

Commentaire de la décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997

Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998

Le Conseil constitutionnel a été saisi de la conformité à la Constitution de la deuxième loi de financement de la sécurité sociale par deux requêtes distinctes, l'une présentée par plus de soixante députés, l'autre présentée par plus de soixante sénateurs.

Rappelons brièvement que les lois de financement de la sécurité sociale ont été instituées par la loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 juin 1996, qui a complété l'article 34 de la Constitution et que leur objet a été précisé par la loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996.

1° Le Conseil constitutionnel a rejeté deux griefs tirés de l'irrégularité de la procédure législative.

Dans le droit fil de sa décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982 relative à la loi de finances pour 1993, il a estimé que si les annexes au projet de loi ont été distribuées avec un retard de six jours par rapport à la date limite fixée par l'article L.O. 116 du code de la sécurité sociale, un tel retard n'avait pu avoir pour effet, eu égard à sa durée, de priver l'Assemblée nationale de l'information à laquelle elle a droit.

Le Conseil constitutionnel a par ailleurs considéré qu'en introduisant, par voie d'amendement, un article de validation -l'article 21-, fût-ce en séance de nuit, en nouvelle lecture et devant un petit nombre de députés, le Gouvernement s'était borné à faire usage du droit d'amendement qu'il tient de l'article 44 de la Constitution.

2° Cette décision a par ailleurs permis au Conseil constitutionnel de se prononcer sur l'étendue du champ d'application des lois de financement de la sécurité sociale tel que défini par l'article 34 de la Constitution et précisé par l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

Les requérants reprochaient à trois articles de constituer des " cavaliers sociaux " au regard de ces dispositions.

S'agissant de l'article 21, le Conseil constitutionnel a fait application de sa jurisprudence sur le " préalable parlementaire " en matière de recevabilité des amendements (cf. 96-384 DC du 19 décembre 1996, cons. 3 et 4). Se bornant à constater que l'amendement dont est issue la disposition contestée n'avait pas vu, en cours de discussion, sa recevabilité contestée au regard de l'article L.O. 111-3 précité, il a rejeté le grief sans l'examiner au fond.

La validation législative introduite par l'article 27 de la loi entraine, quant à elle, dans le domaine des lois de financement de la sécurité sociale, a estimé le Conseil, et ce eu égard à son incidence (évaluée à 660 millions de francs par le Gouvernement) sur l'équilibre financier de la sécurité sociale.

Le Conseil constitutionnel a estimé, également, que l'article 31 avait sa place dans une loi de financement de la sécurité sociale. Cette disposition transfère, à compter du 1er janvier 1998,

à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (C.A.D.E.S.), la dette de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (A.C.O.S.S.) à l'égard de la Caisse des dépôts et consignations, prolongeant ainsi la durée de vie de la C.A.D.E.S. et la perception des contributions au remboursement de la dette sociale (R.D.S.). Une telle mesure permettra d'alléger les frais financiers du régime général de la sécurité sociale et de réduire ses besoins de financement externe a estimé le Conseil. Elle contribue donc bien de façon significative à l'équilibre financier de ce régime au sens du III de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale (l'économie ainsi réalisée a été évaluée par le Gouvernement à plus de 3 milliards de francs).

3° Deux validations législatives étaient également critiquées par les requérants. Le Conseil constitutionnel a précisé, à cette occasion, complétant ainsi son " considérant de principe " sur la constitutionnalité des validations législatives, que le législateur ne pouvait prendre des dispositions rétroactives, afin de valider des actes administratifs, " qu'en considération de motifs d'intérêt général ou liés à des exigences constitutionnelles ".

