

# Dossier documentaire de la décision n° 2000-442 DC

du 28 décembre 2000

## Loi de finances pour 2001

### Sommaire

<b>I - Art. 3 : Impôt sur le revenu - suppression de l'abattement sur certains revenus de capitaux mobiliers pour les contribuables les plus fortunés.....</b>	<b>3</b>
<b>Jurisprudence sur l'égalité devant l'impôt.....</b>	<b>3</b>
– Décision n° 84-184 DC du 29 décembre 1984 - Loi de finances pour 1985 .....	3
– Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993 - Loi de finances rectificative pour 1993.....	3
– Décision n° 96-380 DC du 23 juillet 1996 - Loi relative à l'entreprise nationale France Télécom.....	3
– Décision n° 97-388 DC du 20 mars 97 - Loi créant les plans d'épargne retraite .....	3
– Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998 - Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.....	4
<b>II - Art. 6 : Exonération des personnes physiques du paiement de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur (« vignette ») .....</b>	<b>5</b>
– Décision n° 2000-432 DC du 12 juillet 2000 - Loi de finances rectificative pour 2000.....	5
<b>III - Art. 36 : Redevances U.M.T.S. (téléphonie mobile de troisième génération) ...</b>	<b>6</b>
❑ <b>Code du domaine de l'État.....</b>	<b>6</b>
– Article L. 31 .....	6
❑ <b>Loi n° 86-1067 du 30 Septembre 1986 relative à la liberté de communication .....</b>	<b>6</b>
– Article 22 .....	6
<b>IV - Art. 46 : Article d'équilibre de la loi de finances - respect des principes d'universalité et de sincérité.....</b>	<b>7</b>
❑ <b>Ordonnance 59-2 du 2 Janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances .....</b>	<b>7</b>
– article 31.....	7
❑ <b>Jurisprudence du Conseil constitutionnel .....</b>	<b>7</b>
– Décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997 - Loi de finances pour 1998 .....	7
– Décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982 - Loi de finances pour 1983 .....	8

<b>V - Art. 71 : Taxe sur les activités commerciales non salariées à durée saisonnière</b>	<b>9</b>
<b>VI - Art. 89 : exonération de certains revenus de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS)</b> .....	<b>9</b>
– Décision n° 2000-437 DC - 19 décembre 2000 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 .....	9
<b>VII - Art. 116 : Fixation du taux de la taxe perçue à l'occasion de l'inscription des dispositifs médicaux à usage individuel sur la liste des produits remboursables</b>	<b>11</b>
– Décision n° 87-239 DC du 30 décembre 1987 - Loi de finances rectificative pour 1987 .....	11
<b>VIII - Cavaliers budgétaires</b> .....	<b>12</b>

# I - Art. 3 : Impôt sur le revenu - suppression de l'abattement sur certains revenus de capitaux mobiliers pour les contribuables les plus fortunés

- en raison de l'absence de rapport entre la mesure et la finalité économique de la loi ?
- en raison d'importants effets de seuil ?
- car l'imposition au taux marginal du barème de l'impôt n'est pas un critère objectif et rationnel de la capacité contributive ?

## Jurisprudence sur l'égalité devant l'impôt

### – 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 ;

(...)

## II - Art. 6 : Exonération des personnes physiques du paiement de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur (« vignette »)

1. En traitant différemment les artisans et commerçants exerçant en nom propre et ceux ayant choisi le régime de l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée, l'article 6 porte-t-il atteinte au principe d'égalité ?
2. La période d'imposition s'ouvrant le 1<sup>er</sup> décembre 2000, cette disposition a-t-elle un effet rétroactif contraire à la Constitution ?
3. La diminution des recettes fiscales pour les départements, consécutive à l'exonération des personnes physiques, réduit-elle l'autonomie fiscale de ces collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration ?

### – Décision n° 2000-432 DC du 12 juillet 2000 - Loi de finances rectificative pour 2000

(...)

