

Documents à l'appui de la décision n° 98-405 DC

du 29 décembre 1998

Loi de finances pour 1999

Table des matières

Normes de référence.....	2
CONSTITUTION DE 1958	2
Art. 34. - (extraits)	2
PRÉAMBULE DE LA CONSTITUTION DE 1946	2
DÉCLARATION DES DROITS DE L'HOMME ET DU CITOYEN DU 26 AOÛT 1789.....	3
- Art. 13. -	3
- Art. 17. -	3
Législation.....	4
Ordonnance No 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. (Journal Officiel du 3 janvier 1959) (extraits)	4
Code général des impôts	5
- Art. 885-G. –	5
Livre des procédures fiscales	6
- Art. L. 152. –	6
Jurisprudence du Conseil constitutionnel	7
> Sincérité budgétaire	7
- Décision n° 95-371 DC du 29 décembre 1995 - Loi de finances rectificative pour 1995	7
> Annualité du contrôle parlementaire.....	7
- Décision n° 94-351 DC du 29 décembre 1994 - Loi de finances pour 1995.....	8
> Fonds de concours	9
> "Crédits d'article"	9
- Décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997 - Loi de finances pour 1998.....	10
> Impôt sur les grandes fortunes – Impôt de solidarité sur la fortune.....	11
- Décision n° 81-133 DC du 30 décembre 1981 - Loi de finances pour 1982.....	11
> Allocations familiales	12
- Décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998.....	12

Normes de référence

CONSTITUTION DE 1958

Titre V Des rapports entre le Gouvernement et le Parlement

Art. 34. - (extraits)

La loi est votée par le Parlement.

La loi fixe les règles concernant : (...)

- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie. (...)

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. (...)

Des lois de programmes déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.

PRÉAMBULE DE LA CONSTITUTION DE 1946

10. La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.

11. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.

DÉCLARATION DES DROITS DE L'HOMME ET DU CITOYEN DU 26 AOÛT 1789

- Art. 13. -

Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.

- Art. 17. -

Les propriétés¹ étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.

¹ Rédaction de 1791 : «La propriété...»

Ordonnance No 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. (Journal Officiel du 3 janvier 1959) **(extraits)**

Titre Ier - Dispositions générales

Art. 1er. -

Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent.

Les dispositions législatives destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ou à imposer aux agents des services publics des responsabilités pécuniaires sont contenues dans les lois de finances.

Les lois de finances peuvent également contenir toutes dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature.

Lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire doivent entraîner des charges nouvelles, aucun projet de loi ne peut être définitivement voté, aucun décret ne peut être signé, tant que ces charges n'ont pas été prévues, évaluées et autorisées dans les conditions fixées par la présente ordonnance.

Les créations et transformations d'emplois ne peuvent résulter que de dispositions prévues par une loi de finances. Toutefois des transformations d'emplois peuvent être opérées par décret pris en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat. Ces transformations d'emplois, ainsi que le recrutement, les avancements et les modifications de rémunération ne peuvent être décidés s'ils sont de nature à provoquer un dépassement des crédits annuels préalablement ouverts.

Les plans approuvés par le Parlement, définissant des objectifs à long terme, ne peuvent donner lieu à des engagements de l'Etat que dans les limites déterminées par des autorisations de programme votées dans les conditions fixées par la présente ordonnance.

Les autorisations de programme peuvent être groupées dans des lois dites "lois de programme".

Art. 2. -

Ont le caractère de lois de finances :

La loi de finances de l'année et les lois rectificatives ; La loi de règlement. La loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat.

Seules les dispositions relatives à l'approbation de conventions financières, aux garanties accordées par l'Etat, à la gestion de la dette publique ainsi que de la dette viagère, aux autorisations d'engagements par anticipation ou aux autorisations de programme peuvent engager l'équilibre financier des années ultérieures. Les lois de programme ne peuvent permettre d'engager l'Etat à l'égard des tiers que dans les limites des autorisations de programme contenues dans la loi de finances de l'année.

Seules des lois de finances, dites rectificatives, peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année.

La loi de règlement constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances de l'année, complétée, le cas échéant, par ses lois rectificatives.

Chapitre II - Des affectations comptables (...)

Art. 17. -

Sous réserve des dispositions concernant les autorisations de programme, les crédits ouverts au titre d'un budget ne créent aucun droit au titre du budget suivant. Toutefois, les crédits de paiement disponibles sur opérations en capital sont reportés par arrêté du ministre des finances, ouvrant une dotation de même montant en sus des dotations de l'année suivante. Avant l'intervention du report, les ministres peuvent, dans la limite des deux tiers des crédits disponibles, engager et ordonnancer des dépenses se rapportant à la continuation des opérations en voie d'exécution au 1er janvier de l'année en cours.

Peuvent également donner lieu à report, par arrêté du ministre des finances, les crédits disponibles figurant à des chapitres dont la liste est donnée par la loi de finances ainsi que, dans la limite du dixième de la dotation du chapitre intéressé, les crédits correspondant aux dépenses effectivement engagées mais non encore ordonnancées.

Art. 19. -

Les procédures particulières permettant d'assurer une affectation au sein du budget général ou d'un budget annexe sont la procédure de fonds de concours et la procédure de rétablissement de crédits.

