



Commentaire

Décision n° 2018-1 OF du 6 juillet 2018

Situation de M. Thierry Robert au regard de ses obligations fiscales

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 20 avril 2018, sur le fondement de l'article L.O. 136-4 du code électoral, par le président de l'Assemblée nationale, au nom du bureau de cette assemblée, de la conformité de la situation de M. Thierry Robert, député, au regard des obligations de déclaration et de paiement des impôts qui lui incombent.

C'est la première fois que le Conseil constitutionnel était appelé à se prononcer sur le fondement de l'article L.O. 136-4 du code électoral.

Dans sa décision n° 2018-1 OF¹ du 6 juillet 2018, le Conseil constitutionnel a, en application de cet article, déclaré M. Thierry Robert inéligible pour une durée de trois ans et démissionnaire d'office de son mandat de député.

I. – Le contrôle de la régularité de la situation d'un parlementaire à l'égard de ses obligations fiscales instauré par l'article L.O. 136-4 du code électoral

Placé dans le chapitre du code électoral relatif aux conditions d'éligibilité et d'inéligibilité des députés, l'article L.O. 136-4 trouve son origine dans la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique².

Il organise un contrôle, par l'administration fiscale, de la situation fiscale de chaque député et de chaque sénateur³, susceptible de conduire à sa démission d'office et au prononcé d'une inéligibilité pour une durée maximale de trois ans.

La procédure se déroule en quatre phases.

¹ Ces décisions d'un nouveau type sont répertoriées avec les lettres « OF », pour « obligations fiscales ».

² La loi n° 2017-1339 du même jour pour la confiance dans la vie politique a prévu un dispositif analogue, à son article 31, pour les députés européens, mais placé sous le contrôle de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et du Conseil d'État (voir l'article 5-3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen).

³ En vertu de l'article L.O. 296 du code électoral, à l'exclusion de celle liée à l'âge, les conditions d'éligibilité et d'inéligibilité des sénateurs sont identiques à celles des députés.

* La première phase s'ouvre à la date d'entrée en fonction⁴ du député. Dans un délai d'un mois après cette date, il appartient à l'administration fiscale de transmettre à l'intéressé une attestation constatant s'il a satisfait ou non, en l'état des informations dont elle dispose, aux obligations de déclaration et de paiement des impôts⁵ dont il est redevable. L'attestation⁶ porte sur la situation fiscale du député à la date de son entrée en fonction.

Le premier alinéa de l'article L.O. 136-4 définit ce qu'il convient d'entendre par le fait de satisfaire aux obligations de paiement de l'impôt⁷ : telle est la situation du député qui, en l'absence de toute mesure d'exécution du comptable public, a acquitté ses impôts ou constitué des garanties jugées suffisantes par le comptable. C'est aussi le cas, à défaut, de celui qui a conclu un accord contraignant avec le comptable public en vue de payer ses impôts, ainsi que les éventuels intérêts échus, pénalités, majorations ou amendes, à condition qu'il respecte cet accord. Il ne s'agit donc pas forcément d'être à jour du paiement de l'impôt : la condition édictée par le texte peut être respectée si l'intéressé a conclu un accord de paiement de l'impôt avec l'administration fiscale.

Le législateur a précisé que l'attestation délivrée par l'administration ne constitue pas une prise de position formelle de sa part. Comme le soulignait l'étude d'impact du projet de loi organique à l'origine de cette disposition, « *la production d'une attestation positive par l'administration ne privera pas cette dernière de la possibilité de contrôler ultérieurement les années d'impositions concernées par l'attestation. En effet, la délivrance de l'attestation reposera sur un simple constat de l'état des déclarations et des paiements de l'élu. Le dispositif ne consiste en aucun cas à faire un contrôle fiscal de l'élu dans le mois suivant l'élection. Il s'agit d'une vérification limitée au constat que l'élu a déposé les déclarations d'impôts qu'il devrait déposer et qu'il a payé ses dettes fiscales connues par l'administration à cette date* »⁸.

