

Paris, le 10 octobre 2022

Le Président du Groupe Socialistes et apparentés de
l'Assemblée nationale

Le Président du Groupe Socialiste, Écologiste et
Républicain du Sénat

à

Monsieur le Président du Conseil constitutionnel

Objet : Observations des Députés du Groupe Socialistes et apparentés et des Sénateurs du Groupe Socialiste, Écologiste et Républicain sur la proposition de loi portant création d'une contribution additionnelle sur les bénéfices exceptionnels des grandes entreprises et sur les observations du Gouvernement

Le 26 septembre dernier, la Présidente de l'Assemblée nationale a transmis au Conseil constitutionnel une proposition de loi présentée en application de l'article 11 de la Constitution portant création d'une contribution additionnelle sur les bénéfices exceptionnels des grandes entreprises, qui a été signée par deux-cent-quarante-deux députés et sénateurs, soit plus d'un cinquième des membres du Parlement.

Cette saisine a conduit le Gouvernement, le 3 octobre dernier, à transmettre au Conseil constitutionnel quatre observations. Ces dernières appellent, de la part des Députés du Groupe Socialistes et apparentés et des Sénateurs du Groupe Socialiste, écologiste et Républicains, tous signataires de la proposition de loi, les observations suivantes.

1. Cette proposition de loi porte sur l'un des objets susceptibles de donner lieu à référendum mentionnés au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution.

Comme le rappelle le Gouvernement dans ses observations, il appartient au Conseil constitutionnel de s'assurer que l'objet d'une proposition de loi référendaire porte sur « *l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent* » ou tend « à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions ».

Dans le cas présent, la proposition de loi dont est saisi le Conseil constitutionnel, qui vise à instaurer une contribution additionnelle sur les bénéficiaires exceptionnels des grandes entreprises, relève des « *réformes relatives à la politique économique* » de la Nation.

2. En premier lieu, les travaux préparatoires de l'article 11 de la Constitution permettent d'établir, pour certains domaines, ce qui relève ou non du champ de cet article. Le Gouvernement a ainsi spécifié, par la voix du Garde des sceaux, qu'« *il est des sujets qui (...) paraissent devoir impérativement relever de la voie parlementaire. Il s'agit d'abord des questions dont l'examen relève des prérogatives traditionnelles du Parlement, comme les libertés publiques, le droit pénal ou encore les lois de finances. Il en est de même des questions de souveraineté comme la police, la défense et la politique étrangère* »¹.

À aucun moment des débats, il n'a été fait référence au domaine fiscal qui ne relèverait pas de la « *politique économique* ».

Par ailleurs, et le Gouvernement dans ses observations le reconnaît lui-même, la législation fiscale ne relève pas du domaine exclusif des lois de finances. Ainsi, pour prendre l'exemple d'un texte adopté récemment par le Parlement, c'est une loi ordinaire (loi n° 2019-759 du 24 juillet 2019) et non une loi de finances qui a instauré la taxe sur les services numériques.

Pour les auteurs et autrices de la proposition de loi, la rédaction de l'article 11 de la Constitution ne doit pas être interprétée de manière trop restrictive, car ce serait contraire à l'intention du Constituant.

Comme l'a écrit le Député Pierre Mazeaud, rapporteur du projet de loi constitutionnelle de 1995, dans son rapport publié dans le cadre de la première lecture, la rédaction retenue à l'article 11 « *présente l'avantage d'éviter plusieurs écueils : plus restrictive, elle limiterait exagérément la possibilité de recourir au référendum* »².

¹ <https://archives.assemblee-nationale.fr/10/cr/1994-1995-extraordinaire3/002.pdf> (page 5)

² https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/constitution/revisions/1995/rapport_Mazeaud_2138.pdf (page 8)

De plus, le Gouvernement, par la voix du Garde des sceaux, a précisé à plusieurs reprises en séance l'objectif de l'élargissement du champ référendaire : « *le référendum permet de rendre la parole au peuple et de l'associer plus activement au processus politique de décision.* » ; « *Le référendum doit être utilisé pour résoudre des questions capitales, à des moments stratégiques.* » ; « *La France doit faire face à d'autres défis, le principal étant de concilier l'efficacité économique, l'ouverture au monde extérieur et la cohésion de la société.* » ; « *L'extension du champ du référendum vise à donner aux citoyens non seulement la parole mais encore le pouvoir sur un certain nombre de ces sujets. Elle adapte la Constitution à un besoin nouveau de participation dans les domaines qui font aujourd'hui discussion.* » ; « *Schématiquement, je dirai que la loi doit toujours être parlementaire lorsqu'il faut concilier ou améliorer. Elle peut être référendaire lorsqu'il faut trancher et réformer.* »³.