L'article 21 de la loi fixe rétroactivement la base mensuelle de calcul des allocations familiales pour la période du 1er janvier au 31 décembre 1996 et dispose qu'à compter de 1997, la revalorisation annuelle sera calculée à partir de cette référence chiffrée. Cette validation fait suite aux décisions du Conseil d'Etat du 28 mars 1997 annulant le refus de revalorisation de cette base pour 1995. L'" effet-report " de la revalorisation décidée en application de ces décisions aurait eu pour effet d'accroître dans des proportions sensibles le montant global des allocations familiales distribuées au cours des années 1996 et suivantes. Eu égard à l'exigence constitutionnelle qui s'attache à l'équilibre financier de la sécurité sociale et compte tenu du montant élevé des sommes en jeu , a estimé le Conseil, le législateur pouvait prendre une telle mesure de validation.

La validation prévue par l'article 27 de la loi a également été déclarée conforme à la Constitution. Cet article valide les actes pris sur le fondement de décisions administratives relatives à la cotation des actes de scanographie. Le Conseil a estimé que le législateur avait ainsi entendu prévenir le développement de nombreuses contestations consécutives aux annulations contentieuses prononcées par le Conseil d'Etat le 4 mars 1996, contestations dont le développement aurait sensiblement aggravé le déséquilibre de la branche santé.

4° L'article 23 de la loi, qui place sous conditions de ressources le versement des allocations familiales, se trouvait au coeur des deux saisines.

Il lui était reproché de méconnaître un " principe fondamental reconnu par les lois de la République " dit de " l'universalité des allocations familiales " ainsi que les exigences des 10ème et 11ème alinéas du Préambule de 1946 ; de porter atteinte au principe d'égalité et au principe selon lequel à toute cotisation sociale doit correspondre un droit à l'ouverture de prestations ; enfin, d'être entaché d'incompétence négative en renvoyant au décret le soin de fixer les plafonds de ressources.

Le Conseil constitutionnel, après avoir examiné la législation républicaine antérieure à l'entrée en vigueur du Préambule de 1946, a conclu que cette législation n'avait pas conféré un caractère absolu au principe selon lequel l'aide due par la collectivité aux familles devait être universelle et concerner toutes les familles. L'attribution d'allocations familiales à toutes les familles, quelle que soit leur situation, ne saurait donc être considérée comme un principe fondamental reconnu par la République.

Quant aux 10ème et 11ème alinéas du Préambule de 1946, ils impliquent certes la mise en place d'une " politique de solidarité nationale en faveur de la famille ". Mais les allocations familiales ne constituent qu'un élément de cette aide, laquelle peut également revêtir la forme d'autres prestations apportées aux familles par les organismes de sécurité sociale ou les collectivités publiques. Le mécanisme fiscal du quotient familial qui réserve une part ou une demi-part supplémentaire par enfant, doit également lui être rattaché. Il appartient au législateur, pour satisfaire aux exigences constitutionnelles résultant du Préambule de 1946, de choisir entre les modalités d'aide aux familles celles qui lui paraissent le plus appropriées.

Le Conseil constitutionnel a cependant formulé une réserve sur les conditions dans lesquelles cette disposition devra être mise en oeuvre par le pouvoir réglementaire. Conformément à une jurisprudence constante (cf. par exemple : 86-225 DC du 23 janvier 1987 -cons. 17- et, tout récemment, 96-387 DC du 21 janvier 1997, cons. 5), et en suivant un raisonnement proche de celui du Conseil d'Etat dans un arrêt du 6 juin 1986 relatif à la mise sous conditions de ressources des allocations familiales par l'assemblée territoriale de Nouvelle-Calédonie, il a précisé que les plafonds de ressources prévus par la loi devraient être fixés par le Gouvernement de telle sorte que, compte tenu des autres formes d'aide aux familles, les exigences du Préambule de 1946 soient respectées.

Le grief tiré d'une atteinte au principe d'égalité a également été rejeté.

La différence de traitement instaurée par l'article 21 entre les familles se trouvant au-dessus et au-dessous du plafond est apparue au Conseil comme fondée sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec l'objet de la loi : instaurer l'équilibre financier de la branche famille. Le législateur, auquel il appartient d'apprécier les conditions dans lesquelles les droits de la famille doivent être conciliés avec d'autres objectifs d'intérêt général, a pu, à cet effet, placer sous conditions de ressources le versement des allocations familiales, et ce d'autant qu'il a pris soin d'éviter les effets de seuil inhérents à un tel plafonnement.