Les fonds versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'Etat à des dépenses d'intérêt public, ainsi que les produits de legs et donations attribués à l'Etat ou à diverses administrations publiques, sont directement portés en recettes au budget. Un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du ministre des finances au ministre intéressé. L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante ou du donateur. Des décrets pris sur le rapport du ministre des finances peuvent assimiler le produit de certaines recettes de caractère non fiscal à des fonds de concours pour dépenses d'intérêt public.

Peuvent donner lieu à rétablissement de crédits dans des conditions fixées par arrêté du ministre des finances :

- a) Les recettes provenant de la restitution au Trésor de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires ;
- b) Les recettes provenant de cessions ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires.

Le décret visé au deuxième alinéa du présent article pourra étendre la procédure des fonds de concours aux cas de rétablissement de crédits non prévus sous les lettres a et b ci-dessus et autorisés par la législation en vigueur.

Code général des impôts

- Art. 885-G. -

Les biens ou droits grevés d'un usufruit, d'un droit d'habitation ou d'un droit d'usage accordé à titre personnel sont compris dans le patrimoine de l'usufruitier ou du titulaire du droit pour leur valeur en pleine propriété. Toutefois, les biens grevés de l'usufruit ou du droit d'usage ou d'habitation sont compris respectivement dans les patrimoines de l'usufruitier et du nu-propiétaire suivant les proportions fixées par l'article 762 dans les cas énumérés ci-après, et à condition, pour l'usufruit, que le droit constitué ne soit ni vendu, ni cédé à titre gratuit par son titulaire :

- a. Lorsque la constitution de l'usufruit résulte de l'application des articles 767, 1094 ou 1098 du code civil. Les biens dont la propriété est démembrée en application d'autres dispositions, et notamment de l'article 1094-1 du code civil, ne peuvent faire l'objet de cette imposition répartie [Disposition à caractère interprétatif pour l'application de l'impôt de solidarité sur la fortune et de l'impôt sur les grandes fortunes].

b. Lorsque le démembrement de propriété résulte de la vente d'un bien dont le vendeur s'est réservé l'usufruit, le droit d'usage ou d'habitation et que l'acquéreur n'est pas l'une des personnes visées à l'article 751;

c. Lorsque l'usufruit ou le droit d'usage ou d'habitation a été réservé par le donateur d'un bien ayant fait l'objet d'un don ou legs à l'État, aux départements, aux communes ou syndicats de communes et leurs établissements publics, aux établissements publics nationaux à caractère administratif et aux associations reconnues.

Livre des procédures fiscales

- Art. L. 152. -

Les agents des administrations fiscales peuvent communiquer aux organismes de sécurité sociale les renseignements nécessaires à l'assiette des cotisations et au calcul des prestations ainsi qu'à l'assiette et au calcul de la contribution sociale généralisée.

Ils peuvent également signaler aux directeurs régionaux de la sécurité sociale, aux directeurs régionaux des affaires sanitaires et sociales et aux directeurs régionaux et chefs des services départementaux du travail et de la protection sociale agricoles, les infractions qu'ils constatent en ce qui concerne l'application des lois et règlements relatifs au régime général ou au régime agricole de sécurité sociale.

Jurisprudence du Conseil constitutionnel

➤ Sincérité budgétaire

Dispositif d'ensemble visant à satisfaire un besoin de financement de l'Etat

Une disposition ayant pour objet de substituer la caisse des dépôts et consignations à la caisse de garantie du logement social pour la gestion et le financement des prêts consentis aux organismes d'habitation à loyer modéré constitue avec une disposition instituant au profit de l'Etat un prélèvement de 15 milliards de francs sur la caisse des dépôts au titre de l'excédent de subventions versées par l'Etat à la caisse de garantie du logement social les éléments indivisibles d'un dispositif d'ensemble visant à satisfaire un besoin de financement de l'Etat ; celles-ci sont donc au nombre de celles qui peuvent, sans altérer la sincérité de sa présentation, figurer dans une loi de finances.(Décision n° 95-371 DC, 29 décembre 1995, cons. 2, 4 et 5, p.265)

- Décision n° 95-371 DC du 29 décembre 1995 - Loi de finances rectificative pour 1995

2 - Considérant que le I de l'article 3 a pour objet de substituer la caisse des dépôts et consignations à la caisse de garantie du logement social pour la gestion et le financement des prêts consentis aux organismes d'habitation à loyer modéré jusqu'au 31 décembre 1985 et de substituer la caisse des dépôts et consignations dans les droits et obligations de la caisse de garantie du logement social relatifs à ce financement, à compter de la même date ; que le II institue au profit de l'Etat un prélèvement de 15 milliards de francs sur la caisse des dépôts et consignations, "au titre de l'excédent de subventions versées par l'Etat" à la caisse de garantie du logement social dans le cadre de la gestion des prêts mentionnés au I ;