Notre pays est aujourd'hui à un moment stratégique, avec la guerre en Europe et un contexte économique et financier extrêmement dégradé, où la question de la taxation des superprofits est centrale dans le débat public. À cela s'ajoute une défiance croissante de nombreux de nos concitoyens à l'égard de nos institutions, qui impose, pour les auteurs et autrices de la proposition de loi, de les associer plus fortement aux décisions qui permettent de trancher les débats qui traversent notre société.

Enfin, s'agissant de l'avis du Conseil d'État rendu sur le projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique, dans lequel il estime que « *la législation fiscale ne relève pas du champ des réformes relatives à la politique économique ou sociale qui sont déjà dans le champ de l'article 11 de la Constitution* »⁴, force est de constater l'absence d'argumentation justifiant cette position.

Rappelons également que le Conseil constitutionnel n'est juridiquement pas tenu de suivre les avis et décisions du Conseil d'État. Récemment, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2021-976/977 QPC du 25 février 2022, a censuré la conservation générale et indifférenciée des données de connexion au nom du droit au respect de la vie privée, alors que le Conseil d'État, dans sa décision n° 393099 du 21 avril 2021⁵, avait validé cette pratique, à condition qu'elle s'inscrive dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée.

3. En deuxième lieu, la cohérence d'ensemble de la Constitution, qui impose d'interpréter le terme « économique » de la même manière à ses articles 11 et 70, confirme le fait que le domaine fiscal relève de la « politique économique ».

L'article 70 dispose que le « *Conseil économique, social et environnemental peut être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental* ». Aucune référence n'est donc faite au champ fiscal. Pourtant, le CESE compte aujourd'hui en son sein une commission permanente « Économie et finances » compétente en matière de fiscalité. Auparavant, une commission spécifique « Finances »

³ <https://archives.assemblee-nationale.fr/10/cr/1994-1995-extraordinaire3/002.pdf> (page 5)

⁴ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b2203_avis-conseil-etat.pdf (page 4)

⁵ <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2021-04-21/393099>

existait et avait par exemple été sollicitée par le Gouvernement au milieu des années 1970 pour rendre un rapport (adopté le 17 décembre 1975) sur une imposition généralisée des plus-values⁶. Cette sollicitation indique clairement que le CESE est compétent pour rendre des avis et des rapports relevant du domaine fiscal.

Si le Constituant, lors de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, a estimé nécessaire d'ajouter à l'article 70 une disposition prévoyant que le Gouvernement peut « également » consulter le CESE sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques, alors qu'il était déjà compétent pour donner son avis sur tout plan ou projet de loi de programmation à caractère économique, cela n'invalide absolument pas le fait que le terme « économique » dans notre Constitution englobe le champ fiscal. En effet, les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques ont une portée juridique relativement faible et ne contiennent jamais de dispositions fiscales.

4. En troisième lieu, il serait contraire à l'esprit de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 de considérer que la législation fiscale ne relève pas du champ de la « politique économique » au motif que le Conseil constitutionnel a décidé en 2000 qu'une loi du pays de Nouvelle-Calédonie, ayant pour unique objet de créer une nouvelle imposition, n'était pas contraire à la Constitution au motif que son adoption par le congrès n'avait pas été précédée de la consultation du conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie⁷.

En effet, cette interprétation de la « politique économique » serait beaucoup trop restrictive, ce que ne souhaitait pas le Constituant en 1995, et acterait une déconnexion entre notre Constitution et des réalités économiques incontestables.

Toute législation fiscale a des répercussions économiques, *a fortiori* quand la législation fiscale a vocation à avoir un rendement de plusieurs milliards d'euros et à contribuer à corriger des déséquilibres macroéconomiques majeurs. Tel est le cas de la proposition de loi en application de l'article 11 de la Constitution qui a été transmise au Conseil constitutionnel.

