 DC du 31 12 1981). Ainsi, nous pouvons faire preuve, si nous le voulons, de beaucoup d'indulgence comme nous serons sans doute conduits à le faire s'agissant des « Brigadistes ».

Nous sommes d'autant plus incités à nous montrer peu sévères que les auteurs de la saisine ne sont eux-mêmes guère explicites. Ils se bornent à affirmer que les articles 31, 88, 123, 124, 125, 132, 136, 137 et 138 seraient étrangers au domaine des lois de finances tel que défini par l'article premier de l'ordonnance organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959. Tout au plus, s'agissant de l'article 31, ils précisent que cet article prévoyant les modalités de la répartition d'un fonds de compensation de la fiscalité transférée entre des collectivités territoriales éligibles à cette procédure, il ne vise qu'à une nouvelle présentation comptable sans incidence sur les finances de l'Etat. Ils font sans doute ainsi référence à nos décisions sur les lois de finances pour 1991 et 1992 où nous avons jugé que de simples mesures de répartition de la DGF n'en modifiant pas le montant n'avaient pas leur place en loi de finances. Mais cette jurisprudence est restée cantonnée à la DGF et n'a pas, par exemple, été étendue aux modalités de répartition du produit du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

(Puis Monsieur ABADIE s'abstient de donner lecture du rapport ci-dessous).

L'article 31 n'est pas neutre sur le plan budgétaire. Il prévoit la création d'un fonds de compensation de la fiscalité transférée, dont l'objet est d'isoler le mécanisme d'écrêtement applicable aux départements dont la fiscalité transférée en application des lois de décentralisation, génère des ressources supérieures au montant des charges transférées. Or, cette disposition est accompagnée de la suppression d'une provision de un milliard de francs inscrite antérieurement en loi de finances initiale au titre de la dotation globale de décentralisation des départements surfiscalisés sur un chapitre du titre IV du ministère de l'intérieur et de la décentralisation. Je vous propose donc de considérer que la disposition contestée pouvait dès lors figurer dans une loi de finances.

L'article 88 est ainsi rédigé : « Il est créé un fonds spécifique pour les journalistes ». Je dois avouer qu'une telle disposition, dépourvue de portée normative, ne paraît pas avoir sa place en loi de finances. Elle ne concerne pas la détermination des ressources et des charges de l'Etat, n'a 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 et n'a pas davantage le caractère de disposition d'ordre fiscal. Nous avons d'ailleurs jugé en 1983 qu'une indication de nomenclature budgétaire se bornant à énoncer une intention d'action future ne saurait trouver sa place dans une loi de finances. Ainsi les observations du Gouvernement, au demeurant fort laconiques, selon lesquelles : « il résulte des déclarations du Gouvernement au cours du débat que ce fonds aura bien une incidence sur les finances de l'Etat », ne sont pas de nature, loin s'en faut, à permettre à la disposition d'échapper à la censure, sauf à donner à des engagements verbaux la valeur d'une ouverture de crédits budgétaires ! Ce qui ne me semble pas sans risques... Comme je ne crois cependant pas opportun de vous proposer la censure, je vous suggère de reprendre notre récente jurisprudence sur la loi de financement de la sécurité sociale et de considérer qu'une disposition dépourvue de portée normative ne peut être en elle-même arguée d'inconstitutionnalité.

L'article 123 a pour objet de modifier le champ d'intervention du fonds de gestion de l'espace rural en le limitant aux projets d'intérêt collectif concourant à la réhabilitation de l'espace rural dont les agriculteurs ou leurs groupements sont parties prenantes. Il n'a donc pas d'effet direct sur les recettes et les charges de l'Etat mais il résulte des travaux parlementaires que le législateur a entendu opérer ce recentrage des missions du fonds en raison de la baisse sensible des crédits qui lui sont affectés sur le chapitre budgétaire concerné du titre VI du ministère de l'agriculture. Dès lors on peut considérer qu'il n'est pas sans lien avec l'objet d'une loi de finances.

L'article 124 prévoit le dépôt d'un rapport du Gouvernement sur le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole et son incidence sur le budget de l'Etat ; il est donc destiné, conformément au 2ème alinéa de l'article 1er de l'ordonnance organique relative aux lois de finances, à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. Ainsi, il est bien au nombre des dispositions qui peuvent figurer dans une loi de finances.

L'article 125 a pour objet de revaloriser progressivement les pensions de retraite des chefs d'exploitation agricoles et de leur conjoint ou aide non salarié en leur accordant des points de retraite supplémentaires ou une majoration de leur retraite forfaitaire. A cet effet, une mesure nouvelle de 214 millions de francs est inscrite sur le chapitre concerné au titre IV du budget annexe des prestations sociales agricoles. Ainsi, l'article 125 a bien une incidence directe sur les charges de l'Etat et est au nombre des dispositions qui peuvent figurer dans une loi de finances.

L'article 132 a pour objet de modifier les modalités de financement de la formation continue des artisans. A cet effet, il substitue à une majoration variable du droit fixe de la taxe pour frais de chambre des métiers, une contribution fixe de 0,29 % sur le montant annuel du plafond de la sécurité sociale en vigueur au 1er janvier de l'année d'imposition.

Cette nouvelle contribution présente les caractéristiques d'un prélèvement de nature fiscale et non de redevance pour services rendus ou de taxe parafiscale. Elle est donc au nombre des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature, prévues par le 3ème alinéa de l'article 1er de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 qui peuvent figurer dans une loi de finances.

Quant aux autres dispositions de l'article 132, qui aménagent la répartition de la ressource avec celles concernant l'assiette et le taux de cette nouvelle contribution, elles constituent les éléments indivisibles d'un dispositif d'ensemble et elles en sont dès lors inséparables.

L'article 136 modifie les règles applicables à l'aide aux chômeurs qui créent une entreprise en supprimant l'aide forfaitaire accordée antérieurement par l'Etat et en ouvrant un droit nouveau, à la charge de l'Etat, aux bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique qui créent leur entreprise.

L'application de cette réforme dont les différents éléments sont inséparables, se traduit à la fois par une importante économie pour le budget de l'Etat -de l'ordre de 1,36 milliard- et une -faible- ouverture de crédits supplémentaires (40 millions de francs) retracés sur des chapitres budgétaires du titre IV du ministère du travail et des affaires sociales. Les dispositions contestées, ont donc une incidence directe sur les charges de l'Etat, et peuvent ainsi figurer dans une loi de finances.

