

Dossier documentaire de la décision n° 2000-441 DC

du 28 décembre 2000

Loi de finances rectificative pour 2000

Sommaire

I - La sincérité de la loi de finances rectificative pour 2000.....	3
– Décision n° 99-424 DC du 29 décembre 1999 - Loi de finances pour l'année 2000	3
– Décision n° 99-425 DC du 29 décembre 1999 - Loi de finances rectificative pour 1999	3
II - Article 2 : la TVA applicable aux péages autoroutiers.....	4
– Arrêt de la CJCE du 12 septembre 2000 (affaire C-276/97) (résumé).....	4
– Arrêt du 28 novembre 2000 (affaire C-88/99) Roquette Frères SA (extraits)	4
III - Art. 3 et 4 : les rapports entre lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale.....	5
– Décision n° 97-388 DC du 20 mars 1997 - Loi créant les plans d'épargne retraite	5
– Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998 - Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail.....	6
IV - Art. 6 : abandon d'une créance de l'Etat sur la société du journal <i>l'Humanité</i> 7	7
– Décision n° 86-210 DC du 29 juillet 1986 - Loi portant réforme du régime juridique de la presse.....	7
V - Art. 8 : création d'un compte de commerce relatif à la «gestion active de la dette»	8
– Art. 26 de l'ordonnance 59-2 du 2 Janvier 1959 - Ordonnance portant loi organique relative aux lois de finances	8
VI - Art. 16 : Ouverture de crédit au titre d' un compte de prêts.....	9
VII - Art. 35 : modification de la taxe sur les achats de viande dite « taxe d'équarrissage »	9
Jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le principe d'égalité.....	9
– Décision n° 84-184 DC du 29 décembre 1984 - Loi de finances pour 1985	9
– Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993 - Loi de finances rectificative pour 1993.....	9

- Décision n° 96-380 DC du 23 juillet 1996 - Loi relative à l'entreprise nationale France
Télécom..... 10
- Décision n° 97-388 DC du 20 mars 97 - Loi créant les plans d'épargne retraite 10
- Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998 - Loi d'orientation relative à la lutte contre les
exclusions..... 10

Texte..... 10

- Arrêté du 22 janvier 1993 relatif aux conditions hygiéniques et sanitaires de production, de
mise sur le marché et d'échanges de produits à base de viande 10

VIII - Article 37 : extension de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)11

**IX - Art. 48 : Mise à la charge des opérateurs de télécommunications des coûts
afférents aux interceptions de sécurité 12**

- Code des postes et télécommunications 12
 - Article L.35-6..... 12

X - Article 64 : Apurement des dettes sociales des exploitants agricoles de Corse 13

I - La sincérité de la loi de finances rectificative pour 2000

La sous-évaluation des recettes fiscales alléguée par les requérants est-elle manifeste ? A la supposer établie, peut-elle compromettre la sincérité de la loi de finances rectificative ?

La sous-évaluation des recettes fiscales alléguée par les requérants est-elle manifeste ?

A la supposer établie, peut-elle compromettre la sincérité de la loi de finances rectificative ?

– **Décision n° 99-424 DC du 29 décembre 1999 - Loi de finances pour l'année 2000**

(...)

- **SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES :**

Considérant, en premier lieu, que les auteurs des deux saisines contestent l'évaluation des recettes fiscales de l'Etat pour 2000, qui ne tiendrait pas compte « de la tendance très dynamique des encaissements en 1999, ainsi que du niveau effectif de la croissance économique en 1999 » ; qu'ils invoquent à cet égard la révision de l'évaluation du produit de l'impôt sur les sociétés pour l'année en cours, opérée à l'initiative du Gouvernement lors de la discussion de la loi de finances rectificative pour 1999 ;

Considérant, en l'espèce, qu'il ne ressort pas des éléments fournis au Conseil constitutionnel que les évaluations de recettes pour 2000 prises en compte à l'article d'équilibre soient, eu égard à l'amplitude de la sous-estimation alléguée rapportée aux masses budgétaires, entachées d'une erreur manifeste ; que, compte tenu des règles de perception de l'impôt sur les sociétés, le rehaussement inscrit dans la loi de finances rectificative pour 1999 n'impliquait pas nécessairement un ajustement de l'évaluation pour 2000 du produit de cet impôt figurant dans l'état A annexé à l'article 67 de la loi déferée ; que, si, au cours de l'exercice 2000, les recouvrements de recettes constatés dépassaient sensiblement les prévisions, il appartiendrait au Gouvernement de soumettre aux assemblées, comme il s'y est au demeurant engagé, un projet de loi de finances rectificative ;

(...)