2. Considérant que le I de l'article 11 a pour objet de supprimer la part régionale de la taxe d'habitation et prévoit, en contrepartie, une compensation financière versée par l'Etat ;

3. Considérant que les sénateurs requérants soutiennent que ces dispositions porteraient atteinte à plusieurs titres au principe de libre administration des collectivités territoriales affirmé à l'article 72 de la Constitution ; qu'ils allèguent, en premier lieu, que " la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation ampute de 22,5 % les recettes de fiscalité directe perçues par les régions et de 7,2 % leurs recettes totales hors emprunt " ; qu'ils soutiennent, en deuxième lieu, que cette suppression n'est que partiellement compensée par l'Etat, la compensation étant indexée sur la dotation globale de fonctionnement dont la progression depuis 1990 a été plus faible que celle des bases de la taxe d'habitation ; qu'enfin, ils font valoir que la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation ajoute ses effets à ceux de la réforme de la taxe professionnelle résultant de la loi de finances pour 1999 et qu'" il convient de fixer une limite au remplacement des impôts locaux par des dotations de l'Etat, dès lors que la capacité de mobilisation autonome des ressources est un élément de la libre administration des collectivités territoriales " ;

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

**5. Considérant, toutefois, que les règles posées par la loi sur le fondement de ces dispositions ne sauraient avoir pour effet de diminuer les ressources globales des collectivités territoriales ou de réduire la part des recettes fiscales dans ces ressources au point d'entraver leur libre administration ;**

6. Considérant qu'en contrepartie de la suppression, à compter de 2001, de la part régionale de la taxe d'habitation, la loi prévoit une compensation, par le budget de l'Etat, de la perte de recettes supportée par les régions ; qu'il est précisé au 2 du I de l'article 11 que " Cette compensation est égale au produit des rôles généraux de taxe d'habitation ou de taxe spéciale d'équipement additionnelle à la taxe d'habitation émis au profit de chaque région et de la collectivité territoriale de Corse en 2000 revalorisé en fonction du taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement " et que, " à compter de 2002, le montant de cette compensation évolue chaque année comme la dotation globale de fonctionnement " ; que **les dispositions critiquées, si elles réduisent de nouveau la part des recettes fiscales des régions dans l'ensemble de leurs ressources, n'ont pour effet ni de restreindre la part de ces recettes ni de diminuer les ressources globales des régions au point d'entraver leur libre administration ;**

(...)

### **III - Art. 36 : Redevances U.M.T.S. (téléphonie mobile de troisième génération)**

1° Ces redevances entrent-elles dans la catégorie des revenus du domaine prévue par l'article 5, alinéa 2, de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 ?

2° L'affectation des redevances au fonds de réserve des retraites et à la caisse d'amortissement de la dette publique peut-elle constituer une rupture de l'égalité devant les charges publiques ?

#### **□ Code du domaine de l'État**

##### **– Article L. 31**

*(Loi n° 86-1067 du 30 Septembre 1986 relative à la liberté de communication)*

Les bénéficiaires d'autorisations ou de concessions de toute nature concernant le domaine public national peuvent acquitter la redevance à leur charge par apposition d'un timbre fiscal sur le titre qui leur a été remis. Quelle que soit la date de ce titre, ils peuvent être tenus, à raison du chiffre et du mode de fixation des redevances, de se libérer soit par versement d'acomptes mensuels, **soit d'avance, par périodes triennales ou pour toute la durée de l'autorisation ou de la concession, si cette durée n'excède pas cinq ans.**

Des arrêtés du ministre de l'économie et des finances fixent les conditions d'application de ces différents modes de règlement.

#### **□ Loi n° 86-1067 du 30 Septembre 1986 relative à la liberté de communication**

##### **– Article 22**

*(Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 JO du 1er octobre 1986) (Loi n° 89-25 du 17 janvier 1989 art. 10 et 29 JO du 18 janvier 1989) (Loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 art. 16 JO du 27 juillet 1996) (Loi n° 2000-719 du 1 août 2000 art. 31 JO du 2 août 2000)*

L'utilisation, par les titulaires d'autorisation, de fréquences radioélectriques disponibles sur le territoire de la République constitue un mode d'occupation privatif du domaine public de l'Etat.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel autorise, dans le respect des traités et accords internationaux signés par la France, l'usage des bandes de fréquences ou des fréquences attribuées ou assignées à des usages de radiodiffusion.