4 - Considérant que les auteurs de la saisine soutiennent que les dispositions du I ne sont pas au nombre de celles qui peuvent figurer dans une loi de finances ; que l'inconstitutionnalité dont serait ainsi entaché le I entraînerait, par voie de conséquence, celle du II ; qu'il est également fait grief à ces dispositions d'une part de méconnaître le principe de sincérité budgétaire dans la mesure où elles auraient, sinon pour objet du moins pour effet, d'"atténuer la lisibilité de l'opération", d'autre part de contrevenir à l'objectif de valeur constitutionnelle relatif à la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent ;

5 - Considérant que le II de l'article 3 a pour objet de dégager au profit de l'Etat une ressource de 15 milliards de francs ; que la caisse de garantie du logement social ne disposant pas de la trésorerie nécessaire à la réalisation de cette opération, cette dernière n'a été rendue possible que par la mise en oeuvre des dispositions prévues par le I ; qu'ainsi les I et II de l'article 3 constituent les éléments indivisibles d'un dispositif d'ensemble visant à satisfaire un besoin de financement de l'Etat ; que, dans ces conditions, ces dispositions sont au nombre de celles qui peuvent, sans altérer la sincérité de sa présentation, figurer dans une loi de finances ;

➤ Annualité du contrôle parlementaire

Les ressources de l'Etat retracées dans la loi de finances présentent un caractère prévisionnel et doivent tenir compte des effets économiques et financiers de la politique que le Gouvernement entend mener. Eu égard à la liste des entreprises dont la privatisation a été autorisée par la loi susvisée du 19 juillet 1993, le Gouvernement pouvait proposer au Parlement l'inscription au titre de 1995 de recettes prévisionnelles pour un montant de 55 milliards de francs. En outre, la circonstance qu'au-delà d'un plafond les recettes ne soient plus affectées à un compte d'affectation spéciale mais soient versées au budget général ne méconnaît pas les règles d'affectation de recettes à des dépenses non plus qu'aucune autre règle à valeur constitutionnelle.(94-351 DC, 29 décembre 1994, cons. 13, 14 et 15, p.140 ; comp. 93-320 DC, 21 juin 1993, cons. 22, p. 146)

- Décision n° 94-351 DC du 29 décembre 1994 - Loi de finances pour 1995

- SUR LA SINCERITE DE LA PRESENTATION GENERALE DE LA LOI DE FINANCES ET LA MECONNAISSANCE ALLEGUEE DES DROITS DU PARLEMENT :

. En ce qui concerne les ressources prévues par l'article 31 :

13. Considérant que les requérants font grief à l'article 31 de comporter un montant "irréaliste" des recettes attendues des opérations de privatisation, faussant ainsi le total des recettes et l'équilibre général figurant à l'article 36 de la loi déferée, de méconnaître les règles de non affectation des recettes et de financer massivement des charges permanentes par des recettes "incertaines" et "temporaires" ;

14. Considérant que l'article 31 prévoit, par dérogation à l'article 71 de la loi de finances pour 1993, que les produits provenant d'opérations de privatisation seront affectés en recettes du budget général, au-delà des huit premiers milliards de francs, lesquels viennent en recettes d'un compte d'affectation spéciale ;

15. Considérant que les ressources de l'Etat retracées dans la loi de finances présentent un caractère prévisionnel et doivent tenir compte des effets économiques et financiers de la politique que le Gouvernement entend mener ; qu'eu égard à la liste des entreprises dont la privatisation a été autorisée par la loi susvisée du 19 juillet 1993, le Gouvernement pouvait proposer au Parlement l'inscription au titre de 1995 de recettes prévisionnelles pour un montant de 55 milliards de francs ; qu'en outre, la circonstance qu'au-delà d'un plafond les recettes ne soient plus affectées à un compte d'affectation spéciale mais soient versées au budget général ne méconnaît pas les règles d'affectation de recettes à des dépenses non plus qu'aucune autre règle à valeur constitutionnelle ;

. En ce qui concerne la dissimulation alléguée de charges publiques :

16. Considérant que les députés auteurs de la saisine soutiennent que la "débudgétisation systématique", la sous-évaluation ou l'absence de prise en compte de nombreuses dépenses, le recours à des emplois en surnombre, le report de crédits d'équipement, l'insuffisance de créations d'emplois ou de certains crédits affectent la sincérité d'ensemble des charges de la loi de finances ; qu'en sus de la mise en cause de certaines dotations budgétaires, ils visent ainsi les articles 33 et 35 de cette loi ;

- Quant à l'article 33 de la loi et au chapitre 46-40 du budget du ministère du logement :

17. Considérant que les requérants font valoir que l'article 33, en augmentant le montant de la part des recettes de TVA affecté au BAPSA, permet de diminuer la subvention de l'Etat à ce budget annexe ; qu'en outre ils mettent en cause la diminution d'un milliard de francs de la subvention du budget général au fonds d'aide au logement que fait apparaître le chapitre 46-40 du budget du ministère du logement ; que selon eux, ces dispositions ne traduisent pas la réalité des besoins de financement public ;

18. Considérant que les dispositions contestées qui résultent de choix de gestion du Gouvernement ne méconnaissent aucun principe constitutionnel, ainsi d'ailleurs que les requérants l'admettent ;

- Quant à la sous-évaluation d'autres dépenses :