Ce lien constant entre mesure fiscale et effets économiques est d'ailleurs au cœur de l'argumentation du Gouvernement pour justifier la suppression totale de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) prévue à l'article 5 du projet de loi de finances pour 2023. Dans l'évaluation préalable de ce dernier, le Gouvernement explique ainsi que « *la suppression de la CVAE devrait favoriser des choix d'allocation et de localisation des facteurs et segments de production sur le territoire national. Elle contribuerait donc à soutenir l'activité économique et l'emploi.* »⁸. Déjà dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021, le Gouvernement avait intégré la baisse de CVAE dans le volet « compétitivité » du plan de

⁶ <https://www.lecese.fr/travaux-publies/avis-demande-par-le-gouvernement-sur-le-rapport-de-la-commission-detude-dune-imposition-generalisee-des-plus-val>

⁷ Décision n° 2000-1 LP du 27 janvier 2000 : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2000/20001LP.htm> (considérant 4)

⁸ Évaluations préalables des articles du projet de loi de finances pour 2023 (page 61)

relance. Dans l'exposé général des motifs du PLF 2021, voici comment cette baisse était justifiée : « *Le Gouvernement baisse significativement la fiscalité pesant sur la production en France. Le plan de relance prévoit une diminution de 20 Md€ des impôts de production sur la durée du plan de relance, dont 10 Md€ dès 2021 et ce de manière pérenne. Ces impôts, qui pèsent sur les facteurs de production des entreprises (masse salariale, investissement, capital productif notamment) et non directement sur les bénéfices, obèrent en effet lourdement la compétitivité des entreprises françaises, en particulier dans l'industrie. Leur baisse permettra ainsi de cibler particulièrement la compétitivité des entreprises industrielles et de faciliter la croissance et l'investissement des PME et des ETI, qui créent des emplois dans les territoires.* »⁹.

En outre, les dispositions fiscales contenues dans des lois ordinaires constituent une composante essentielle des réformes de politique économique. Il en va ainsi de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises¹⁰ qui représentait, selon les propos du ministre de l'Économie d'alors et d'aujourd'hui, Bruno Le Maire, dans son discours du 25 septembre 2018 devant l'Assemblée nationale, « *une étape majeure dans la transformation économique de notre pays (...).* »¹¹. Cette loi comporte plusieurs mesures de nature fiscale, telles que l'article 72 qui a supprimé la taxe due par les compagnies d'assurance sur les sommes versées au titre de bons ou contrats mentionnés au 2° du I de l'article 125-0 A du code général des impôts ou l'article 138 qui a créé divers prélèvements et contributions au profit de l'État sur le produit des jeux de loterie.

5. Enfin, le caractère temporaire de la contribution additionnelle sur les bénéfices exceptionnels des grandes entreprises dont la proposition de loi envisage la création est compatible avec l'objectif de ses auteurs et autrices d'en faire l'instrument d'une réforme de politique économique.

D'une part, l'assiette et le barème retenus visent à instaurer une contribution dont le rendement atteindra plusieurs milliards d'euros chaque année, ce qui sera de nature à modifier les comportements économiques des entreprises, notamment en matière de distribution des dividendes.

D'autre part, la temporalité de la contribution se justifie par la temporalité de la crise économique que nous vivons. La contribution dont la proposition de loi envisage la création est une réforme de temps de crise.

⁹ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b3360_projet-loi.pdf (page 18)

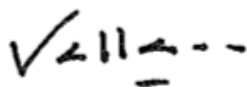
¹⁰ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000038496102/>

¹¹ <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/seance/2e-session-extraordinaire-de-2017-2018/premiere-seance-du-mardi-25-septembre-2018#1420912>

Pour ces raisons, les Députés du Groupe Socialistes et apparentés et les Sénateurs du Groupe Socialiste, écologiste et Républicains maintiennent leur position selon laquelle leur proposition de loi répond à l'ensemble des conditions fixées par l'article 11 de la Constitution.

Pour les Députés du Groupe
Socialistes et apparentés

Boris VALLAUD
Président



Pour les Sénateurs du Groupe
Socialiste, Écologiste et Républicain

Patrick KANNER
Président