L'article 137 a pour effet de réserver aux demandeurs d'emploi de longue durée et aux bénéficiaires de l'allocation du revenu minimum d'insertion ou de l'allocation spécifique de solidarité le bénéfice des stages individuels ou collectifs d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE).

Cette réforme se traduit aussi par une économie pour le budget de l'Etat retracée sur deux chapitres budgétaires du titre IV du ministère du travail et des affaires sociales. Les dispositions contestées ont donc également une incidence directe sur les charges de l'Etat et sont au nombre de celles qui peuvent figurer dans une loi de finances.

L'article 138, enfin, réserve aux employeurs embauchant les personnes rencontrant les difficultés d'accès à l'emploi les plus graves, le versement de la prime liée au contrat initiative emploi (C.I.E.).

Comme les deux autres, cette réforme se traduit par une économie pour le budget de l'Etat retracée sur deux chapitres budgétaires du titre IV du ministère du travail et des affaires sociales. Ainsi, les dispositions contestées ont elles aussi une incidence directe sur les charges de l'Etat et peuvent figurer dans une loi de finances.

Monsieur AMELLER : Ne serait-ce pas l'occasion, puisque nous ne nous dirigeons pas vers des censures, de ressusciter la jurisprudence du « préalable parlementaire », comme nous l'avons fait en matière de loi de financement de la sécurité sociale. Cela aurait ici le mérite d'éviter des contorsions de jurisprudence pour sauver d'indéniables cavaliers budgétaires.

Madame LENOIR : Je ne suis pas favorable à une transposition de la jurisprudence du préalable parlementaire. Je rappelle qu'elle n'a jamais été appliquée aux cavaliers, ou plutôt la décision du Conseil en la matière est restée isolée. Revenir à cette jurisprudence nous interdirait de soulever d'office, comme nous le faisons, les cavaliers budgétaires, du moins ceux provenant d'amendements.

Monsieur FAURE : Je suis, comme souvent, d'accord avec Monsieur AMELLER. Le Parlement a des droits qu'il faudrait qu'on respecte. Quant à notre jurisprudence sur les cavaliers, je constate que le curseur est fatalement déplacé à chaque fois.

(Monsieur ABADIE donne lecture de la décision sur l'article 31. Elle est adoptée à l'unanimité)

Monsieur ABADIE : La solution adoptée pour l'article 88 est inspirée du rapport de Madame LENOIR sur la loi de financement de la sécurité sociale et de notre décision sur cette loi.

(Il donne lecture du projet de décision sur l'article 88).

Monsieur AMELLER : Je m'étais déjà élevé contre cette absence de normativité s'agissant de la loi de financement de la sécurité sociale. Si une disposition n'a aucune valeur normative, elle ne peut avoir sa place en loi de finances et c'est donc un cavalier budgétaire.

Monsieur ABADIE : Eh oui, vous n'avez pas tort... Il n'y a pas d'argument à la clef de cette mesure qui est une mesure d'apaisement. C'est une déclaration d'opportunité. « Le Conseil constitutionnel supprime le fonds des journalistes ». C'est ce que vous voulez voir dans la presse ? Je suis sorti par la tangente avec le précédent opportun de notre dernière réunion.

Monsieur AMELLER : On combat à front renversé. Ici, je trouve la décision du Parlement inconvenante. C'est à l'évidence un cavalier.

Madame LENOIR : Je veux saluer Monsieur ABADIE pour l'effort qu'il a déployé afin de sauver ce fonds. Je rappelle que l'expression « disposition dépourvue de valeur normative » utilisée dans la décision sur la loi de financement concernait des dispositions obsolètes ou de codification.

Les journalistes pensent que des crédits viendront abonder le fond. Affirmer que l'article n'a pas de valeur normative conduit à affirmer l'inverse. J'y suis défavorable.

Monsieur le Président : Bon, il faut tacher d'en sortir. Dois-je comprendre, Monsieur AMELLER, que vous proposez une censure ?

Monsieur AMELLER : C'est mon sentiment, Monsieur le Président.

Monsieur ROBERT : Il faut faire preuve d'une certaine logique. On est en face d'un texte qui n'a aucun lien avec le budget. La censure est justifiée.

Monsieur ABADIE : Quelles seraient les conséquences de la censure ? Le Gouvernement devrait refaire une loi. Or, il préfère avoir une enveloppe juridique qu'il pourra remplir selon les besoins. On peut retenir la formule de la décision n° 81-135 DC du 31 décembre 1981 : mesure qui « est susceptible d'affecter », en l'espèce, les charges de l'Etat.

Monsieur le Président : Oui, cette proposition va dans l'esprit du débat parlementaire.

Madame LENOIR : On peut citer les déclarations du Gouvernement aux termes desquelles ce fond sera bien alimenté.

(Le Conseil s'arrête à la formule : « qu'il résulte des travaux préparatoires que cette disposition est destinée à avoir des effets financiers ; que dès lors elle n'est pas étrangère à l'objet des lois de finances »).

(Cette rédaction est adoptée par six voix pour et deux contre : MM. AMELLER et ROBERT).

(Le projet de décision sur l'article 123 est adopté à l'unanimité).

(Le projet de décision sur l'article 124 est adopté à l'unanimité).

Monsieur le Président : Sur ce dernier article, vous ne soulignez pas qu'il n'y a pas d'inconstitutionnalité.

Monsieur ABADIE : C'est implicite.

(Le projet de décision sur l'article 125 est adopté à l'unanimité).

(Le projet de décision sur l'article 132 est adopté à l'unanimité).

(Le projet de décision sur l'article 136 est adopté à l'unanimité).

(Le projet de décision sur l'article 37 est adopté à l'unanimité).

(Le projet de décision sur l'article 137 est adopté à l'unanimité).

(Le projet de décision sur l'article 138 est adopté à l'unanimité).

Monsieur ABADIE donne lecture du dispositif. La décision est adoptée à l'unanimité.

(La séance est suspendue à 16 h 15 et reprise à 16 h 45).

Monsieur le Président : Monsieur le rapporteur, vous avez la parole.