19. Considérant que les députés, auteurs de la saisine, mettent en cause la "pratique systématique de la sous-évaluation" de certaines dépenses ; qu'ils font grief à l'article 35 d'évaluer de façon minorée le montant du prélèvement sur recettes opéré au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes, au budget des charges communes de faire apparaître un versement limité à 5 milliards de francs à l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC), aux crédits d'équipement du budget du ministère de la défense de comporter un report de crédits de 6,5 milliards de francs ; qu'ils allèguent en outre qu'aucun crédit n'est prévu pour tirer les conséquences du financement de l'"Association pour la gestion de la structure financière" tel qu'il résulte d'un accord passé par l'Etat avec l'Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC) et l'Association des régimes de retraites complémentaires (ARRCO) et qu'ils soutiennent que les crédits de l'Education nationale ne tirent pas toutes les conséquences de la "loi de programmation du nouveau contrat pour l'école" en cours de discussion, tant en ce qui concerne les crédits que les créations de postes ; qu'il en va de même, selon eux, d'une disposition votée lors de l'examen de la loi portant diverses dispositions d'ordre social ; qu'ils mettent en cause la circonstance que quinze magistrats seraient recrutés en surnombre ; qu'enfin ils critiquent certaines dispositions de la loi de finances rectificative pour 1994 ;

20. Considérant que le grief relatif à l'article 35 tenant à l'absence de prise en compte des effets financiers de l'adhésion de nouveaux pays à l'Union européenne manque en fait ;

21. Considérant que si les requérants font grief à la loi de finances contestée de prendre en compte un montant de subventions inférieur à celui qui résulte de l'accord signé le 13 juillet 1993 entre l'Etat et l'UNEDIC, cet accord a été modifié par un avenant permettant une diminution de l'engagement financier de l'Etat ; que dès lors ce grief doit être écarté ;

22. Considérant que le report de crédits contesté, conforme aux prescriptions de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959, ne méconnaît aucune règle de valeur constitutionnelle ;

23. Considérant que le chapitre 46-71 du budget du ministère du travail comporte l'inscription pour un montant de 1 617,45 millions de francs des crédits nécessaires au financement par l'Etat de l'accord passé avec l'AGIRC et l'ARCCO le 29 décembre 1993 ; qu'en conséquence le grief tiré de ce que de tels crédits ne figureraient pas dans la loi déferée manque en fait ;

24. Considérant que l'existence de recrutements en surnombre ne ressort pas de dispositions de la loi déferée ;

25. Considérant qu'en tout état de cause il n'incombe pas nécessairement à la loi de finances de prendre en compte des charges provenant de textes de loi dont l'adoption n'est pas définitive ; que par ailleurs les griefs tirés de dispositions de la loi de finances rectificative pour 1994 ne sauraient être utilement invoqués à l'encontre de la loi de finances pour 1995 ;

. En ce qui concerne la méconnaissance alléguée des droits du Parlement :

26. Considérant que les députés auteurs de la saisine allèguent que les assemblées n'auraient pas disposé de l'information nécessaire à l'exercice effectif de leurs pouvoirs de contrôle du fait notamment des décalages qu'ils ont invoqués d'une part entre la prévision initiale et la réalité des recettes qui doivent être perçues, d'autre part en raison de la sous-évaluation alléguée de certaines charges ; qu'il ne ressort pas, ainsi qu'il a été énoncé, des estimations ou charges en cause non plus que des conditions du débat au Parlement que ce dernier n'ait pas disposé en temps utile des informations nécessaires à l'exercice complet de ses prérogatives budgétaires conformément aux prescriptions de l'article 32 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 ;

➤ Fonds de concours

➤ "Crédits d'article"

Des crédits correspondant au prélèvement institué par le dernier alinéa de l'article 5 de la loi du 17 août 1948, relative au redressement financier, ainsi qu'aux prélèvements effectués en application des dispositions de l'article 6 de la loi du 31 juillet 1949, portant aménagement de la taxe locale additionnelle aux taxes sur le chiffre d'affaires, ont été depuis lors rattachés au budget des services financiers en application de ces lois. Le maintien de ce rattachement par voie de fonds de concours, après l'entrée en vigueur de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959, n'est pas conforme aux dispositions de son article 19, dès lors que les recettes de ces fonds sont en majorité de caractère fiscal. Le maintien de ce rattachement affecte en outre la prévision de dépenses du budget général. Toutefois, les dépenses en cause sont intégralement retracées dans les comptes définitifs de l'exercice soumis au Parlement dans le cadre de la loi de règlement, en application de l'article 35 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Par ailleurs, le Parlement a pu être informé des caractéristiques de ces fonds de concours, tant à travers l'annexe qui en dresse, conformément à l'article 111 de la loi de finances pour 1996, l'état récapitulatif, qu'à l'occasion des travaux de ses commissions des finances. Enfin, le Gouvernement s'est engagé à mettre un terme à cette procédure - dès le projet de loi de finances pour 1999. Si ladite procédure, pour ceux de ces crédits qui sont compris dans les recettes du budget général, conduit à affecter l'évaluation du déficit prévisionnel en loi de finances initiale, l'atteinte ainsi portée à la sincérité de la loi de finances ne conduit pas pour autant, en l'espèce, à déclarer la loi déferée contraire à la Constitution. (Décision n°97-395 DC, 30 décembre 1997, cons. 14, p. 333)