* La deuxième phase s'ouvre si l'attestation fait état d'une non-conformité. Le député est alors invité, dans un délai d'un mois à compter de la réception de cette invitation, à se mettre en conformité ou à contester cette appréciation. Il peut contester l'attestation devant l'administration, par la voie d'un recours administratif, ou devant le juge.

⁴ Ce terme a été préféré à celui d'élection, afin de viser aussi le cas où un député serait remplacé par son suppléant.

⁵ Faute de précision dans la loi, le dispositif couvre l'ensemble des impositions, nationales comme locales.

⁶ Qui est transmise non seulement au parlementaire intéressé mais aussi, en application du paragraphe III de l'article L.O. 136-4 du code électoral, à l'organe chargé de la déontologie parlementaire de l'assemblée en cause (mais non au bureau de cette assemblée).

⁷ En revanche, il ne le précise pas s'agissant du respect des obligations fiscales déclaratives.

⁸ Étude d'impact sur le projet de loi organique rétablissant la confiance dans l'action publique, 14 juin 2017, p. 16.

Au terme de ce délai d'un mois, l'administration fiscale transmet au bureau de l'Assemblée nationale l'attestation (de conformité en cas de régularisation ou de non-conformité en l'absence de régularisation) et l'informe également, le cas échéant, de l'existence d'une contestation.

L'existence d'une contestation interrompt la procédure en cours devant l'Assemblée nationale, jusqu'à l'adoption d'une décision administrative ou juridictionnelle devenue définitive sur la situation fiscale de l'intéressé. Si cette décision lui est favorable, il n'y a pas lieu de poursuivre la procédure. Si, en revanche, elle fait état d'un manquement du député à ses obligations fiscales, la procédure recommence sur la base de cette décision : l'administration fiscale doit transmettre au député une nouvelle attestation et l'inviter à se mettre en conformité dans un délai d'un mois suivant la réception de cette invitation. Au terme de ce délai, l'administration fiscale transmet une nouvelle fois une attestation au bureau de l'assemblée.

Toute transmission d'attestation par l'administration fiscale donne lieu à l'envoi d'une copie à l'organe chargé de la déontologie parlementaire de l'assemblée.

* La troisième phase correspond à l'instruction de la situation du député par le bureau de son assemblée.

Cette instruction a été proposée à l'origine par le rapporteur de la commission des lois du Sénat, M. Philippe Bas, dans le but de « *clarifier le rôle du bureau : ce dernier disposerait bel et bien d'un pouvoir d'appréciation mais limité à la vérification de la réalité du manquement du parlementaire à des obligations de déclaration et de paiement des impositions dont il est redevable. Si cette situation de non-conformité était avérée, alors le bureau serait tenu de saisir le Conseil constitutionnel* »⁹. Rejetée par l'Assemblée nationale, afin d'exclure toute appréciation par le bureau de « *l'opportunité* »¹⁰ d'une saisine du Conseil constitutionnel, cette modification (c'est-à-dire le choix des mots « *Lorsqu'il [le bureau] constate une absence de mise en conformité* » plutôt que « *En l'absence de mise en conformité* ») a cependant été reprise en nouvelle lecture, la rapporteure de la commission des lois de l'Assemblée nationale, précisant alors qu'il s'agit seulement de prévoir « *la constatation d'une non-conformité par le bureau de l'assemblée préalablement à la saisine du Conseil constitutionnel* »¹¹.

Les pouvoirs du bureau de l'assemblée se bornent donc à constater que l'élu se

⁹ Rapport n° 607 (Sénat – 2016-2017) de M. Philippe Bas, fait au nom de la commission des lois, déposé le 4 juillet 2017, p. 118.

¹⁰ Rapport n°s 105 et 106 (Assemblée nationale – XV^e législature) de Mme Yaël Braun-Pivet, fait au nom de la commission des lois, déposé le 20 juillet 2017, p. 325.

¹¹ Rapport n° 124 (Assemblée nationale – XV^e législature) de Mme Yaël Braun-Pivet, fait au nom de la commission des lois, déposé le 2 août 2017, p. 16.

trouve bien dans la situation décrite par l'attestation délivrée par l'administration fiscale, à savoir qu'il ne s'est pas mis en conformité avec ses obligations fiscales et qu'il n'y a pas de contestation en cours.