Monsieur ABADIE : En sus de la loi de finances pour 1997, a été déférée au Conseil constitutionnel la loi de finances rectificative pour 1996.

La première question qui se pose à nous est celle de la recevabilité de la requête qui a été transmise au Conseil constitutionnel ; en effet si nous avons reçu le 20 décembre 1996 une lettre signée par Monsieur Beaumont nous déférant la loi de finances rectificative pour 1996, cette lettre était accompagnée de 52 documents portant des signatures manuscrites de députés déclarant co-signer le recours ainsi formé et de 9 documents de même objet transmis à Monsieur Beaumont par télécopie. Par la suite nous avons reçu d'une part des saisines manuscrites supplémentaires, des saisines manuscrites en confirmation de saisines par télécopie, et d'autre part des retraits manuscrits et des retraits par télécopie, si bien que la situation est actuellement la suivante :

- les saisines :
 - 62 manuscrites
 - 8 télécopies seulement
- les retraits :
 - * sur les 62 saisines manuscrites :
 - 9 retraits manuscrits
 - 9 retraits par télécopie
 - * sur les 8 saisines en télécopie :
 - 1 retrait manuscrit
 - 3 retraits par télécopie.

Sommes-nous valablement saisis et par combien de signatures acceptables ?

Car il ne suffit pas de dire : nous avons reçu 62 signatures manuscrites de X, Y, Z, et passer au fond en faisant l'impasse sur les télécopies et les retraits, il faut statuer sur la validité ou non des télécopies et sur la validité ou non des retraits,

car les saisissants d'une des formes ou d'une autre seront attentifs de savoir s'ils ont été reconnus ou non comme saisissants et pourquoi.

- 1er point facile : sur les 62 signatures manuscrites il y a celle de Madame Boutin ; vous savez qu'en début de législature chaque parlementaire dépose au secrétariat général sa signature pour nous permettre d'authentifier les signatures de ceux qui nous saisissent. Le rapprochement de la signature pour cette saisine et celle déposée par Madame Boutin ne sont pas à l'évidence concordantes.

Je propose de ne pas la retenir, de décompter donc 61 signatures sans dire que nous avons contesté la signature de Madame Boutin, mais en exprimant simplement que nous avons été saisis de 61 signatures et Madame Boutin verra bien dans les 61 signatures dénommées au début de notre décision qu'elle n'y figure pas.

- 2ème point : faut-il ou non accepter le dépôt de saisines par télécopie, ce qui entraînera l'acceptation de télécopies de retraits si nous venions à admettre les retraits.

Si la réponse est oui à ces deux acceptations, le calcul mathématique serait alors 61 signatures + 8 télécopies - 20 retraits par signatures et télécopies soit $69 - 20 = 49$ donc pas de saisines au niveau requis.

Voyons donc si on peut admettre les télécopies comme ayant la même valeur de saisine que les signatures manuscrites, étant donné que dans la télécopie figure la signature que nous rapprocherions pour l'authentifier de celle manuscrite que nous détenons.

Si le Conseil constitutionnel n'a jusqu'à ce jour jamais été amené à trancher directement, dans l'une de ses décisions, cette question, ce n'est pas la première fois qu'elle se pose à lui. En effet, le 29 juin 1994 Monsieur Beaumont avait déjà saisi le Conseil constitutionnel de façon similaire transmettant le jour même de la saisine portant sur la loi sur la bioéthique 3 signatures par télécopie en sus d'autres signatures originales ; mais le 22 juillet 1994 il régularisait la saisine par confirmations écrites des signatures litigieuses et était bien atteint ainsi le minimum de 60 signatures en forme manuscrite, et nous n'en avons pas parlé.

Il faut dire qu'en 1994 au reçu de ces 3 télécopies le secrétariat général en accord avec le Président avait téléphoné à Monsieur Beaumont en demandant une confirmation écrite par signature manuscrite. C'est dans la foulée de ce précédent que cette fois encore le secrétariat général a écrit au même Monsieur Beaumont le 20 décembre, pour faire la même demande, ce qui a provoqué cinq

confirmations, et ce qui laissait aussi toute latitude à notre Conseil de définir sa détermination au fond sur cette question.

a) Quelles sont les positions jurisprudentielles dans les juridictions à cet égard ?

Par une décision du **13 mars 1996** (Diraison) le Conseil d'Etat a posé le principe selon lequel le juge peut être valablement saisi d'une requête ou d'un recours présentés par télécopie et enregistrés dans les délais du recours contentieux, indiquant toutefois que cette faculté laissée aux requérants ne saurait les dispenser de l'obligation qui leur incombe en vertu des textes de procédure applicables devant le Conseil d'Etat d'authentifier la requête ou le recours soit par la production d'un exemplaire dûment signé du mémoire adressé par télécopie soit par l'apposition de leur signature au bas du document enregistré au Conseil d'Etat ; la requête enregistrée ne pourra ainsi être recevable que si elle répond aux exigences de forme posées par les dispositions de procédure applicables devant le Conseil d'Etat auxquelles est subordonnée la recevabilité des requêtes ; le requérant aurait dû au cas d'espèce produire un exemplaire dûment signé de sa requête, la télécopie d'une signature ne pouvant être considérée comme la signature exigée par les articles de l'ordonnance de 1945 applicable devant le Conseil d'Etat ; la Haute juridiction a ainsi confirmé une jurisprudence déjà esquissée par de précédentes décisions ; ainsi dans une affaire Toni du 29 juillet 1994 il avait été jugé qu'une requête présentée par télécopie devait être régularisée par l'envoi ou le dépôt de l'original au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat.

La jurisprudence de **la Cour de cassation** sur la même question n'est pas uniforme et varie selon les chambres en fonction des textes applicables aux instances civiles, pénales ou sociales ; la chambre criminelle admet ainsi l'envoi d'un mémoire par télécopie à condition qu'il soit visé par le greffier avant le jour de l'audience et surtout elle admet la transmission d'un pourvoi par télécopie ; la chambre sociale admet également cette solution sous réserve toutefois de la confirmation par un original ; la deuxième chambre civile appelée à juger de la recevabilité d'un appel a considéré qu'un recours présenté par télécopie ne pouvait être regardé comme «une déclaration orale ou écrite remise ou adressée au secrétariat du greffe du tribunal d'instance» au sens des dispositions d'un décret de procédure applicable à l'espèce ; elle a adopté la même solution sur le fondement de l'article 950 du nouveau code de procédure civile qui précise que l'appel contre une décision gracieuse ne peut être formé que par une déclaration faite ou adressée au secrétariat de la juridiction qui a rendu la décision par un officier public ou ministériel habilité.