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

- SUR LES MOYENS TIRES DU CARACTERE INSINCERE DE LA LOI DE FINANCES :

6. Considérant que les députés requérants font, en premier lieu, valoir que la loi de finances aurait dû tirer les conséquences, conformément à la volonté du constituant, des dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998, dans la mesure où elles auraient une incidence sur la détermination du revenu imposable, sur le calcul de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, sur le niveau de l'épargne et sur celui des prélèvements obligatoires ; que les dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 dont il n'aurait pas été tenu compte comprendraient la substitution de la contribution sociale généralisée aux cotisations d'assurance maladie, l'augmentation des taux de cette contribution sur les produits de l'épargne, la mise sous condition de ressources des allocations familiales et la diminution du montant de certaines prestations familiales ; qu'il résulterait en particulier de ce défaut de prise en compte que le rapport économique et financier, annexé au projet de loi de finances, comporterait des indications chiffrées inexactes en ce qui concerne le montant des prélèvements obligatoires ; que la sincérité de la présentation de la loi de finances s'en trouverait affectée ;

7. Considérant que, s'il n'incombe pas nécessairement à la loi de finances de l'année de prendre en compte des dispositions provenant de textes de loi dont l'adoption n'est pas définitive, il résulte toutefois des termes mêmes des articles L.O. 111-6 et L.O. 111-7 du code de la sécurité sociale, qui ont fixé les dates et délais d'examen de la loi de financement de la sécurité sociale, que le législateur organique a entendu mettre le Parlement en mesure de tenir compte, au cours de l'examen du projet de loi de finances, des incidences économiques et fiscales des mesures figurant dans la loi de financement de la sécurité sociale ; que les documents annexés au projet de loi de finances, notamment le rapport économique et financier, doivent ainsi permettre aux parlementaires de discuter et de voter la loi de finances en disposant des informations nécessaires à l'exercice du pouvoir législatif ;

8. Considérant, toutefois, qu'en l'espèce, il résulte des documents mis à la disposition du Parlement, comme des travaux parlementaires, que les conséquences de la loi de financement de la sécurité sociale sur le budget de l'Etat ont été prises en compte soit dans la préparation et la présentation du projet de loi de finances, soit au cours de son examen et dans le texte définitivement adopté ; que, dès lors, le grief doit être écarté ;

9. Considérant que les députés requérants allèguent, en second lieu, que certaines dépenses ne figurent pas dans le budget général, en méconnaissance de l'article 6 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée ; qu'ainsi sont comptabilisées, au sein du compte d'affectation spéciale du produit des privatisations, des dotations en capital destinées à des organismes publics qui n'ont pas vocation à être privatisés, alors qu'elles devraient être inscrites au budget général ; que le rôle du fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables a été élargi en méconnaissance de ses missions d'origine ; que des crédits devant abonder certains chapitres budgétaires du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, au titre de fonds de concours, ont en réalité un caractère fiscal et devraient figurer dans le budget général ;

. En ce qui concerne les comptes d'affectation spéciale :

10. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 25 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée : "Les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations qui, par suite d'une disposition de loi de finances prise sur l'initiative du Gouvernement, sont financées au moyen de ressources particulières. Une subvention inscrite au budget général de l'Etat ne peut compléter les ressources d'un compte spécial que si elle est au plus égale à 20 % du total des prévisions de dépenses." ;

11. Considérant, d'une part, que les comptes d'affectation spéciale constituent une procédure d'affectation de certaines recettes à certaines dépenses, conformément aux dispositions des articles 18, 23 et 25 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée et qu'ils n'ont ni pour objet, ni pour effet, de faire échapper des recettes et des dépenses de l'Etat à l'approbation du Parlement dans le cadre de la loi de finances ;

12. Considérant, d'autre part, que le financement, par le compte d'affectation "produits de cession de titres, parts et droits de sociétés", des dotations et apports à l'ensemble des entreprises publiques et établissements publics est conforme aux prévisions de l'article 71 de la loi de finances pour 1993, modifié par l'article 62 de la loi de finances pour 1997, qui a institué ce compte ; que le financement éventuel, par le compte d'affectation spéciale "fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables", des investissements et gros entretien du réseau routier national et d'une part des dépenses entrant dans le

cadre des contrats de plan Etat-Régions, dans le domaine des transports, ne contrevient pas aux missions assignées à ce fonds par l'article 47 de la loi de finances pour 1995 qui l'a institué ; que les moyens invoqués doivent par suite être rejetés ;

. En ce qui concerne les fonds de concours :

13. Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée : "Les fonds versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'Etat à des dépenses d'intérêt public, ainsi que les produits de legs et donations attribués à l'Etat ou à diverses administrations publiques, sont directement portés en recettes au budget. Un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du ministre des finances au ministre intéressé. L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante ou du donateur. Des décrets pris sur le rapport du ministre des finances peuvent assimiler le produit de certaines recettes de caractère non fiscal à des fonds de concours pour dépenses d'intérêt public" ;