S'agissant plus particulièrement du 4ème alinéa de l'article 23, qui prévoit une majoration du plafond de ressources à partir duquel les allocations familiales ne sont plus versées lorsque la charge des enfants est assurée par une seule personne ou lorsque chacun des membres du couple dispose d'un revenu professionnel, le Conseil a précisé, tout en l'estimant conforme à la Constitution dans son principe, qu'il appartiendra au pouvoir réglementaire de fixer le revenu professionnel minimal ouvrant droit à une telle majoration de manière à ne pas introduire de discrimination injustifiée.

En effet, la charge liée à la présence de l'enfant au foyer est sensiblement différente selon qu'un seul membre du couple exerce une activité professionnelle, ou selon qu'il s'agit d'une personne seule ou d'un couple dont les deux membres exercent une telle activité.

Il convenait toutefois d'éviter qu'une activité professionnelle marginale de l'un des membres du couple ne suffise à ouvrir droit à une telle majoration du plafond, alors même que les conditions de prise en charge de l'enfant par ce couple seraient identiques à celles d'un couple dont un seul membre exerce une activité professionnelle. D'où l'exigence d'une activité professionnelle effective se traduisant par un revenu minimal.

Enfin le grief tiré de la rupture d'égalité entre couples mariés et couples concubins a été rejeté sous la réserve que l'expression " couple " ou " ménage " employée par la loi ne soit pas entendue restrictivement comme "couple marié" ou "ménage marié". Le droit à compensation

des charges familiales est en effet indépendant de l'état civil des membres du couple, précise le Conseil.

Manquait en fait le moyen tiré de la méconnaissance du principe selon lequel les cotisations sociales ouvrent vocation à versement de prestations. Cette règle ne va pas en effet jusqu'à imposer que chaque cotisant trouve une compensation directe et immédiate à sa cotisation.

Il appartient enfin au pouvoir réglementaire, sauf à ne pas dénaturer l'objet et la portée de la loi, de fixer le plafond au-dessus duquel les allocations familiales ne seront pas versées : la loi n'est donc pas entachée d'incompétence négative. Le Conseil a fait là application de sa jurisprudence constante en matière sociale (cf. par exemple 85-139 L du 8 août 1985).

5° Ont été également déclarés conformes à la Constitution par cette décision :

- l'article 5, autre disposition importante du texte, prévoyant la majoration des taux de cotisation sociale généralisée (C.S.G.).

Les requérants se plaignaient d'une rupture de l'égalité entre catégories socio-professionnelles à raison des modalités, d'après eux discriminatoires, selon lesquelles cette majoration de la C.S.G. serait compensée par la baisse des cotisations d'assurance-maladie annoncée par le Gouvernement. Le grief n'a pas été jugé inopérant par le Conseil constitutionnel au regard de l'objet de la loi qui était d'opérer un transfert des cotisations d'assurance-maladie vers la C.S.G. Il appartiendra au pouvoir réglementaire de fixer les nouveaux taux de cotisation d'assurance-maladie de façon à ne pas créer de rupture caractérisée de l'égalité entre catégories socio-professionnelles.

- l'article 9 instituant de nouveaux prélèvements sur les produits de placement et revenus du patrimoine, critiqué au regard du principe d'égalité ;

- l'article 12 créant une nouvelle contribution assise sur le chiffre d'affaires réalisé par les laboratoires pharmaceutiques au titre des ventes en gros de médicaments.

Le Conseil constitutionnel a estimé que la différence de traitement ainsi introduite entre les laboratoires pharmaceutiques et les grossistes répartiteurs de médicaments trouvait sa justification dans les obligations de service public pesant spécifiquement sur ces derniers.