Si ces conditions sont remplies, le bureau de l'assemblée doit saisir le Conseil constitutionnel.

* La quatrième et dernière phase est celle qui s'ouvre avec la saisine du Conseil constitutionnel. Il appartient à ce dernier de se déterminer en fonction de la gravité du manquement. Il peut déclarer le parlementaire inéligible à toutes les élections pour une durée maximale de trois ans et le déclarer démissionnaire d'office de son mandat. La démission d'office du député ou du sénateur élu au scrutin majoritaire entraîne l'organisation d'une élection partielle afin de pourvoir le siège vacant (articles L.O. 176, L.O. 178 et L.O. 319 du code électoral).

Alors que le projet de loi organique initial du Gouvernement soumis au Conseil d'État avait prévu de lier la compétence du Conseil constitutionnel, le Conseil d'État a suggéré au Gouvernement, dans son avis sur ce projet, de transformer cette obligation en « *faculté pour le Conseil constitutionnel de prononcer une démission d'office, en fonction de la gravité des manquements constatés et non régularisés, aux termes d'une procédure juridictionnelle où le parlementaire pourra faire valoir ses observations* »¹².

La rapporteure de la commission des lois de l'Assemblée nationale, Mme Yaël Braun-Pivet, s'est interrogée sur la portée de cette marge d'appréciation conférée au Conseil constitutionnel : « *cette capacité d'appréciation pose question. Elle est prévue par le code électoral en cas d'irrégularité dans le compte de campagne du parlementaire, c'est-à-dire pour la répression d'une irrégularité administrative ou d'une manœuvre frauduleuse dont l'importance peut effectivement varier. En revanche, dès lors qu'il s'agit de constater a posteriori une inéligibilité ou de sanctionner un manquement à l'obligation de déclaration à la Haute autorité, le législateur organique ne laisse au Conseil constitutionnel aucune latitude pour apprécier les faits ou moduler la peine consécutive d'inéligibilité* »¹³. Toutefois, cette marge d'appréciation a été maintenue dans le texte adopté, la rapporteure de l'Assemblée nationale soulignant que « *le Conseil constitutionnel vérifiera les faits, entendra la défense de l'élu et exercera un contrôle de proportionnalité pour déterminer s'il y a lieu de prononcer la démission d'office et l'inéligibilité* »¹⁴.

¹² Conseil d'État, avis n° 393323 sur le projet de loi organique pour la confiance dans l'action publique, paragr. 12.

¹³ Rapport nos 105 et 106 (Assemblée nationale – XV^e législature) précité, p. 324.

¹⁴ Exposé des motifs de l'amendement CL106 de la rapporteure de la commission des lois de l'Assemblée nationale, lors de l'examen du texte en commission des lois en première lecture.

Dans sa décision n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017 sur la loi organique à l'origine de l'article L.O. 136-4 du code électoral, le Conseil constitutionnel a souligné, sur le fondement des principes de proportionnalité et d'individualisation des peines (l'inéligibilité susceptible d'être prononcée étant une sanction ayant le caractère d'une punition) que « *lorsqu'il est saisi par le bureau d'une assemblée dans les conditions prévues à l'article L.O. 136-4 du code électoral, le Conseil constitutionnel a la faculté de prononcer la sanction, en fonction de la gravité du manquement. Il lui appartient alors de tenir compte, dans le prononcé de l'inéligibilité, des circonstances de l'espèce* »¹⁵.

Le Conseil constitutionnel dispose ainsi, à la différence des procédures dans lesquelles il se borne à constater un état de fait¹⁶, d'une marge d'appréciation.

* La loi organique du 15 septembre 2017 ayant été adoptée après l'élection de la nouvelle chambre, le législateur a prévu que, par exception, elle serait applicable aux nouveaux députés dès le lendemain de sa publication et aux nouveaux sénateurs à compter du 2 octobre 2017, l'administration disposant d'un délai de trois mois pour transmettre l'attestation aux élus concernés (article 19 de la loi organique).

