

Commentaire de la décision n° 98-402 DC du 25 juin 1998

Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier

Le Conseil constitutionnel a été saisi, les 4 et 5 juin 1998, de la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (DDOEF), par plus de soixante députés et plus de soixante sénateurs qui mettaient respectivement en cause les articles 51, 63, 72 et 114 et les articles 61, 69, 72, 92 et 114.

C'est la réponse apportée au problème de procédure législative posé par les articles 61 (instituant une taxe communale sur les activités commerciales saisonnières), 69 (créant une contribution des entreprises exploitant des engins de remontée mécanique à un fonds de péréquation), 72 (validant des conventions passées par l'établissement public pour l'aménagement du site de la Défense) et 114 (validant diverses mesures relatives aux redevances aéroportuaires) du DDOEF qui mérite le plus de retenir l'attention.

Ces articles étaient tous issus d'amendements adoptés par l'Assemblée nationale lors de la nouvelle lecture suivant l'échec de la commission mixte paritaire, puis rejetés par le Sénat avant d'être réintroduits par l'Assemblée nationale en dernière lecture.

Jusqu'ici, le Conseil constitutionnel avait admis l'introduction de dispositions nouvelles par voie d'amendements, mêmes adoptés après réunion de la commission mixte paritaire (CMP), dès lors que ces amendements :

- "ne sont pas dépourvus de tout lien" avec le texte soumis à la délibération des assemblées, c'est-à-dire avec le projet de loi déposé au Parlement ;
- et "n'excèdent pas, par leur objet et leur portée, les limites inhérentes au droit d'amendement" (jurisprudence dite de "l'amendement Seguin").

Cette jurisprudence était insatisfaisante dans la mesure où elle ne se montrait pas plus rigoureuse pour les amendements adoptés après la réunion de la CMP. Or les amendements tardifs, surtout lorsqu'ils sont introduits dans les lois portant dispositions diverses, conduisent à encombrer les textes législatifs de dispositions défectueuses qui, faute de temps, ne peuvent ni être dûment examinées par le Parlement, ni, par conséquent, être corrigées.

Aussi bien, la décision n° 98-402 DC "resserre-t-elle" la jurisprudence antérieure sur les amendements adoptés après CMP.

Il est en effet jugé que les seuls amendements susceptibles d'être adoptés après CMP, pour respecter l'économie de l'article 45 de la Constitution, doivent soit être en relation directe avec une disposition du texte en discussion, soit être dictés par la nécessité d'assurer une coordination avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement tels que, par exemple, les lois de financement de la sécurité sociale et les lois de finances.

Cette nouvelle jurisprudence, qui joue au cas présent dans l'hypothèse d'un échec de la CMP, vaudra a fortiori en cas de réussite de celle-ci, puisque, en pareille hypothèse, le droit d'amendement est sous le contrôle direct du Gouvernement. Elle est en outre indifférente au fait que les dispositions nouvelles aient (comme en l'espèce) ou non suscité un désaccord entre les deux chambres.

En l'espèce, le Conseil, sans qu'il eut besoin de se prononcer sur les griefs invoqués par les requérants, a constaté que les articles 61, 69, 72 et 114 avaient été insérés dans le texte en discussion, après réunion de la commission mixte paritaire, sous la forme d'amendements ne présentant de lien direct avec aucune des dispositions de ce texte. Leur adoption, n'étant pas davantage justifiée par la nécessité d'une coordination avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement, il y avait lieu, en conséquence, de les déclarer contraires à la Constitution comme ayant été adoptés au terme d'une procédure irrégulière.

Toutefois, s'agissant d'une première application de cette nouvelle jurisprudence sur les amendements après CMP, le Conseil a décidé de limiter la déclaration de non conformité aux articles contestés.

Les autres articles en cause appelaient des réponses plus classiques.

L'article 51 autorisait l'Etat à céder gratuitement, dans la limite de 12 % du capital, des actions de la société Air France aux salariés de cette société qui auront consenti à des réductions de leurs salaires pour la durée de leur carrière professionnelle dans le cadre d'un accord collectif de travail passé entre la direction de l'entreprise et une ou plusieurs organisations syndicales représentatives des personnels concernés.

Les députés auteurs de la première saisine soutenaient que le législateur avait méconnu l'étendue de la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution en ne fixant pas de plafond maximum à la réduction de salaire et permettait ainsi une "disparition pure et simple du salaire en contrepartie du travail fourni".

La première branche du grief a été écartée au motif qu'en renvoyant à un accord collectif le soin de déterminer le niveau et les modalités des réductions de salaires, sans en fixer lui-même le montant maximal, le législateur n'avait pas méconnu la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution, s'agissant de la détermination des principes fondamentaux du droit du travail.

Quant à la seconde branche du grief, elle manquait en fait : d'une part, les travaux préparatoires révélaient que la réduction de salaires envisagée ne devait pas excéder pas 15 % ; d'autre part, il résultait des termes mêmes de la disposition critiquée, qui limitaient indirectement la réduction des salaires (du fait du plafonnement de la part du capital distribuée en contrepartie), que le législateur avait entendu exclure une réduction des salaires si forte qu'elle eût dénaturé le droit du salarié à obtenir la rémunération de son travail.