Le Conseil constitutionnel a, à cette occasion, estimé qu'en tout état de cause il ne résultait pas clairement de la directive communautaire n° 92-25 du 21 mars 1992, non encore transposée, que les laboratoires pharmaceutiques se verraient désormais astreints aux mêmes obligations de service public. Ce faisant, le Conseil constitutionnel n'est en aucune manière revenu sur sa jurisprudence constante selon laquelle il n'apprécie pas la constitutionnalité d'une loi au regard des traités. Il s'est contenté de vérifier si la directive communautaire avait pour effet de faire peser sur les laboratoires les mêmes contraintes que celles pesant à ce jour, en vertu du droit interne, sur les grossistes répartiteurs. L'emploi de l'expression "en tout état de cause" traduit le souci du Conseil de ne pas se prononcer, dès lors que cela n'était pas nécessaire pour répondre au grief, sur la délicate question de l'effet, en droit interne, des directives non encore transposées, lorsque le délai de transposition est écoulé.

qu'ils n'ont ni pour objet, ni pour effet, de faire échapper des recettes et des dépenses de l'Etat à l'approbation du Parlement dans le cadre de la loi de finances.

Il a en outre considéré que le financement par les comptes d'affectation spéciale en cause, soit de dotations à l'ensemble des entreprises publiques et établissements publics, s'agissant du compte des produits de la privatisation, soit de nouvelles actions, s'agissant du FITTVN, ne contrevenait pas à leur missions telles que définies par les textes qui ont institué ces comptes.

Beaucoup plus délicate était la question des fonds de concours dont l'utilisation était dénoncée par les requérants sur le terrain de l'unité et de la sincérité budgétaire.

Depuis plus de cinquante ans, des crédits trouvant leur origine dans le prélèvement institué par le dernier alinéa de l'article 5 de la loi du 17 août 1948, relative au redressement financier, ainsi que dans les prélèvements effectués en application des dispositions de l'article 6 de la loi du 31 juillet 1949, portant aménagement de la taxe locale additionnelle aux taxes sur le chiffre d'affaires, ont été traditionnellement rattachés au budget des services financiers en application de ces lois.

En considérant que le maintien de ce rattachement par voie de fonds de concours, après l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 2 janvier 1959, n'est pas conforme aux dispositions de son article 19 qui définit les règles relatives aux fonds de concours, dès lors que les recettes de ces fonds sont en majorité de caractère fiscal, le Conseil a estimé que le maintien de ce rattachement affecte en outre la prévision de dépenses du budget général et que cette procédure, pour les crédits qui sont compris dans les recettes du budget spécial, conduit à affecter l'évaluation du déficit prévisionnel en loi de finances initiale. Toutefois, il a relevé que les dépenses en cause sont intégralement retracées dans les comptes définitifs de l'exercice soumis au Parlement dans le cadre de la loi de règlement et que le Parlement a pu être informé des caractéristiques de ces fonds de concours, tant à travers l'annexe qui en dresse, conformément à l'article 111 de la loi de finances pour 1996, l'état récapitulatif, qu'à l'occasion des travaux de ses commissions des finances. En prenant acte de l'engagement du Gouvernement, dans ses observations en réponse, de réintégrer les crédits relatifs aux fonds de concours visés par la requête, dans le budget général de l'Etat " dès le projet de loi de finances pour 1999 ", le Conseil constitutionnel a considéré que l'atteinte ainsi portée à la sincérité de la loi de finances ne conduisait pas, en l'espèce, à déclarer la loi déferée contraire à la Constitution.

Les requérants mettaient ensuite en cause la constitutionnalité de sept articles.

L'article 12 réduisait de moitié le plafond de la réduction d'impôt, accordée par l'article 199 *sexdecies* du code général des impôts, au titre des sommes versées pour l'emploi d'un salarié à domicile, à une association agréée ou à un organisme habilité ou conventionné ayant le même objet.

Les requérants alléguaient que cette disposition aurait contrevenu au principe constitutionnel de non-rétroactivité.