– **Décision n° 99-425 DC du 29 décembre 1999 - Loi de finances rectificative pour 1999**

(...)

- **SUR LA SINCÉRITÉ DES ÉVALUATIONS DE RECETTES FISCALES FIGURANT DANS LA LOI DÉFÉRÉE :**

2. Considérant, en premier lieu, que les députés requérants mettent en cause l'amendement gouvernemental, adopté le 20 décembre 1999, relevant de 11,3 milliards de francs la prévision des recettes fiscales figurant dans le projet de loi de finances rectificative pour 1999 ; qu'ils soutiennent à cet égard que " la sincérité de la loi de finances se juge au jour du dépôt du document budgétaire " ;

3. Considérant que la règle invoquée par les requérants ne résulte d'aucune prescription, ni d'aucun principe de valeur constitutionnelle ;

4. Considérant, en second lieu, que la saisine des députés conteste la sincérité de l'évaluation des recettes fiscales, même après le rehaussement de 11,3 milliards de francs opéré ainsi qu'il a été dit ; qu'ils estiment en effet cette réévaluation " de trop faible ampleur " au regard des résultats constatés au cours des onze premiers mois de l'année 1999 ;

5. Considérant que l'évaluation des recettes fiscales figurant dans la loi déferée n'est entachée d'aucune erreur manifeste ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs des députés requérants relatifs à la sincérité des prévisions de recettes fiscales doivent être rejetés ;

(...)

II - Article 2 : la TVA applicable aux péages autoroutiers

Le dispositif contesté permet aux exploitants d'autoroutes à péages, désormais soumis à la TVA, de réclamer la déduction de la TVA ayant grevé les travaux réalisés depuis le 1^{er} janvier 1996.

1° Cette limitation dans le temps du droit à réclamation méconnaît-elle le droit au recours garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen?

2° Cette mesure constitue-t-elle un dispositif fiscal rétroactif ou une validation législative qui ne serait pas justifiés par un motif d'intérêt général ?

3° En limitant le droit à déduction aux seuls ouvrages construits après le 1^{er} janvier 1996, cette mesure méconnaît-elle le principe d'égalité ?

– Arrêt de la CJCE du 12 septembre 2000 (affaire C-276/97) (résumé)

La République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE :

- en ne soumettant pas à la taxe sur la valeur ajoutée (ci-après la «TVA») les péages d'autoroute comme contrepartie du service rendu aux usagers, contrairement aux dispositions des articles 2 et 4 de la sixième directive 77/388/CEE du Conseil, du 17 mai 1977, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires - Système commun de taxe sur la valeur ajoutée: assiette uniforme (JO L 145, p. 1, ci-après la «sixième directive»), et

- en ne mettant pas à la disposition de la Commission, au titre des ressources propres, les montants correspondants, accompagnés des intérêts de retard, ...

– Arrêt du 28 novembre 2000 (affaire C-88/99) Roquette Frères SA (extraits)

Le droit communautaire ne s'oppose pas à la réglementation d'un État membre prévoyant que, en matière fiscale, l'action en répétition de l'indu fondée sur la déclaration par une juridiction nationale ou communautaire de la non-conformité d'une règle nationale avec une règle nationale supérieure ou avec une règle communautaire ne peut porter que sur la période postérieure au 1^{er} janvier de la quatrième année précédant celle où la décision juridictionnelle révélant la non-conformité est intervenue.

III - Art. 3 et 4 : les rapports entre lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale

L'article 3 transfère le produit, estimé à 3 milliards de francs, d'une imposition de toutes natures (les droits sur les tabacs) du budget de l'Etat vers la sécurité sociale

L'article 4 affecte 350 millions de francs tirés d'un fonds de la sécurité sociale (fonds de solidarité vieillesse) au budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA).

1° Ces dispositions avaient-elles leur place dans une loi de finances ?

2° Ces mesures pouvaient-elles être adoptées sans avoir été auparavant appréciées et prises en compte par une loi de financement de la sécurité sociale, compte tenu de leurs incidences sur les conditions de l'équilibre de la sécurité sociale ?