14. Considérant que des crédits correspondant au prélèvement institué par le dernier alinéa de l'article 5 de la loi du 17 août 1948 susvisée, relative au redressement financier, ainsi qu'aux prélèvements effectués en application des dispositions de l'article 6 de la loi du 31 juillet 1949 susvisée, portant aménagement de la taxe locale additionnelle aux taxes sur le chiffre d'affaires, ont été depuis lors rattachés au budget des services financiers en application de ces lois ; que le maintien de ce rattachement par voie de fonds de concours, après l'entrée en vigueur de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959, n'est pas conforme aux dispositions précitées de son article 19, dès lors que les recettes de ces fonds sont en majorité de caractère fiscal ; que le maintien de ce rattachement affecte en outre la prévision de dépenses du budget général ; que, toutefois, les dépenses en cause sont intégralement retracées dans les comptes définitifs de l'exercice soumis au Parlement dans le cadre de la loi de règlement, en application de l'article 35 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ; que, par ailleurs, le Parlement a pu être informé des caractéristiques de ces fonds de concours, tant à travers l'annexe qui en dresse, conformément à l'article 111 de la loi de finances pour 1996, l'état récapitulatif, qu'à l'occasion des travaux de ses commissions des finances ; que, si la procédure de rattachement par voie de fonds de concours, pour ceux de ces crédits qui sont compris dans les recettes du budget général, conduit à affecter l'évaluation du déficit prévisionnel en loi de finances initiale, l'atteinte ainsi portée à la sincérité de la loi de finances ne conduit pas pour autant, en l'espèce, à déclarer la loi déferée contraire à la Constitution ; que les crédits relatifs aux fonds de concours visés par la présente requête seront dûment réintégrés, suivant les prescriptions de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959, dans le budget général de l'Etat "dès le projet de loi de finances pour 1999" ; que, dans ces conditions, le grief invoqué ne peut être accueilli ;

➤ *Impôt sur les grandes fortunes – Impôt de solidarité sur la fortune*

- Décision n° 81-133 DC du 30 décembre 1981 - Loi de finances pour 1982

En ce qui concerne l'article 3 :

4. Considérant que cet article dispose que les redevables de l'impôt sur les grandes fortunes sont imposables sur l'ensemble des biens, droits et valeurs leur appartenant ainsi que sur les biens appartenant à leur conjoint et à leurs enfants mineurs lorsqu'ils ont l'administration légale des biens de ceux-ci et qu'il précise en outre que les concubins notoires sont imposés comme les personnes mariées ;

5. Considérant que les auteurs de la saisine du 19 décembre 1981 estiment, en premier lieu, que ces dispositions sont contraires à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dans la mesure où elles comprennent dans les facultés contributives du redevable la valeur de biens qui ne lui appartiennent pas et dont il ne peut disposer ;

6. Considérant qu'en vertu de l'article 13 de la Déclaration des droits 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 redevables ;

7. **Considérant qu'en instituant un impôt sur les grandes fortunes le législateur a entendu frapper la capacité contributive que confère la détention d'un ensemble de biens** et qui résulte des revenus en espèce ou en nature procurés périodiquement par ces biens, qu'ils soient ou non soumis par ailleurs à l'impôt sur le revenu ; qu'en effet, en raison de son taux et de son caractère annuel, l'impôt sur les grandes fortunes est appelé normalement à être acquitté sur les revenus des biens imposables ; qu'il est de fait que le centre de disposition des revenus à partir duquel peuvent être appréciées les ressources et les charges du contribuable est le foyer familial ; qu'en décidant que l'unité d'imposition pour l'impôt sur les grandes fortunes est constituée par ce foyer, le législateur n'a fait qu'appliquer une règle adaptée à l'objectif recherché par lui, au demeurant traditionnelle dans le droit fiscal français, et qui n'est contraire à aucun principe constitutionnel et, notamment, pas à celui de l'article 13 de la Déclaration des droits ;

8. Considérant que les auteurs de la même saisine soutiennent, en second lieu, que l'article 3 viole le principe d'égalité entre les sexes dès lors qu'il fait peser la charge de l'impôt sur les hommes mariés ou vivant en concubinage notoire à raison de la valeur des biens de leur épouse ou concubine ;

9. Considérant que l'article 3 n'établit aucune discrimination au détriment de l'homme ou de la femme et se borne à dire que l'assiette de l'impôt est constituée par la valeur nette des biens appartenant aux personnes visées à l'article 2 ainsi qu'à leur conjoint et à leurs enfants mineurs ; qu'il ne saurait, dès lors, être invoqué une violation du principe de l'égalité entre les sexes ;

En ce qui concerne l'article 5-III :

10. Considérant que cette disposition prévoit que les biens ou droits grevés d'un usufruit, d'un droit d'habitation ou d'un droit d'usage accordé à titre personnel sont compris dans le patrimoine de l'usufruitier ou du titulaire d'un de ces droits pour leur valeur en pleine propriété ;

11. Considérant que, selon les auteurs de la saisine du 19 décembre 1981, l'article 13 de la Déclaration des droits ne permet pas de comprendre dans les biens d'un redevable la valeur d'un droit, en l'espèce essentiellement la nue-propriété, qui ne lui appartient pas et dont il ne peut disposer ;