Le tribunal des Conflits a quant à lui une position plus souple puisqu'il admet l'élévation du conflit par télécopie.

Le point de comparaison le plus intéressant me paraît être celui qui peut être fait avec la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de recours pour excès de pouvoir ; en effet l'apparente rigueur de cette jurisprudence qui oblige à régulariser la procédure, ne trouve pas seulement sa cause dans les exigences procédurales posées par des textes spécifiques mais aussi -et c'est ici pour le Conseil constitutionnel le point le plus important selon moi- dans le fait que la télécopie n'apporte pas toutes les garanties d'authenticité qui sont attachées à la production d'un original ; or en matière d'excès de pouvoir, il incombe au juge de veiller tout particulièrement à l'authenticité de la requête ; ainsi que des auteurs l'ont indiqué, à la différence des litiges entre particuliers, le juge de l'excès de pouvoir est saisi d'un recours fait à l'encontre d'un acte par une personne qui n'est pas nécessairement connue de l'administration défenderesse et qui n'est pas nécessairement en litige avec elle ; en outre, eu égard aux conséquences des éventuelles annulations qui s'étendront très largement au delà des parties à l'instance, le juge doit être en mesure de vérifier que l'action introduite l'a été par un document non falsifié lui permettant d'apprécier notamment l'intérêt et la qualité pour agir du requérant.

b) Que décider quant à nous au regard de la spécificité du Conseil constitutionnel et de sa self détermination en dehors des jurisprudences des juridictions que je viens d'évoquer.

Reprenons les termes des dispositions de procédure applicables au Conseil constitutionnel : l'article 18 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil précise que lorsqu'une loi est déférée à l'initiative des parlementaires le Conseil est saisi par «une ou plusieurs lettres comportant au total les signatures d'au moins soixante députés ou soixante sénateurs.» ; le règlement du Conseil constitutionnel relatif au contentieux des élections, dans ses articles 2 et 3, indique quant à lui que les requêtes introductives d'instance doivent être signées de leurs auteurs ; enfin le décret du 14 mars 1964 modifié relatif à l'élection du Président de la République en ses articles 3 et suivants, s'agissant des présentations des candidats à l'élection fait apparaître tout particulièrement l'importance des signatures des auteurs des présentations qui doivent être certifiées, le secrétariat général du Conseil effectuant par ailleurs lui-même un important travail d'authentification desdites signatures et le décret prévoit aussi que le Conseil peut faire procéder à toute vérification qu'il juge utile.

Certes ces textes datent d'une époque où la photocopie et la télécopie n'étaient pas d'usage courant, mais dans tous les cas où l'authenticité de la volonté d'un signataire doit être certifiée, du fait des conséquences de sa production au-delà de lui-même pour affecter les droits ou intérêts des tiers et de la collectivité, on peut exiger une signature ou une confirmation écrite originale ; les notaires l'exigent aussi pour les actes dits authentiques de leur ressort d'officiers ministériels.

La confirmation de notre pratique de 1994 me paraît donc être la bonne solution ; **la télécopie ne peut être considérée que comme ayant un rôle conservatoire**, d'autant plus important dans notre système de saisine qui n'est enserré dans aucun délai; quant à la confirmation, elle **doit bien être signée manuscritement** et l'on ne saurait admettre, contrairement à ce qu'a laissé entendre Monsieur Beaumont, qu'une double télécopie satisfasse cette exigence de confirmation.

3) Troisième point : quid des désistements ? Les admet-on ou non ?

a) Je commencerai en premier lieu par une présentation des solutions retenues par les **cours constitutionnelles étrangères** en matière de contrôle abstrait, que ce contrôle de constitutionnalité soit préventif ou non. Celles dont le service juridique a pu étudier la procédure admettent le désistement.

Il en est ainsi pour le Portugal dont le contrôle de constitutionnalité est très proche du notre et qui l'admet mais seulement en contrôle préventif de la constitutionnalité (article 53) ; la cour belge admet également cette solution, mais avec l'accord des autres parties. Le tribunal constitutionnel espagnol admet également le désistement en matière de contrôle abstrait et pour le recours de amparo.

b) Peut-on s'inspirer de la jurisprudence du désistement en contentieux administratif ? Par exemple en **matière de déféré préfectoral**, où certains ont **pu voir une sorte de parallélisme entre le déféré du Préfet (en matière de décentralisation) devant le juge de la légalité (tribunaux administratifs et Conseil d'Etat) et la saisine des parlementaires pour le contrôle de constitutionnalité devant notre Conseil**. Différents tribunaux administratifs avaient refusé tout désistement du Préfet.

Mais une de ces décisions a été annulée dans un arrêt du 16 juin 1989 par le Conseil d'Etat sur le motif que le tribunal n'avait pas tenu compte du désistement du préfet. Toutefois ce n'était pas un déféré sur le fond mais un

déféré en sursis à exécution, ce qui ne permet pas de conclusions claires sur la reconnaissance ou non du désistement quand il s'agit du fond.

c) Pour moi le Conseil constitutionnel est au regard de notre problème dans une situation non assimilable à celles que je viens d'évoquer et je me réfère au doyen Vedel dans le n° 1 de nos récents Cahiers du Conseil constitutionnel ; il souligne avec force que le Conseil n'est pas en matière de contrôle de la constitutionnalité des lois juge d'un recours ; il écrit que «la saisine déclenche l'exercice d'une compétence dont les limites ne dépendent en rien du saisissant et englobent tout le contenu de la loi indivisiblement déférée... La saisine n'ouvre pas un contentieux ; elle déclenche une procédure qui s'inscrit dans le processus d'élaboration de la loi... la saisine déclenche une lecture complémentaire de la loi... les textes laissent en quelque sorte le Conseil et la loi en tête à tête puisque les termes de la saisine ne lient pas le Conseil et que nul n'a devant lui la qualité de demandeur, de défendeur ni même de requérant». Il n'y a pas de parties en présence dans ce contrôle ; le gouvernement n'est qu'un interlocuteur, le législateur lui-même n'intervenant nullement au cours de la procédure qui se déroule devant le Conseil.