II. – Origine de la saisine du Conseil constitutionnel

M. Thierry Robert a été élu député de La Réunion aux élections législatives de juin 2017. L'article L.O. 136-4 du code électoral étant applicable aux députés élus lors des élections précédant la publication de la loi organique du 15 septembre 2017, sa situation fiscale a été examinée par l'administration dans le délai spécial de trois mois prévu par l'article 19 de cette loi organique.

Le 8 décembre 2017, l'administration fiscale a adressé à l'élu une attestation de non-conformité de sa situation fiscale aux obligations déclaratives et de paiement des impôts dont il était redevable, à la date du 16 septembre 2017. Elle l'a informé du délai d'un mois dont il disposait pour se mettre en conformité avec ces obligations ou pour contester l'appréciation effectuée par les services fiscaux.

Le délai de régularisation étant échu, l'administration fiscale a adressé au bureau de l'Assemblée nationale, le 31 janvier 2018, une seconde attestation constatant

¹⁵ Décision n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017, *Loi organique pour la confiance dans la vie politique*, paragr. 18.

¹⁶ Révélation d'une inéligibilité *ex post* entraînant la déchéance du mandat (article L.O. 136 du code électoral), méconnaissance des obligations déclaratives prévues à l'article L.O. 135-1 entraînant l'inéligibilité et la démission d'office (article L.O. 136-2) ; incompatibilités entraînant la démission d'office (articles L.O. 149, 150, 151-2 et 151-4).

qu'il ne s'était pas mis en conformité en ce qui concerne l'ensemble de ses obligations de paiement de l'impôt à la date du 29 janvier 2018.

Au cours de sa réunion du 11 avril 2018, le bureau de l'Assemblée nationale a décidé de saisir le Conseil constitutionnel de la situation de M. Robert, sur le fondement de l'article L.O. 136-4 du code électoral. Cette saisine a été enregistrée au Conseil le 20 avril 2018.

III. – La décision du Conseil constitutionnel

* Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel, après avoir rappelé les dispositions législatives applicables et les faits de l'espèce, a d'abord souligné qu'il résulte de l'instruction que M. Thierry Robert, qui n'a pas contesté les attestations qui lui ont été notifiées par l'administration fiscale, n'avait pas, à la date du 29 janvier 2018 (soit à l'expiration du délai d'un mois faisant suite à la première attestation de non-conformité), « *acquitté ses impôts ni constitué des garanties suffisantes ni conclu un accord contraignant en vue de payer ses impôts* » (paragr. 5).

Le Conseil constitutionnel a certes relevé que M. Robert avait partiellement régularisé sa situation fiscale avant l'échéance du délai qui lui était laissé à cette fin et en totalité postérieurement à ce délai.

Toutefois, « *compte tenu de l'importance des sommes dues et de l'ancienneté de sa dette fiscale qui porte sur plusieurs années et sur plusieurs impôts* », le Conseil constitutionnel a prononcé l'inéligibilité de M. Robert à tout mandat pour une durée de trois ans à compter de sa décision et, « *par suite* », l'a déclaré démissionnaire d'office de son mandat de député (paragr. 6).

* Ce faisant, le Conseil constitutionnel a tranché plusieurs questions posées par la nouvelle procédure instituée à l'article L.O. 136-4 du code électoral.

– En premier lieu, il a jugé que la date à laquelle doit être apprécié le respect de la condition de conformité du parlementaire à ses obligations fiscales est, non pas la date à laquelle le Conseil constitutionnel se prononce, mais celle de la prise de fonction du parlementaire, sous réserve d'une éventuelle régularisation intervenant dans le délai d'un mois après cette date ou, s'il y a eu contestation de l'attestation par l'élu, dans le délai d'un mois après la décision définitive sur ce point.

Ainsi, pour déterminer si une inéligibilité peut être prononcée, le Conseil constitutionnel examine, d'une part, si l'attestation de non-conformité délivrée par l'administration fiscale correspondait bien à la réalité de la situation de l'élu

à sa date de prise de fonction et, d'autre part, si l'intéressé a procédé à une régularisation soit dans le délai d'un mois après cette date, soit dans le délai d'un mois après l'éventuel décision administrative ou juridictionnelle statuant définitivement sur sa contestation.