– Décision n° 97-388 DC du 20 mars 1997 - Loi créant les plans d'épargne retraite

(...)

- SUR LE GRIEF TIRE D'UNE MECONNAISSANCE DE L'ARTICLE L.O. 111-3 DU CODE DE LA SECURITE SOCIALE :

Considérant que les requérants soutiennent que l'article 26 de la loi déferée, en rendant les abondements des employeurs aux plans d'épargne retraite déductibles de l'assiette des cotisations de sécurité sociale, affecterait les prévisions de recettes résultant de la loi de financement de la sécurité sociale, en méconnaissance de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale ;

Considérant qu'aux termes des trois premiers alinéas du I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale : « Chaque année, la loi de financement de la sécurité sociale :

1° Approuve les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale et les objectifs qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ;

2° Prévoit, par catégorie, les recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base et des organismes créés pour concourir à leur financement ; » et qu'aux termes du deuxième alinéa du II du même article : « Seules les lois de financement peuvent modifier les dispositions prises en vertu des 1° à 5° du I .» ;

Considérant que cette dernière disposition a pour objet de faire obstacle à ce que les conditions générales de l'équilibre financier, telles qu'elles résultent de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année, modifiée, le cas échéant, par des lois de financement rectificatives, ne soient compromises par des charges nouvelles résultant de l'application de textes législatifs ou réglementaires dont les incidences sur les conditions de cet équilibre, dans le cadre de l'année, n'auraient pu, au préalable, être appréciées et prises en compte par une des lois de financement susmentionnées ;

Considérant qu'en raison de ses conditions d'application, et notamment des délais nécessaires à sa mise en oeuvre effective, la loi déferée n'est en tout état de cause pas de nature à affecter les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale en 1997 ; que le moyen invoqué doit en conséquence être rejeté ; (...)

(...)

– **Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998 - Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail**

(...)

- SUR LE GRIEF TIRÉ DE LA VIOLATION DES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES ET ORGANIQUES RELATIVES AUX LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE :

Considérant que les députés auteurs de la requête soutiennent que la loi déferée au Conseil constitutionnel affecte gravement l'équilibre financier général de la sécurité sociale sans avoir été adoptée selon les formes et procédures prévues pour l'adoption des lois de financement de la sécurité sociale ; qu'ils soulignent ainsi que les mécanismes institués par le VI de l'article 3 de la loi, qui prévoit que l'aide attribuée pour chacun des salariés auxquels s'applique la réduction du temps de travail vient en déduction du montant global des cotisations de sécurité sociale à la charge de l'employeur, sont " de nature à modifier profondément les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale et notamment les prévisions de recettes ", en méconnaissance des dispositions constitutionnelles et organiques relatives aux lois de financement de la sécurité sociale et, plus précisément, de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale ;

Considérant que cette dernière disposition a pour objet de faire obstacle à ce que les conditions générales de l'équilibre financier, telles qu'elles résultent de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année, modifiée, le cas échéant, par des lois de financement rectificatives, ne soient compromises par l'application de textes législatifs ou réglementaires dont les incidences sur les conditions de cet équilibre, dans le cadre de l'année, n'auraient pu, au préalable, être appréciées et prises en compte par une des lois de financement susmentionnées ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, auquel il n'est pas dérogé par la loi déferée : "Toute mesure d'exonération, totale ou partielle, de cotisations de sécurité sociale, instituée à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'Etat pendant toute la durée d'application..." ; que le législateur a inscrit, à l'article 22 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998, un crédit de 1034,1 milliards de francs tenant compte, conformément à l'article L. 131-7 précité du code de la sécurité sociale, de la compensation intégrale par l'Etat des pertes de recettes de la sécurité sociale, y compris les charges de trésorerie y afférentes, induites par les abattements de cotisations devant être consentis aux employeurs ; **que, dans ces conditions, et compte tenu, en tout état de cause, des délais nécessaires à la mise en oeuvre effective des aides en question, la loi déferée n'est pas de nature à affecter les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ; que le grief invoqué doit donc être rejeté ;**

(...)

IV - Art. 6 : abandon d'une créance de l'Etat sur la société du journal *l'Humanité*

Cette disposition a pour objet de procéder à l'abandon d'une créance de 13 millions de francs détenue par l'Etat sur la société du journal l'Humanité, au titre de prêts consentis par le Fonds de développement économique et social.