Voilà bien affirmée la théorie du "rôle non contentieux" du Conseil constitutionnel, en matière de contrôle de constitutionnalité et donc de l'impossibilité de retirer une saisine quand elle a mis en marche le processus ainsi déclenché de la poursuite devant nous de l'élaboration de la loi.

S'ajoutent aussi des considérations de fait qui viennent la renforcer. Des inconvénients importants résulteraient en effet de l'admission du désistement ; le risque d'une instrumentalisation du Conseil apparaît immédiatement ; le Conseil saisi au temps "t" pourrait se voir ainsi dessaisi jusqu'au jour même de séance voire même pendant qu'il tiendrait séance, tant qu'il n'aurait pas statué. La saisine ne deviendrait-elle pas aussi un moyen de pression utilisable par des factions parlementaires opposées, le Conseil constitutionnel étant pris comme enjeu ou jouet dont on se servirait pour obtenir des accommodements entre positions divergentes sous la menace d'une saisine faite, retenue ou annulée.

Ma faveur va donc à la thèse de la non admission du désistement. Mais bien sûr je réserve la possibilité de répondre favorablement à une demande de retrait de signature en cas d'erreur matérielle, de fraude ou de vice de consentement dans l'émission de la signature initiale dont nous contrôlerions le bien-fondé.

Ainsi, avant d'examiner le fond de la saisine, nous avons à nous prononcer :

- sur l'acceptation ou non des signatures par télécopie
- sur l'acceptation ou non des retraits de signature.

Les conséquences de notre double choix sont les suivants au regard de l'admission de la saisine : quatre cas de figure :

- seules les signatures originales sont acceptées et les retraits refusés : la saisine comporte alors soixante et une signatures valables. Nous sommes donc saisis.
- Seules les signatures originales sont acceptées, mais nous acceptons les retraits originaux : la saisine comporte alors $61 - 9 = 52$ et nous ne sommes saisis.
- Nous acceptons les signatures par télécopies mais aucun retrait. Nous sommes à $61 + 6 = 67$ et nous sommes saisis.
- Nous acceptons les signatures par télécopies et les retraits de même : $67 - 18 = 49$ et nous ne sommes pas saisis.

Monsieur FAURE : Cette question devrait être réglée sans un grand débat entre nous. A partir du moment où 60 signatures manuscrites sont enregistrées au Conseil constitutionnel, il suffit de cela pour que la procédure soit déclenchée. L'on ne doit pas tenir compte des télécopies. Une fois déclenchée, la procédure ne doit plus être arrêtée.

Monsieur LANCELOT : Je pense qu'il faut dissocier le problème d'aujourd'hui de notre politique à venir ; si nous adoptons une convention en ce qui concerne la télécopie et le désistement, elle ne saurait être opposée aux saisissants d'aujourd'hui. Je pense que nous devrions donc avoir une règle pour l'avenir.

Il faut distinguer ce qui est télécopie et ce qui est retrait. Je préconiserai une solution tolérante. Nous pouvons admettre la saisine par télécopie, à condition qu'elle soit confirmée dans les 3 jours par une signature authentique.

Nous pourrions admettre une sorte de droit de remords qui dirait que dans les 3 jours, la personne peut retirer sa signature, mais qu'aucune addition n'est par contre possible pour les remplacer, ceci pour éviter toute manœuvre.

Monsieur AMELLER : Il faut séparer les deux choses. Sur la télécopie, je considère qu'il faut accepter les saisines par télécopie dans la mesure où bien sûr elles comportent des signatures ; c'est d'ailleurs bien ce qui s'est passé dans la pratique, puisque le premier jour, on a compté originaux et télécopies ; le

Conseil constitutionnel a bien diffusé l'information qu'il était saisi. Le Conseil constitutionnel a ainsi dû informer les autorités parlementaires.

Monsieur le Secrétaire général : Une précision de procédure : j'ai considéré que j'étais tenu d'informer les autorités habituelles en indiquant simplement que le Conseil constitutionnel était saisi, sans préciser que cette saisine était régulière.

En toute hypothèse même s'il y avait eu 10 signatures, j'aurai dû procéder à cette information.

Monsieur AMELLER : Sur la proposition de Monsieur LANCELOT, je ne comprends pas comment pourrait être faite la confirmation et pourquoi 3 jours

Monsieur ABADIE : Il n'y a effectivement pas de délai possible. Nous pouvons être saisis jusqu'à l'ouverture de la séance.

La télécopie est une intention de saisine. Il y a trop de risques si l'on retient la télécopie.

Monsieur ROBERT : La saisine du Conseil constitutionnel est une affaire grave et officielle. La véritable saisine ne peut être que manuscrite. La confirmation de télécopie : non.

Le retrait, il ne faut pas l'accepter. Une large partie de ce que dit le doyen Vedel est vraie. Le désistement n'est pas prévu pour le cas qui nous intéresse, et ne répond pas à l'esprit des autres juridictions qui acceptent le désistement.

Madame LENOIR : Je pense qu'il faut absolument une signature écrite, mais je ne suis pas contre la confirmation d'une télécopie. Il serait très malvenu qu'il y ait des difficultés d'authentification de télécopies.

Sur le désistement : je trouve que la théorie du doyen Vedel est totalement périmée et même dangereuse. Nous sommes une juridiction, même si c'est une juridiction "sui generis". Ce serait ruiner les efforts qui ont été faits jusqu'à ce jour notamment pour introduire le contradictoire.

Pour l'avenir j'aurai une proposition à faire ; il est temps d'avoir un règlement de procédure, comme on l'a fait pour la matière électorale.

Monsieur CABANNES : Pour les signatures, je suis tout à fait d'accord avec ce qui vient d'être dit. Pour les désistements aussi mais je n'en tire pas la même conclusion que Madame LENOIR.

Ma position est qu'en toute instance une partie qui estime que son consentement n'a pas été valablement donné peut le retirer.

Quand quelqu'un retire sa demande de recours, il faut en tenir compte.

Monsieur AMELLER : Sur le second point, je suis totalement opposé au désistement.