Il contrôle leur utilisation et prend les mesures nécessaires pour assurer une bonne réception des signaux.

## **IV - Art. 46 : Article d'équilibre de la loi de finances - respect des principes d'universalité et de sincérité**

1° La loi de finances, elle-même, ne comporte pas d'évaluation du montant des ressources d'emprunt et de trésorerie. L'absence de cette évaluation dans le texte de la loi est-elle contraire à la Constitution ?

2° Les différents griefs allégués par les requérants, s'ils sont établis, sont-ils de nature à porter atteinte aux principes de sincérité et d'universalité ?

### **□ Ordonnance 59-2 du 2 Janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances**

#### **– article 31**

Le projet de loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes :

Dans la première partie, il autorise la perception des ressources publiques et comporte les voies et moyens qui assurent l'équilibre financier ; **il évalue le montant des ressources d'emprunts et de trésorerie** ; il autorise la perception des impôts affectés aux collectivités et aux établissements publics ; il fixe les plafonds des grandes catégories de dépenses et arrête les données générales de l'équilibre financier ; il comporte les dispositions nécessaires à la réalisation, conformément aux lois en vigueur, des opérations d'emprunts destinées à couvrir l'ensemble des charges de la trésorerie.

Dans la seconde partie, le projet de loi de finances de l'année fixe pour le budget général le montant global des crédits applicables aux services votés et arrête les dépenses applicables aux autorisations nouvelles par titre et par ministère ; il autorise, en distinguant les services votés des opérations nouvelles, les opérations des budgets annexes et les opérations des comptes spéciaux du Trésor par catégorie de comptes spéciaux et éventuellement par titre ; il regroupe l'ensemble des autorisations de programme assorties de leur échéancier ; il énonce enfin les dispositions diverses prévues à l'article 1er de la présente ordonnance en distinguant celles de ces dispositions qui ont un caractère annuel de celles qui ont un caractère permanent.

### **□ Jurisprudence du Conseil constitutionnel**

#### **– Décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997 - Loi de finances pour 1998**

(...)

2. Considérant que les auteurs de la saisine soutiennent que la loi de finances pour 1998 a été adoptée selon une procédure non conforme aux exigences constitutionnelles, au motif que le délai prévu à l'article 38 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée, relatif au dépôt du projet de loi et des annexes qui doivent l'accompagner, n'aurait pas été respecté ;

3. Considérant qu'en prévoyant que le projet de loi de finances et les documents qui lui sont annexés doivent être mis à la disposition des membres du Parlement au plus tard le premier mardi d'octobre, l'article 38 de l'ordonnance précitée a pour objet d'assurer leur information en temps utile pour leur permettre de se prononcer sur le projet de loi de finances dans les délais prévus à l'article 47 de la Constitution ;

4. Considérant que le projet de loi de finances a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 24 septembre 1997 ; que, si le dépôt officiel des annexes explicatives accompagnant le projet de loi de finances est intervenu le 11 octobre 1997, soit quatre jours après le délai fixé par l'article 38 de l'ordonnance, il est constant que l'ensemble des documents mentionnés au premier alinéa de cet article était à la disposition des parlementaires avant le premier mardi d'octobre ;

5. Considérant que le retard invoqué n'a donc pu avoir pour effet de priver le Parlement de l'information à laquelle il a droit pendant toute la durée du délai dont il dispose pour l'examen de la loi de finances ; que, dès lors, le moyen ne saurait être retenu ;

(...)

– **Décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982 - Loi de finances pour 1983**

(...)

1. Considérant que les auteurs de la saisine soutiennent que la loi de finances pour 1983 aurait été adoptée en violation des dispositions de l'article 38 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 au motif que certaines annexes explicatives, qui en vertu de l'article 32 doivent être jointes au projet de loi de finances, n'auraient été distribuées que le 9 octobre 1982, soit quatre jours après la date à laquelle elles auraient dû l'être ;

2. Considérant qu'en prévoyant que les documents annexés au projet de loi de finances doivent être mis à la disposition des membres du Parlement au plus tard le premier mardi d'octobre, l'article 38 de l'ordonnance a pour objet d'assurer leur information en temps utile pour leur permettre de se prononcer sur le projet de loi de finances dans les délais prévus à l'article 47 de la Constitution ;