Une telle interprétation est la conséquence logique du dispositif mis en place par le législateur organique, qui a fait le choix d'introduire cette nouvelle disposition au chapitre III du titre II du livre I^{er} du code électoral, consacré aux conditions d'éligibilité et aux inéligibilités des députés. Il s'agit certes d'une condition d'éligibilité particulière : si elle doit être respectée à la date de la prise de fonction de l'élu, le constat de ce respect ne peut en être dressé qu'ultérieurement et elle est susceptible de régularisation dans un délai d'un mois. Pour autant, le choix fait par le législateur organique a été de considérer que le fait de ne pas être en règle vis-à-vis de sa situation fiscale « disqualifie » l'élu, qui n'aurait pas dû participer à la compétition électorale. Ce choix commande d'apprécier le respect de cette condition au plus près de l'élection. D'ailleurs, le législateur organique a pris soin de préciser que l'attestation délivrée par l'administration fiscale porte sur la situation de l'élu le jour de sa prise de fonction. En outre, ce contrôle n'intervient qu'une seule fois par mandat : il ne s'agit pas d'apprécier la situation fiscale de l'élu tout au long de son mandat. C'est donc bien sa situation antérieure à son élection qui est déterminante et il n'y a pas lieu de prendre en compte sa situation ultérieure, sous réserve du délai ouvert pour la régularisation.

Cette interprétation est, de surcroît, cohérente avec les autres inéligibilités susceptibles d'être prononcées en raison de la méconnaissance de certaines formalités requises en début de mandat, comme celle relative au défaut de dépôt de la déclaration de situation patrimoniale ou de la déclaration d'intérêts et d'activités (qui entraîne, en application de l'article L.O. 136-2 du code électoral, l'inéligibilité de l'élu et sa démission d'office prononcées par le Conseil constitutionnel sur saisine de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique).

Enfin, une lecture *a contrario* du délai d'un mois instauré par le législateur organique pour permettre au député de régulariser sa situation conduisait également à exclure toute prise en compte, pour apprécier l'existence du manquement, d'une régularisation plus tardive.

– En deuxième lieu, le Conseil constitutionnel, pour décider de la durée de l'inéligibilité à prononcer (laquelle, aux termes de la loi organique, ne peut excéder trois ans), a tenu compte de l'importance des sommes dues par le parlementaire et de l'ancienneté et du caractère répétitif de sa dette fiscale, laquelle portait en l'espèce sur plusieurs années et sur plusieurs impôts.

Même si l'intéressé avait partiellement régularisé sa situation fiscale dans le délai fixé par la loi organique, puis totalement régularisé cette situation postérieurement à l'expiration de ce délai, le Conseil constitutionnel a estimé que les éléments de gravité précités justifiaient le prononcé du quantum maximum de l'inéligibilité encourue, soit trois ans.

– En dernier lieu, en jugeant qu'il y a lieu de prononcer l'inéligibilité de l'intéressé et « *par suite, de le déclarer démissionnaire d'office* », le Conseil constitutionnel a entendu marquer que l'inéligibilité entraîne nécessairement la démission d'office du mandat parlementaire.

Le législateur organique n'a, en effet, manifestement pas entendu permettre au juge constitutionnel de prononcer l'inéligibilité du député sans prononcer, en même temps, sa démission d'office : il a au contraire, comme rappelé ci-dessus, conçu cette nouvelle obligation comme une condition d'inéligibilité. En tout état de cause, même si les deux sanctions n'étaient pas liées, l'application des dispositions de l'article L.O. 136 du code électoral, selon lesquelles, « *Sera déchu de plein droit de la qualité de membre de l'Assemblée nationale celui dont l'inéligibilité se révélera après la proclamation des résultats et l'expiration du délai pendant lequel elle peut être contestée ou qui, pendant la durée de son mandat, se trouvera dans l'un des cas d'inéligibilité prévus par le présent code* »¹⁷, aboutirait *in fine* au même effet.

¹⁷ La déchéance est constatée par le Conseil constitutionnel à la requête du bureau de l'Assemblée nationale ou du garde des sceaux ou, en outre, en cas de condamnation postérieure à l'élection, du ministère public près la juridiction qui a prononcé la condamnation.