Monsieur le Président : Nous allons procéder de la façon suivante en prenant les questions dans l'ordre :

- sur la saisine par télécopie, je partage le point de vue du rapporteur, parce que c'est un gage de sécurité.

Le Conseil constitutionnel ne doit pas prendre de risques en la matière. Ce qui compte à l'arrivée, c'est la signature donnée par la main de l'intéressé.

Je mets au vote sur la télécopie pour ou contre la solution du rapporteur.

(Tous les conseillers votent pour à l'exception de Monsieur AMELLER).

Monsieur le Président : Sur le retrait, on ne peut pas admettre au gré des humeurs, des marchandages, les désistements.

A partir du moment où la mécanique est enclenchée, le Conseil constitutionnel est saisi.

Je suis donc en faveur de la proposition du rapporteur. Je la mets au vote.

(Sur le projet du rapporteur tous les conseillers votent pour à l'exception de Monsieur CABANNES).

Monsieur LANCELOT : Vous avez remarqué que j'ai changé d'avis, ayant appris que le Conseil constitutionnel pouvait être saisi jusqu'à la séance.

Monsieur le Secrétaire général : Il faudrait que le Conseil constitutionnel se détermine sur le cas de Madame BOUTIN.

Monsieur le Président : Les deux signatures n'ont effectivement rien à voir.

Il est évident que la requête doit être écartée.

(Concernant la signature de Madame BOUTIN, tous les conseillers votent pour le projet du rapporteur).

Monsieur ABADIE : Je vais maintenant aborder le fond de la saisine.

Les requérants ont déféré au Conseil constitutionnel la loi de finances rectificative pour 1996 et tout particulièrement le seul article 14. Cet article ouvre vocation à la qualité de combattant aux Français ayant combattu aux côtés de l'armée républicaine espagnole entre le 17 juillet 1936 -date du soulèvement du Maroc espagnol organisé par le général Franco- et le 27 février 1939 -date de la reconnaissance par la France du gouvernement issu de la victoire de Franco sur les troupes de l'armée républicaine- dans les conditions prévues par le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. Cet article a été introduit par un amendement gouvernemental.

a) cette idée de reconnaître comme combattant les français ayant ainsi combattu en Espagne n'est pas nouvelle : lors des débats parlementaires de 1992 à l'occasion de l'adoption de la loi du 4 janvier 1993 relative aux conditions d'attribution de la carte du combattant, cette même question avait été abordée et un amendement proposé par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale visait aux mêmes fins que l'article contesté ; mais il avait été retiré suite à un engagement pris par le secrétaire d'Etat aux anciens combattants et victimes de guerre de l'époque, Monsieur Mexandeu, de résoudre la situation de ces combattants en ayant recours à un décret ; il avait pris cet engagement également pour certains combattants qualifiés d'"oubliés de l'histoire", parmi lesquels ceux de l'armée des Alpes ; or si un texte de nature réglementaire a été effectivement adopté en ce qui concerne ces derniers, tel n'a pas été le cas pour les combattants des brigades internationales ; M. Mexandeu, lors des débats à l'Assemblée nationale sur notre loi de finances rectificative déferée, a précisé que ses successeurs n'avaient pas cru devoir prendre les décrets nécessaires. Il est intéressant de relever que le décret pris pour les combattants de l'armée des Alpes, en date du 14 septembre 1993, n'a nécessité aucune réforme législative préalable, seul l'article R. 224 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ayant été modifié, par adjonction d'une disposition visant à intégrer ces combattants parmi ceux auxquels, en application de l'article R. 223 du même code, la carte du combattant est attribuée comme justifiant de la qualité de combattant dans les conditions déterminées par la partie réglementaire du code des pensions militaires. Si le Gouvernement n'a pas suivi la même voie réglementaire c'est peut-être parce qu'il pensait que la voie législative était juridiquement mieux assurée.

b) Ce rappel étant fait, examinons les deux critiques qui sont formulées contre l'article 14. Il est soutenu **en premier lieu** que cette disposition serait un cavalier budgétaire ne relevant pas du domaine de la loi de finances.

Les saisissants parlent de la "violation des articles 1er et 42 de l'ordonnance organique de 1959 en ce qu'il s'agit d'un cavalier budgétaire et se réfèrent à notre décision du 29 décembre 1994, sans autre précision ou démonstration.

Au regard de l'article 1er de l'ordonnance nous sommes dans le champ de la définition des "lois de finances qui déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et charges de l'Etat" ; l'article 14 crée des charges nouvelles, j'y reviendrai. Au regard de l'article 42 qui traite de la limitation du droit d'amendement, la jurisprudence du Conseil (relevée constante depuis quelques années par Loïc Philip) fait prévaloir les dispositions de l'article 40 sur celle de l'article 42, article 40 qui n'interdit pas l'inscription de charges nouvelles provenant des amendements du Gouvernement.

Au regard de notre décision du 29 décembre 1994, la référence qui en faite par les saisissants recouvre leur affirmation que cet article 14 est étranger à l'objet des lois de finances par infraction à l'article 1er de l'ordonnance.

Nous en revenons donc à l'examen de la réalité et de la nature des charges que cette mesure crée pour le budget de l'Etat et qui doivent figurer dans une loi de finances en tant que la mesure en cause a un caractère financier.

Effectivement l'ouverture de droits nouveaux à l'octroi de la carte du combattant a un caractère financier à côté de son caractère de reconnaissance ou de témoignage et il y a un effet financier direct entre l'octroi de la carte et ces conséquences financières pour le budget.

Ainsi au titre du code des pensions militaires ou des victimes de guerre, les titulaires de la carte du combattant peuvent recevoir une retraite annuelle, ainsi qu'une rente mutualiste majorée par l'Etat, au titre du code de la mutualité (article L. 321-9) ; par ailleurs, l'article 195 du code général des impôts leur permet de bénéficier à partir de 75 ans d'une demi-part supplémentaire pour le calcul de l'impôt sur le revenu et fait bénéficier les contribuables mariés d'une demi-part supplémentaire de quotient familial lorsque l'un des conjoints est titulaire de la carte du combattant et est âgé de plus de soixante-quinze ans.