Sans se prononcer sur le caractère rétroactif ou non de la mesure fiscale en cause, le Conseil a répondu que le principe de non rétroactivité des lois n'avait valeur constitutionnelle, en vertu de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qu'en matière répressive et qu'il est loisible au législateur d'adopter des dispositions fiscales rétroactives dès lors qu'il ne prive pas de garantie légale des exigences constitutionnelles. Constatant que l'article 12 n'édicte pas une sanction mais modifiait un avantage fiscal antérieurement accordé dont

aucune règle constitutionnelle n'impose le maintien, le Conseil a, " en tout état de cause ", écarté le grief.

L'article 19 avait pour objet de plafonner la restitution de l'avoir fiscal à 500 F pour les contribuables célibataires, veufs ou divorcés et à 1 000 F pour les contribuables mariés soumis à imposition commune, tout en prévoyant cependant que l'avoir fiscal non restitué pourrait être déduit des revenus imposables de l'année suivante celle de la distribution des dividendes.

Les requérants soutenaient que cette disposition, qui conduit à imposer des contribuables sur une somme qu'ils n'ont jamais perçue, portait à plusieurs titres une atteinte grave au principe d'égalité devant l'impôt, notamment qu'elle pénalisait les titulaires des revenus les plus faibles.

Sans entrer dans l'argumentation complexe des requérants, le Conseil a recherché la nature de l'avoir fiscal, telle que définie par l'article 158 bis du code général des impôts, dans sa rédaction en vigueur. Celui-ci qualifie explicitement l'avoir fiscal de revenu du contribuable et prévoit son inclusion dans la base imposable de l'intéressé. Constituant une créance du contribuable sur le Trésor, le contribuable le déduit de l'impôt qu'il doit acquitter et lorsque l'impôt est inférieur à l'avoir fiscal (ce qui peut se produire pour des revenus composés principalement de dividendes et d'un montant modéré), la partie de l'avoir fiscal excédentaire lui est fort logiquement restituée.

Or, le Conseil a estimé que l'article 19 ne modifiait l'article 158 bis du code général des impôts qu'en vue de plafonner le montant de l'avoir fiscal restitué, sans remettre en cause la nature même de cette créance sur le trésor, ainsi qu'il résultait d'ailleurs de l'exposé des motifs de la loi.

Dès lors, le Conseil a considéré qu'en prévoyant que l'avoir fiscal continuera à être intégralement restitué, sous forme d'une réduction de leur imposition, aux contribuables dont l'impôt sur le revenu est au moins égal au montant de cet avoir fiscal, alors que sa restitution sera désormais plafonnée à 500 F pour les contribuables célibataires, veufs ou divorcés et à 1 000 F pour les contribuables mariés soumis à imposition commune, lorsque l'impôt dû par ces contribuables est inférieur au montant de cet avoir fiscal, le législateur a établi une différence de traitement entre les bénéficiaires de l'avoir fiscal qui n'est justifiée par aucune différence de situation en rapport avec l'objet de l'article 158 bis du code général des impôts, même ainsi modifié.

Cette différence de traitement demeurant injustifiée, nonobstant la possibilité de retrancher l'avoir fiscal non restitué du revenu net global de l'année suivant celle de la distribution des dividendes, le Conseil a censuré l'article 19 de la loi.

Il a cependant estimé que cette censure ne remettait pas en cause les données générales de l'équilibre financier, bien que la disposition en cause figurât en première partie de la loi de finances et que le rendement attendu de la mesure fût de 920 millions de francs.

L'article 41 augmentait les tarifs de la taxe de sécurité et de sûreté sur les aéroports, due par les entreprises de transport aérien au profit du budget annexe de l'aviation civile, dans une proportion conduisant à un accroissement de près de 40 % de son produit.