12. **Considérant que l'impôt sur les grandes fortunes a pour objet, ainsi qu'il vient d'être rappelé à propos de l'article 3 de la loi, de frapper la capacité contributive que confère la détention d'un ensemble de biens et qui résulte des revenus en espèce ou en nature procurés par ces biens ; qu'une telle capacité contributive se trouve entre les mains non du nu-propriétaire mais de ceux qui bénéficient des revenus ou avantages afférents aux biens dont la propriété est démembreée** ; que, dans ces conditions, et compte tenu des exceptions énumérées par le législateur, celui-ci a pu mettre, en règle générale, à la charge de l'usufruitier ou du titulaire des droits d'usage ou d'habitation, l'impôt sur les grandes fortunes sans contrevenir au principe de répartition de l'impôt selon la faculté contributive des citoyens comme le veut l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;

➤ Allocations familiales

- Décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998

- SUR L'ARTICLE 23 :

24. Considérant que le I de l'article 23, qui modifie l'article L. 521-1 du code de la sécurité sociale, prévoit notamment que les allocations familiales, ainsi que les majorations pour âge prévues par l'article L. 521-3 du même code, "sont attribuées au ménage ou à la personne dont les ressources n'excèdent pas un plafond qui varie en fonction du nombre des enfants à charge" et que "ce plafond est majoré lorsque chaque membre du couple dispose d'un revenu professionnel ou lorsque la charge des enfants est assumée par une seule personne" ; qu'il est précisé que "le niveau du plafond de ressources varie conformément à l'évolution des prix à la consommation hors tabac, dans des conditions prévues par voie réglementaire" ; que le II de l'article 23 place également sous conditions de ressources les allocations familiales, versées dans les départements d'outre-mer, régies par les articles L. 755-11 et L. 755-12 du même code ; qu'il est ajouté au IV de l'article 23 que la mise en oeuvre d'un plafond de ressources pour le versement des allocations familiales est transitoire et s'appliquera jusqu'à ce que soit décidée une réforme d'ensemble des prestations et des aides fiscales aux familles ;

25. Considérant que, pour les députés comme pour les sénateurs requérants, cette disposition méconnaît un principe fondamental reconnu par les lois de la République dit de l'"universalité des allocations

familiales", ainsi que les exigences contenues dans les dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 ; qu'en outre, selon les députés, l'article 23 porte atteinte au principe d'égalité, ainsi qu'au principe selon lequel à toute cotisation sociale correspondrait un droit à l'ouverture de prestations ; que les sénateurs reprochent enfin à l'article critiqué d'être entaché d'incompétence négative en renvoyant au décret le soin de fixer les plafonds de ressources ;

. En ce qui concerne la méconnaissance alléguée d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République :

26. Considérant que, selon le principe fondamental reconnu par les lois de la République invoqué par les requérants, le droit à l'attribution d'allocations familiales serait reconnu quelle que soit la situation des familles qui assument la charge de l'éducation et de l'entretien des enfants ;

27. Considérant que la législation républicaine intervenue avant l'entrée en vigueur du Préambule de la Constitution de 1946 a réaffirmé, à partir des années 1930, le devoir de la collectivité de protéger la cellule familiale et d'apporter, dans l'intérêt de l'enfant, un soutien matériel aux familles, en particulier aux familles nombreuses ; que, cependant, cette législation n'a jamais conféré un caractère absolu au principe selon lequel cette aide devrait être universelle et concerner toutes les familles ; qu'ainsi, notamment, la loi du 11 mars 1932, rendant obligatoire l'affiliation des employeurs à des caisses de compensation destinées à répartir la charge résultant des allocations familiales, ne prévoit l'attribution d'allocations qu'aux salariés ayant un ou plusieurs enfants à charge ; que le décret-loi du 29 juillet 1939, relatif à la famille et à la natalité françaises, a supprimé l'aide auparavant accordée dès le premier enfant, et n'a étendu le bénéfice des allocations familiales, à partir du deuxième enfant, qu'aux personnes exerçant une activité professionnelle ; que, par la suite, l'ordonnance du Gouvernement provisoire de la République française du 4 octobre 1945, portant organisation de la sécurité sociale, de même que la loi du 22 août 1946, fixant le régime des prestations familiales, ont subordonné au rattachement à une activité professionnelle le bénéfice des allocations familiales ; qu'ainsi l'attribution d'allocations familiales à toutes les familles, quelle que soit leur situation, ne peut être regardée comme figurant au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République mentionnés par le Préambule de la Constitution de 1946 ;

. En ce qui concerne le respect des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 :

28. Considérant qu'aux termes du dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : "La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement" ; que selon son onzième alinéa : "Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs..." ;

29. Considérant qu'il incombe au législateur, comme à l'autorité réglementaire, conformément à leurs compétences respectives, de déterminer, dans le respect des principes posés par ces dispositions, les modalités concrètes de leur mise en oeuvre ;

30. Considérant, en particulier, qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et qui peuvent comporter la modification ou la suppression de dispositions qu'il estime excessives ou inutiles ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ;