L'article 63 définissait des critères de localisation pour l'immatriculation de certaines catégories de véhicules appartenant à des personnes morales ou à des entreprises individuelles et précisait que la vignette représentative du paiement de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur est acquise dans le département où le véhicule doit être immatriculé.

Pour les députés requérants, cet article aurait eu pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités locales au point de méconnaître le principe de libre administration énoncé à l'article 72 de la Constitution. Il aurait également méconnu le principe communautaire de libre circulation des biens et des services dans l'Union européenne et, en imposant aux entreprises de location l'accomplissement d'une "formalité par nature impossible" -l'immatriculation d'un véhicule dans un endroit qu'elles ignorent- aurait encouru, à ce titre, la censure du Conseil constitutionnel.

Les requérants se méprenaient tout d'abord sur la portée de l'article 63, qui se bornait à définir de nouvelles règles d'immatriculation de certaines catégories de véhicules et à préciser le département où la vignette doit être acquise. Il n'avait ni pour objet ni pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration.

Au deuxième grief il aurait pu être répondu, conformément à la jurisprudence "interruption volontaire de grossesse" (n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, p. 19, cons. 7), que, sauf dispositions constitutionnelles spécifiques (n° 98-400 DC du 20 mai 1998), il n'appartenait pas au Conseil constitutionnel, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article 61 de la Constitution, d'examiner la conformité de la loi à un accord international. Mais en tout état de cause, le grief manquait en fait, la loi n'ayant ni pour objet, ni pour effet d'entraver la libre circulation des véhicules.

Le troisième grief manquait également en fait. La loi obligeait certes les entreprises de locations à immatriculer un véhicule dans le département où il est mis à la disposition du locataire au titre du premier contrat de location. Mais, ce faisant, elle ne leur imposait pas l'accomplissement d'une formalité impossible, le pouvoir réglementaire, dont l'intervention était explicitement prévue par le II de l'article 63, devant adapter aux nouvelles dispositions législatives la réglementation applicable.

L'article 92 tendait à exonérer de cotisations sociales les gains réalisés sur les options de souscription ou d'achat d'actions levées à compter du 1er avril 1998 et attribuées avant le 1er janvier 1997, dans le cadre de plans mis en place par les sociétés immatriculées au registre du commerce et des sociétés depuis moins de quinze ans à la date d'attribution. Il atténuait ainsi, à titre transitoire, les conséquences de l'article 11 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1997, qui assujettissait aux cotisations sociales, sauf indisponibilité des titres dans les cinq ans suivant l'attribution de l'option, les plus-values d'achat réalisées sur options de souscription ou d'achat d'actions.

Les sénateurs requérants soutenaient que la restriction de ce dispositif aux sociétés de moins de quinze ans créait, tant entre les sociétés attribuant des options qu'entre les salariés attributaires, une rupture de l'égalité devant les charges publiques qui n'était justifiée par aucun motif d'intérêt général et que le critère retenu par la loi n'était manifestement pas en rapport avec le but visé par le législateur.

Avant de répondre au grief, le Conseil s'est interrogé sur la conformité à la Constitution de la condition tenant à l'attribution des options avant le 1er janvier 1997. Il a jugé qu'il était loisible au législateur, sans méconnaître le principe d'égalité, de prendre en compte les conséquences, tant pour les sociétés les ayant attribuées que pour les salariés bénéficiaires, de l'article 11 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1997. En effet, en assujettissant aux cotisations sociales des options levées après le 1er janvier 1997 mais attribuées avant

cette date, c'est-à-dire avant son intervention, la loi de financement de la sécurité sociale pour 1997 avait généré des charges qui, si elles avaient pu être prévues lors de l'attribution des options, auraient peut-être conduit les entreprises à renoncer à celles-ci ou à la concevoir différemment.

La condition tenant à l'âge de l'entreprise, seule contestée, soulevait des problèmes plus délicats au regard du principe d'égalité. Son objet, tel qu'il a été mis avant au cours des débats parlementaires était d'éviter des charges trop lourdes aux entreprises innovantes en phase de croissance.

La relative jeunesse de l'entreprise était-elle en rapport avec cet objet ? Le Conseil, qui ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation identique à celui du Parlement, s'en est tenu, pour répondre à cette question, à un contrôle restreint. Il a ainsi jugé qu'en limitant le bénéfice de l'exonération aux options attribuées par les sociétés immatriculées au registre du commerce et des sociétés depuis moins de quinze ans à la date d'attribution, de manière à prévenir les difficultés spécifiques que l'application de l'article 11 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1997 entraîne pour les entreprises innovantes en phase de croissance, le législateur ne s'était pas fondé sur un critère manifestement inapproprié à l'objet poursuivi. La limitation en cause ne pouvait, dès lors, être déclarée contraire à la Constitution.