Les requérants soutenaient que cette augmentation contrevenait aux dispositions des articles 20 et 21 de l'ordonnance organique, en accroissant la part d'une ressource qui ne correspond

pas au paiement d'un prix en contrepartie d'une prestation, qu'elle méconnaissait les règles d'affectation prévues par l'article 18 de cette ordonnance portant ainsi atteinte à la sincérité du budget annexe, et qu'enfin, le législateur n'avait pas été mis en mesure de connaître l'utilisation du produit de la taxe, en violation de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

S'appuyant sur la combinaison des articles 20 et 21 de l'ordonnance, conformément à ce qu'il avait implicitement admis à propos de l'abondement du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) par une part du produit de la TVA (décision n° 94-351 DC du 29 décembre 1994, cons. 17, rec. p. 140), le Conseil a considéré que, pour l'essentiel, les recettes des budgets annexes doivent être constituées de rémunérations pour services rendus et que la part des ressources fiscales qui leur sont affectées doit demeurer réduite. En l'espèce, il a estimé que la part atteinte par la taxe atteinte par la taxe de sécurité et de sûreté -environ 16 %- était encore suffisamment réduite pour que l'exigence résultant des articles 20 et 21 de l'ordonnance soit remplie et il a rejeté le grief.

Il a, de même, rejeté les deux autres griefs invoqués, d'une part en rappelant que les règles d'unité et d'universalité s'appliquent aux budgets annexes comme au budget général et que la taxe en cause n'avait pas donné lieu à une affectation mais constituait une recette concourant aux conditions de l'équilibre général du budget annexe (dans le même sens, voir décision n° 95-369 DC du 28 décembre 1995 cons. 11 à 13 rec. p. 257), d'autre part en considérant que le Parlement avait pu, comme pour les autres impôts, exercer les compétences qui lui sont reconnues par l'article 34 de la Constitution, sans que soient méconnues les exigences tirées de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

L'article 80 avait pour objet de rendre déductible de l'assiette de l'impôt sur le revenu, dans les limites prévues à l'article 154 *quinquies* du code général des impôts, la fraction de la contribution sociale généralisée affectée au financement de l'assurance maladie.

Les députés requérants soutenaient qu'une telle disposition établissait une discrimination contraire à l'égalité devant l'impôt entre les revenus d'activité et de remplacement, d'une part, et les revenus et produits du capital, d'autre part.

Le Conseil a rejeté cette allégation en relevant tout d'abord que l'article 80 n'avait ni pour objet, ni pour effet de traiter les revenus et produits du patrimoine différemment des autres revenus au regard de la déductibilité de la contribution sociale généralisée puisque l'ensemble de ces revenus et produits bénéficient de cette déductibilité dès lors qu'ils sont soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu. Quant à la différence de traitement, liée aux modalités d'imposition, elle ne contrevenait pas au principe d'égalité qui, s'il implique qu'à des situations semblables il soit fait application de règles semblables, n'interdit nullement qu'à des situations différentes soient appliquées des règles différentes. Bien au contraire, le Conseil a considéré qu'il appartenait au législateur de prévoir, afin de ne pas remettre en cause le caractère progressif du montant de l'imposition du revenu des personnes physiques, -auquel le Conseil constitutionnel a reconnu valeur constitutionnelle (cf n° 93-320 DC du 21 juin 1993 cons. 32 rec. p. 146)- que la déductibilité partielle de la contribution sociale généralisée continuerait à ne bénéficier qu'aux revenus et produits soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu et non à ceux soumis à un taux proportionnel.

L'article 85 avait pour objet de renforcer le contrôle et la répression des facturations manquantes, incomplètes ou inexactes pour l'établissement de la taxe sur la valeur ajoutée.

Les IV et V dudit article instituèrent notamment des sanctions spécifiques pour les manquements aux règles de facturation, en prévoyant les garanties applicables.

Les députés requérants soutenaient en particulier que l'article 85 méconnaissait les droits de la défense, qu'il établissait des sanctions automatiques et disproportionnées, en méconnaissance de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et que le législateur aurait dû préciser que les sanctions administratives prévues par cet article étaient exclusives de sanctions pénales.