Cette mesure a donc bien un coût budgétaire, qui entre dans le chapitre annexé du budget du ministère des anciens combattants ; peu importe le relatif faible montant de ce coût -le gouvernement fait en effet état de 0,5 MF- ; le lien est

direct et étroit entre la dépense ouverte et le budget de l'Etat. Nous sommes bien dans notre jurisprudence sur les cavaliers, si je me réfère notamment aux commentaires de nos diverses décisions faits par L. Philip ; donc je ne souscris pas au grief "cavalier budgétaire" des saisissants.

2) Cette réponse au premier grief étant faite, le débat d'ordre budgétaire n'en est pas pour autant clos ; en effet, on pourrait trouver un problème dans la place occupée par l'article 14 dans la loi rectificative : en effet l'article 14 se trouve dans le titre premier de la deuxième partie (moyens des services et dispositions spéciales) de la loi de finances rectificative, titre applicable à l'année 1996, alors que d'évidence il aurait dû figurer dans le titre II comportant les dispositions permanentes ; en effet cette vocation à bénéficier de la qualité de combattant est par essence une disposition de nature permanente ; y-a-t-il une entorse de constitutionnalité sur le motif de cette place inadaptée à la nature de cette disposition ? S'il s'agissait d'une infraction à la distinction que l'article 31 de l'ordonnance organique fait entre la 1ère et la 2ème partie de la loi de finances, oui, car cette distinction est essentielle puisqu'elle conditionne l'obligation constitutionnelle de voter la première partie et l'article d'équilibre avant la 2ème partie (notre décision fameuse de 1988) mais ici il s'agit, de la prescription posée par la dernière phrase de l'article 31 distinguant la présentation des dispositions à caractère permanent et celle des dispositions à caractère annuel : elle vise seulement à la clarté de la présentation et n'est pas substantielle dit le Gouvernement d'autant plus qu'il n'y a pas d'incertitude sur le caractère de la mesure et qu'il n'y a pas insincérité dans la présentation. L'effet qu'aura cette place a bien été voulu par le législateur ; les personnes concernées auront bien la possibilité de demander la carte du combattant pour l'année 1996 et, s'il y avait du contentieux pour 1997 et les autres années, nul doute que les juridictions administratives retiendront l'obligation financière permanente de l'Etat nonobstant son inscription formelle annuelle ou pluriannuelle. Ce problème n'ayant pas été évoqué par les saisissants, il n'y a pas lieu d'en parler dans notre décision.

Donc pas de censure sur le grief du cavalier budgétaire.

3°) Deuxième grief des requérants :

L'article 14 méconnaîtrait un principe fondamental reconnu par les lois de la République selon lequel l'attribution de la carte du combattant serait réservée aux combattants ayant appartenu à des troupes françaises ou ayant combattu dans des opérations décidées par le gouvernement français.

Cet argument n'est pas fondé ; en effet, il n'apparaît pas qu'existe un tel principe sachant que si la carte de combattant a été créée par la loi de 1926 relative au budget de 1927, seul un décret pris en application de ladite loi en date du 28 juin 1927 a précisé les conditions d'attribution de la carte, la seule limitation apportée par la loi étant que ladite carte ne pouvait être attribuée qu'aux personnes ayant droit de recourir à l'aide de l'office national du combattant, dont les attributions et le fonctionnement devaient eux-mêmes être précisés par un décret, ce qui fut fait dans la pratique par le décret précité du 28 juin 1927. La réponse au grief est facile et on peut lire la décision avant que je présente le problème d'autres inconstitutionnalités possibles dans d'autres articles de la loi.

Monsieur ROBERT : Je demande la parole, car toutes les questions que nous venons d'aborder sont liées. Nous avons trois solutions possibles, toutes étant mauvaises selon moi.

La première était de dire que nous n'étions pas saisis ; la seconde était de dire que c'était un cavalier budgétaire ; mais par rapport à ce que nous avons dit tout à l'heure, il n'y a pas de cavalier ; la troisième, d'accepter ce qu'on nous propose.

Etant hostile à la proposition du rapporteur, il me reste une solution, voter contre.

Je suis choqué à la fois par la forme et par le fond. Si on pouvait se contenter d'un décret pourquoi une loi ? C'est un amendement du Gouvernement, comme cela on évite le Conseil d'Etat.

On refuse par ailleurs la carte du combattant aux citoyens ayant servi aux côtés des forces françaises en Indochine.

On me dit qu'il n'y a pas de principe fondamental reconnu par les lois de la République ; c'est vrai en droit, mais ce qui m'intéresse, c'est de savoir si on a donné la qualité de combattants depuis 1927 à des personnes ayant combattu dans des conditions analogues aux brigades.

Si vous me trouvez un exemple, je m'arrête.

Là nous sommes en face d'un problème d'ancien combattant, de défense nationale. La défense est liée aux combats pour assurer l'intégrité du territoire national et la survie de la population française.

Je n'ai pas de solution à proposer mais je voterai contre le projet. Aucune solution ne me satisfait. Soyons conscient que nous franchissons un pas.

Monsieur LANCELOT : Le siècle que nous avons vécu est un siècle qui ne se prête pas à la simplification. Il est clair que la guerre d'Espagne ne peut être dissociée des combats de la seconde guerre mondiale.

Par ailleurs, il est faux de dire que le problème est inédit : le problème s'est posé de savoir si ceux qui ont lutté contre le débarquement des troupes alliées au Maroc en 1942 pouvaient conserver les médailles alors obtenues.

Le Général de Gaulle avait donné une réponse claire à cette question en refusant que l'on retire les médailles à ces combattants.

Il faut être très attentif à ne pas simplifier à l'extrême.

Monsieur AMELLER : Si j'avais le temps, j'ajouterai quelques touches à ce qui vient d'être dit en ma qualité de descendant de Minorquien. Dans la ligne de ce que vient de dire Monsieur LANCELOT, même si cet article 14 s'était révélé comme un pur cavalier, je me serai opposé à la censure.

En Italie, les Garibaldiens, membres des brigades internationales ont les mêmes droits que les anciens combattants, parmi lesquels ceux qui ont été envoyés aux côtés de Franco par Mussolini.

La solution proposée, c'est exactement ce qui a été fait par le Général de Gaulle en 1942.