Cette mesure porte-t-elle atteinte au principe d'égalité ?

– **Décision n° 86-210 DC du 29 juillet 1986 - Loi portant réforme du régime juridique de la presse**

(...)

20. Considérant que le pluralisme des quotidiens d'information politique et générale est en lui-même un objectif de valeur constitutionnelle ; qu'en effet, la libre communication des pensées et des opinions, garantie par l'article 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, ne serait pas effective si le public auquel s'adressent ces quotidiens n'était pas à même de disposer d'un nombre suffisant de publications de tendances et de caractères différents ; que l'objectif à réaliser est que les lecteurs qui sont au nombre des destinataires essentiels de la liberté proclamée par l'article 11 de la Déclaration de 1789 soient à même d'exercer leur libre choix sans que ni les intérêts privés ni les pouvoirs publics puissent y substituer leurs propres décisions ni qu'on puisse en faire les objets d'un marché ;

(...)

V - Art. 8 : création d'un compte de commerce relatif à la «gestion active de la dette»

Les modalités de création et de présentation de ce compte de commerce sont-elles contraires aux prescriptions de l'article 26 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 ?

- Art. 26 de l'ordonnance 59-2 du 2 Janvier 1959 - Ordonnance portant loi organique relative aux lois de finances

(...)

Les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services publics de l'Etat. **Les prévisions de dépenses concernant ces comptes ont un caractère évaluatif ; seul le découvert fixé annuellement pour chacun d'eux a un caractère limitatif.** Sauf dérogations expresses prévues par une loi de finances, il est interdit d'exécuter, au titre de comptes de commerce, des opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances ainsi que des opérations d'emprunts. Les résultats annuels sont établis pour chaque compte selon les règles du plan comptable général. (...)

(...)

VI - Art. 16 : Ouverture de crédit au titre d' un compte de prêts

Le rattachement de l'ouverture de crédit au compte de prêts concerné est-elle conforme à la nomenclature budgétaire ?

VII - Art. 35 : modification de la taxe sur les achats de viande dite « taxe d'équarrissage »

1° En taxant «essentiellement les moyennes et grandes surfaces de distribution», la disposition critiquée est-elle contraire au principe d'égalité au regard de l'affectation de la taxe ?

2° L'établissement du critère d'assujettissement des sociétés de distribution en fonction du chiffre d'affaires est-il contraire au principe d'égalité ?

3° Le taux de la taxe est-il confiscatoire ?

4° Le législateur est-il resté en deçà de sa compétence en ne définissant pas les « autres produits à base de viande » auxquels il applique désormais la taxe ?

Jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le principe d'égalité

– **Décision n° 84-184 DC du 29 décembre 1984 - Loi de finances pour 1985**

(...)

26 Considérant que le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que le législateur édicte, par l'octroi d'avantages fiscaux, des mesures d'incitation à la création et au développement d'un secteur d'activité concourant à l'intérêt général, notamment, comme cela est prévu par l'article 79, des fondations et associations d'intérêt général à caractère culturel ;

(...)

– **Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993 - Loi de finances rectificative pour 1993**

(...)

30. Considérant qu'en vertu de l'article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, la contribution commune aux charges de la Nation "doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés" ; que, conformément à l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives des contribuables ;

(...)

– **Décision n° 96-380 DC du 23 juillet 1996 - Loi relative à l'entreprise nationale France Télécom**

(...)

9. Considérant que le principe d'égalité ainsi invoqué ne s'oppose pas à ce que le législateur déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général dès lors que les différences de traitement qui en résultent sont en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ;

(...).

– **Décision n° 97-388 DC du 20 mars 97 - Loi créant les plans d'épargne retraite**

25. Considérant que le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que le législateur édicte pour des motifs d'intérêt général des mesures d'incitation par l'octroi d'avantages fiscaux ; que celui-ci a entendu favoriser pour les salariés qui le souhaitent, la constitution d'une épargne en vue de la retraite propre à compléter les pensions servies par les régimes obligatoires de sécurité sociale et de nature à renforcer les fonds propres des entreprises ; que les versements des salariés ainsi exonérés sont limités en vertu de l'article premier de la loi et que les sommes dont bénéficieront en retour ceux-ci ou leurs ayants-droit seront elles-mêmes assujetties à l'impôt sur le revenu ; que dès lors l'avantage fiscal en cause n'est pas de nature à porter atteinte au principe de progressivité de l'impôt ; que par suite les moyens invoqués ne peuvent être accueillis ;

(...)