Le Conseil a tout d'abord rappelé les grands principes applicables en matière de sanctions pénales. Fidèle à sa jurisprudence établie depuis 1983, (cf. n° 83-164 DC du 2 décembre 1983 sur la loi de finances pour 1984, cons. 26 et 27 rec. p. 67), le Conseil a estimé qu'il résultait nécessairement de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen que l'exercice des libertés et droits individuels ne saurait en rien excuser la fraude fiscale, ni en entraver la légitime répression mais qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation de ce principe avec celui énoncé par l'article 8 de la même Déclaration, qui s'applique à toute sanction ayant le caractère de punition. De ce dernier principe, comme des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, il découle qu'une peine ne peut être infligée qu'à la condition que soient respectés le principe de légalité des délits et des peines, le principe de nécessité des peines, le principe de non-rétroactivité de la loi répressive d'incrimination plus sévère ainsi que le principe du respect des droits de la défense.

Après avoir rappelé, en reprenant la rédaction du 30ème considérant de sa décision n° 97- 389 DC du 22 avril 1997 (loi relative à l'immigration) que le principe constitutionnel des droits de la défense s'impose à l'autorité administrative sans qu'il soit besoin, pour le législateur, d'en rappeler l'existence, le Conseil a examiné la constitutionnalité du dispositif qui lui était soumis.

S'agissant du IV de l'article 85, insérant dans le code général des impôts un nouvel article 1740 ter A sanctionnant d'une amende de 100 F toute omission ou inexactitude dans la facturation et d'une amende de 10 000 F le défaut de présentation d'une facture, le Conseil a jugé que, nonobstant les garanties de procédure dont elle était assortie, cette disposition pouvait, dans nombre de cas, donner lieu à l'application de sanctions manifestement hors de proportion avec la gravité de l'omission ou de l'inexactitude constatée, comme d'ailleurs avec l'avantage qui en a été retiré, et il l'a déclarée inconstitutionnelle. On pourra rapprocher cette décision de celle du 30 décembre 1987 (n° 87-237 DC) par laquelle le Conseil avait censuré une disposition prescrivant que l'amende fiscale encourue en cas de divulgation du montant du revenu d'une personne serait, en toute hypothèse, égale au montant des revenus divulgués.

En revanche, le Conseil a considéré que le législateur, en modifiant par le V de l'article 85, l'article 1740 ter du CGI afin de sanctionner la délivrance d'une facture ne correspondant pas à une livraison ou à une prestation de service réelle d'une amende égale à 50 % du montant de la facture, n'avait pas établi une amende fiscale manifestement disproportionnée au manquement et n'avait pas méconnu, ce faisant, les exigences de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Toutefois, dans la continuité de sa jurisprudence sur le cumul des sanctions administratives pécuniaires et des sanctions pénales, établie dans sa décision du 28 juillet 1989 (n° 89-260 DC) sur la Commission des opérations de bourse, le Conseil a rappelé, dans une réserve d'interprétation, que lorsqu'une sanction administrative est susceptible de se cumuler avec une

sanction pénale, le principe de proportionnalité implique qu'en tout état de cause, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues.

Les requérants alléguaient enfin que deux articles étaient des " cavaliers budgétaires ". Si le Conseil a rejeté leur argumentation s'agissant de l'article 111, qui prorogeait pour un an le dispositif de congé de fin d'activité, en considérant que le dispositif prévu aura bien une incidence directe et immédiate sur les charges de l'État, il l'a en revanche accueillie, s'agissant de l'article 119, qui étendait les compétences de l'Agence nationale pour l'amélioration et l'habitat à la transformation de locaux agricoles en logements, lorsque ces locaux sont situés dans une zone de revitalisation rurale, dont l'objet était en effet étranger au domaine des lois de finances, tel que défini par l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Le Conseil a fait le même raisonnement en soulevant d'office l'article 75 qui élargissait les missions du fonds de gestion de l'espace rural.