Un mot sur ce qu'a dit le rapporteur à propos des lois de finances. Je ne comprends pas ce qui a été dit ; en effet les articles 40 et 31 de l'ordonnance ont la même portée juridique : leur méconnaissance dans les deux cas doit soit conduire à la censure, soit être considéré, comme je le pense, comme un vice non substantiel.

Madame LENOIR : Juste un mot pour confirmer ce qui vient d'être dit. Le Gouvernement de Léon Blum envoyait malgré tout des armes pour soutenir l'armée républicaine, et cette guerre a joué un rôle dans le déclenchement de la seconde guerre mondiale. Historiquement cette décision du Gouvernement s'inscrit dans le mouvement européen. Je ne vois par ailleurs aucun principe fondamental reconnu par les lois de la République.

Monsieur FAURE : Ce débat est une affaire politique plus que juridique. Sur le plan politique, je suis plutôt favorable à l'octroi de la carte du combattant, mais néanmoins je vais dans le sens du professeur ROBERT, parce que pas une seule

fois des combattants ayant combattu contre la volonté de leur Gouvernement n'ont reçu la carte du combattant.

Je voterai contre le projet comme le professeur ROBERT, pour les raisons qu'il a indiquées.

Monsieur le Président : Les arguments ont été échangés de part et d'autre. C'est un débat difficile et je suis content qu'il se passe dans la sérénité. Pour ma part, je n'ai aucun scrupule à suivre le rapporteur.

Comme l'a dit Monsieur LANCELOT il est impossible de ne pas rapprocher ce qui s'est passé en 1933, 1936 de la seconde guerre mondiale. Il est clair que les textes antérieurs sur la carte du combattant ont été pris en fonction d'un type précis de guerres, à savoir celles qui opposaient la France et l'Allemagne. Je suis sûr que l'on trouverait au demeurant des nuances dans ces textes quant aux personnes qui ont pu bénéficier de la carte du combattant.

Guernica c'est le prélude à Oradour, c'est l'expérimentation d'un type de guerre, la guerre terroriste.

Les arguments de droit doivent être vus au filtre de l'histoire.

Il n'y a pas de précédent, certes, et bien nous allons le créer.

(Tous les conseillers votent pour le projet sur la carte du combattant à l'exception de Messieurs ROBERT et FAURE).

(Le Président met au vote la rédaction de la décision :

1) sur la décision relative à la validité de la saisine : tous les conseillers votent pour le projet à l'exception de Monsieur CABANNES ;

2) sur l'article 14 : tous les conseillers votent pour le projet à l'exception de Messieurs ROBERT et FAURE).

Monsieur ABADIE : Soit je poursuis la lecture, soit je vous indique les dispositions sur lesquelles je me suis interrogé, bien que n'ayant pas proposé de censure.

Madame LENOIR : Il y avait une validation susceptible d'être critiquée, mais je pense qu'il y aura place pour ce débat dans un autre texte.

Monsieur le Président : Monsieur le rapporteur, vous poursuivez donc sur la décision elle-même.

Monsieur ABADIE : Un cavalier budgétaire maintenant : il s'agit de l'article 55. La modification de l'article L. 791-10 du code de la santé publique à laquelle il procède, a pour effet de permettre à l'agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé de recruter des contractuels de droit privé pour occuper des fonctions permanentes ou occasionnelles. Là il paraît difficile d'admettre qu'il puisse figurer dans une loi de finances. On peut lire la décision, elle se suffit par elle-même. La réponse du gouvernement elle-même fait apparaître l'évidence de ce cavalier; la censure me paraît donc devoir être proposée.

Monsieur LANCELOT : Est-il raisonnable de censurer ce cavalier ? 15 personnes seulement sont en cause.

Monsieur le Secrétaire général : Si le Conseil constitutionnel ne censure pas ce cavalier, cela veut dire qu'il n'y a plus de cavalier ; c'est le Gouvernement lui-même qui ne pourra plus ensuite donner d'explications aux départements ministériels sur ce qu'est le cavalier budgétaire.

Monsieur le Président : Je souhaite que nous suivions le rapporteur.

(Tous les conseillers votent pour le projet sur l'article 55 à l'exception de Monsieur CABANNES).

Monsieur ABADIE : Enfin, l'article 59 : il paraît si contestable que le gouvernement n'a même pas tenté de fournir des explications à son sujet ; cet article 59 valide la délibération du 8 décembre 1994 de l'assemblée territoriale de la Polynésie française qui institue un impôt contribution de solidarité territoriale sur les régimes d'activités salariées ; il valide aussi les impositions perçues par le territoire en application de cette délibération, tout cela à la suite de la décision d'annulation de la délibération prise par le tribunal administratif de Papeete. Lors des débats à l'Assemblée nationale le rapporteur lui-même a indiqué que cette disposition pourrait être aisément arguée d'inconstitutionnalité aux motifs de l'absence de consultation de l'assemblée territoriale et du fait du non recours à une loi organique.

Il faut bien sûr une loi organique ; la répartition des compétences entre le législateur ordinaire et le législateur organique est clairement précisée par les textes et confirmée par la jurisprudence du Conseil ; je rappelle en effet qu'en application du deuxième alinéa de l'article 74 de la Constitution relèvent de la loi organique les dispositions relatives aux compétences des institutions propres

des territoires ; en conséquence dans l'hypothèse où le législateur valide des actes pris par des autorités territoriales dans leur domaine de compétences, il y a intervention ponctuelle de l'Etat dans un domaine de compétence qui n'est pas le sien, ce qui justifie le caractère organique de la disposition de validation ; tel est bien le cas en l'espèce s'agissant de mesures d'imposition qui relèvent des compétences du territoire en application des articles 5 et 6 de la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française ; la censure s'impose donc.

Madame LENOIR : Je suis contre cette censure notamment pour la raison suivante : certes le régime de l'imposition relève des statuts mais ce ne sont pas les statuts qui sont ici en cause.

Monsieur le Secrétaire général : Il y a deux autres inconstitutionnalités dans ce texte : l'absence de consultation de l'assemblée territoriale et sur le fond, la validation contestable d'une délibération annulée par un jugement du tribunal administratif de Papeete.

(Tous les conseillers votent pour le projet sur l'article 59 à l'exception de Monsieur CABANNES).

(Vote final : décision adoptée à l'unanimité).

(La séance est levée à 19 heures).