31. Considérant que l'exigence constitutionnelle résultant des dispositions précitées des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 implique la mise en oeuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur de la famille ; qu'il est cependant loisible au législateur, pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités d'aide aux familles qui lui paraissent appropriées ; qu'outre les prestations familiales directement servies par les organismes de sécurité sociale, ces aides sont susceptibles de revêtir la forme de prestations, générales ou spécifiques, directes ou indirectes, apportées aux familles tant par les organismes de sécurité sociale que par les collectivités publiques ; que ces aides comprennent notamment le mécanisme fiscal du quotient familial ;

32. Considérant, en conséquence, que si les dispositions précitées des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 ne font pas, par elles-mêmes, obstacle à ce que le bénéfice des allocations familiales soit subordonné à une condition de ressources, les dispositions réglementaires prévues par la loi ne sauraient fixer les plafonds de ressources, compte tenu des autres formes d'aides aux familles, de telle sorte que seraient remises en cause les exigences du Préambule de 1946 ; que, sous cette

réserve, l'article 23 n'est pas contraire aux dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 ;

. En ce qui concerne l'atteinte alléguée au principe d'égalité :

33. Considérant que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des motifs d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ;

34. Considérant que les députés requérants font valoir, en premier lieu, que la différence de traitement introduite par l'article 23 entre les familles se trouvant en-dessous et au-dessus du plafond de ressources est sans lien avec l'objet de la disposition qui l'institue et qu'elle est, de ce fait, inconstitutionnelle ;

35. Considérant que, par la disposition critiquée, le législateur, auquel il appartient d'apprécier les conditions dans lesquelles les droits de la famille doivent être conciliés avec d'autres impératifs d'intérêt général, a entendu rétablir l'équilibre financier de la branche famille du régime général de la sécurité sociale, en suspendant le versement des allocations familiales aux familles dont le niveau de ressources est le plus élevé ; qu'en disposant, à cet effet, que les allocations familiales, ainsi que les majorations pour âge, "sont attribuées au ménage ou à la personne dont les ressources n'excèdent pas un plafond qui varie en fonction du nombre des enfants à charge", en évitant certains effets de seuil liés à l'établissement du plafond par l'octroi d'allocations familiales différentielles dues lorsque les ressources excèdent le plafond d'un montant inférieur à une somme déterminée, et en marquant en outre le caractère transitoire de la mesure, laquelle doit s'appliquer "jusqu'à ce que soit décidée une réforme d'ensemble des prestations et des aides fiscales aux familles", le législateur a fondé la différence de traitement qu'il a établie sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec les buts de la loi ;

36. Considérant, en deuxième lieu, que serait également contraire au principe d'égalité, selon les députés, le quatrième alinéa de l'article 23 qui prévoit une majoration du plafond de ressources à partir duquel les allocations familiales ne sont plus versées, lorsque la charge des enfants est assumée par une seule personne ou lorsque chacun des membres du couple dispose d'un revenu professionnel ;

37. Considérant que, même à revenu et nombre d'enfants égaux, la charge liée à la présence d'enfants au foyer est sensiblement différente selon qu'un seul membre du couple exerce une activité professionnelle ou selon qu'il s'agit d'une personne seule ou d'un couple dont les deux membres exercent une activité professionnelle effective, en raison des contraintes spécifiques liées à ces deux dernières situations ; qu'il appartient au pouvoir réglementaire de fixer le revenu professionnel minimal ouvrant droit à la majoration de manière à ne pas introduire de discriminations injustifiées ;

38. Considérant, enfin, que les députés requérants soutiennent que la mise sous condition de ressources des allocations familiales entraînera une rupture d'égalité entre couples mariés et concubins ; qu'en effet les seconds, présentant des déclarations de revenus séparées, pourront se trouver en dessous du plafond de ressources et bénéficier ainsi du versement des allocations familiales, alors que les premiers, astreints à l'obligation d'une déclaration de revenus commune, s'en verraient privés à revenus identiques ;

39. Considérant que le régime des allocations familiales répond à l'exigence constitutionnelle de solidarité nationale en faveur de la famille ; que les charges familiales sont indépendantes de l'état civil des membres du couple ; que, par suite, les ressources à prendre en compte pour déterminer le droit au bénéfice des allocations familiales sont celles des deux membres du couple qui ont en charge l'entretien et l'éducation des enfants, indépendamment du fait que les intéressés sont ou non mariés ; que, sous cette réserve, le grief doit être écarté ;

. En ce qui concerne les autres griefs relatifs à l'article 23 :

40. Considérant, en premier lieu, que la disposition critiquée ne déroge pas à la règle, invoquée par les députés requérants, selon laquelle les cotisations versées aux régimes obligatoires de sécurité sociale ouvrent vocation à des droits aux prestations et avantages servis par ces régimes ; qu'ainsi le moyen manque en fait ;

41. Considérant, en second lieu, que, s'il y a lieu de ranger la mise sous condition de ressources des allocations familiales au nombre des principes fondamentaux de la sécurité sociale qui, comme tels, relèvent de la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au pouvoir réglementaire, sauf à ne pas dénaturer l'objet et la portée de la législation relative à la politique familiale au regard des exigences du Préambule de 1946, de fixer le plafond au-dessus duquel les allocations familiales ne seront pas versées ;