– **Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998 - Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions**

(...)

9. Considérant, enfin, qu'aux termes du sixième alinéa de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant " l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature... " ; qu'il appartient au législateur, lorsqu'il établit une imposition, d'en déterminer librement l'assiette, sous la réserve des principes et des règles de valeur constitutionnelle ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels ;

(...)

Texte

– **Arrêté du 22 janvier 1993 relatif aux conditions hygiéniques et sanitaires de production, de mise sur le marché et d'échanges de produits à base de viande**

Le ministre de l'agriculture et du développement rural,

Vu la directive (C.E.E.) no 92-5 du 10 février 1992 portant modification et mise à jour de la directive (C.E.E.) no 77-99 relative à des problèmes sanitaires en matière d'échanges intracommunautaires de produits à base de viande et modifiant la directive (C.E.E.) no 64-433; (...)

Art. 1er. - Les dispositions du présent arrêté concernent les conditions hygiéniques et sanitaires relatives à la production, à la mise sur le marché et à la commercialisation intracommunautaire des produits à base de viande destinés après traitement à la consommation humaine.

Le présent arrêté ne s'applique pas à la préparation et à l'entreposage de produits à base de viande destinés à la consommation humaine dans les magasins de détail ou dans des locaux contigus à des points de vente, où la réparation et l'entreposage sont effectués exclusivement en vue d'une vente directe au consommateur.

(...)

VIII - Article 37 : extension de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)

Cette disposition étend la TGAP aux consommations intermédiaires d'énergie fossile et d'électricité.

1° Au regard de l'objectif de cette imposition, la loi est-elle contraire au principe d'égalité devant l'impôt notamment :

- en exonérant le secteur des transports ?
- un exonérant les ménages ?
- en exonérant les administrations ?
- en traitant mieux les entreprises les plus intensives en énergie que celles qui consomment le moins d'énergie ?
- en taxant l'électricité?

2° L'article 37 est-il entaché d'incompétence négative ?

3° Cette disposition méconnaît-elle le champ respectif des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ?

4° L'article 37 a-t-il été adopté au terme d'une procédure législative irrégulière, marquée par une méconnaissance du droit d'amendement ?

5° Cet article est-il contraire au principe d'annualité affirmé par l'article 2 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 ?

6° L'article 37 méconnaît-il d'autres principes constitutionnels (objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, droit à indemnisation) ?

Voir jurisprudence sur le principe d'égalité en page 9

IX - Art. 48 : Mise à la charge des opérateurs de télécommunications des coûts afférents aux interceptions de sécurité

L'article 48 est-il contraire au principe d'égalité devant les charges publiques ?

Porte-t-il une atteinte inconstitutionnelle à des situations légalement acquises ?

Voir jurisprudence sur le principe d'égalité page 9

□ Code des postes et télécommunications

– **Article L.35-6**

(inséré par Loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 art. 8 Journal Officiel du 27 juillet 1996)

Les prescriptions exigées par la défense et la sécurité publique et les garanties d'une juste rémunération des prestations assurées à ce titre, à la demande de l'Etat, par les opérateurs autorisés en application des articles L. 33-1 et L. 34-1, sont déterminées par leur cahier des charges.

L'enseignement supérieur dans le domaine des télécommunications relève de la responsabilité de l'Etat et est placé sous la tutelle du ministre chargé des télécommunications. Il est à la charge de l'Etat à compter de l'exercice budgétaire 1997, dans les conditions prévues par les lois de finances. Il bénéficie, de sa part et dans les conditions prévues par les lois de finances, des moyens lui garantissant une haute qualité.

Les missions de recherche publique et de développement dans le domaine des télécommunications sont exercées par l'Etat ou pour le compte de l'Etat et sous sa responsabilité dans le cadre de contrats qui définissent les programmes et en précisent les modalités de réalisation ainsi que de financement.

X - Article 64 : Apurement des dettes sociales des exploitants agricoles de Corse

Seuls les exploitants agricoles de Corse peuvent bénéficier d'un plan d'apurement de leurs dettes sociales antérieures prévu par cet article.

La différence de traitement entre les exploitants agricoles installés en Corse et ceux du continent connaissant des difficultés analogues est-elle contraire au principe d'égalité ?

Voir jurisprudence sur le principe d'égalité en page 9