**3. Considérant que le retard invoqué, à le supposer établi, n'a pu avoir pour effet de priver le Parlement de l'information à laquelle il a droit pendant toute la durée du délai dont il dispose pour l'examen de la loi de finances ; que, dès lors, le moyen ne saurait être retenu ; (...)**



## V - Art. 71 : Taxe sur les activités commerciales non salariées à durée saisonnière

voir Jurisprudence sur l'égalité devant l'impôt page 3

## VI - Art. 89 : exonération de certains revenus de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS)

1° Cette disposition avait-elle sa place dans une loi de finances ?

2° L'exonération de CRDS des allocations de chômage, des allocations d'invalidité et des pensions de retraites des personnes non imposables au titre de l'impôt sur le revenu méconnaît-elle le principe d'égalité devant les charges publiques ?

– **Décision n° 2000-437 DC - 19 décembre 2000 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001**

(...)

Considérant qu'aux termes du dix-neuvième alinéa de l'article 34 de la Constitution : « Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique » ;

Considérant que le I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction issue de la loi susvisée du 22 juillet 1996, qui constitue la loi organique prévue par l'article 34 de la Constitution, dispose :

« I. 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 ;

« 3° Fixe, par branche, les objectifs de dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base comptant plus de vingt mille cotisants actifs ou retraités titulaires de droits propres ;

« 4° Fixe, pour l'ensemble des régimes obligatoires de base, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ;

« 5° Fixe, pour chacun des régimes obligatoires de base visés au 3° ou des organismes ayant pour mission de concourir à leur financement qui peuvent légalement recourir à des ressources non permanentes, les limites dans lesquelles ses besoins de trésorerie peuvent être couverts par de telles ressources » ;

Considérant que le III du même article prévoit en son premier alinéa : « Outre celles prévues au I, les lois de financement de la sécurité sociale ne peuvent comporter que des dispositions affectant directement l'équilibre financier des régimes obligatoires de base ou améliorant le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale » ;

Considérant que l'article 4 modifie l'assiette de la contribution pour le remboursement de la dette sociale pour en exonérer certains retraités et pensionnés ; que le produit de cette contribution est intégralement affecté à la caisse d'amortissement de la dette sociale, qui n'est pas un organisme créé pour concourir au financement des régimes obligatoires de base ; qu'en outre, la modification de ses règles d'assiette est dépourvue d'effets financiers directs sur l'équilibre de ces régimes ;

(...)

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les articles 4, 24, 29, 39, 45 et 46 de la loi déferée, dont aucun n'améliore le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, doivent être déclarés non conformes à la Constitution comme étrangers au domaine des lois de financement de la sécurité sociale ;

(...)

## **VII - Art. 116 : Fixation du taux de la taxe perçue à l'occasion de l'inscription des dispositifs médicaux à usage individuel sur la liste des produits remboursables**

En prévoyant que le « barème est fixé par décret dans la limite de 30 000 F », le législateur est-il resté en deçà de sa compétence, s'agissant de la fixation du taux d'une imposition ?

– **Décision n° 87-239 DC du 30 décembre 1987 - Loi de finances rectificative pour 1987**

(...)

Considérant qu'en vertu de l'article 34, la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; que, **s'il ne s'ensuit pas que la loi doit fixer elle-même le taux de chaque impôt, il appartient au législateur de déterminer les limites à l'intérieur desquelles un établissement public à caractère administratif est habilité à arrêter le taux d'une imposition établie en vue de pourvoir à ses dépenses ;**

(...)

## VIII - Cavaliers budgétaires

Entre-t-il dans le domaine de la loi de finances de prévoir :

- la possibilité pour les communes et les départements d'attribuer des subventions de fonctionnement aux structures communales, intercommunales et départementales des organisations syndicales représentatives ? (art. 70)
- l'extension du régime de protection sociale agricole aux personnels non titulaires de l'établissement public « Domaine de Pompadour » dont les contrats ont été transférés à l'établissement public « les Haras nationaux » ? (art. 85)
- la nouvelle définition de l'utilisation qui peut être faite du produit de la taxe départementale des espaces naturels sensibles ? (art. 86)