

Décision n° 84–184 DC du 29 décembre 1984

Loi de finances pour 1985

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 21 décembre 1984 :

: par lettre de MM Charles Pasqua, Michel Alloncle, Jean Amelin, Hubert d'Andigné, Marc Bécam, Henri Belcour, Paul Bénard, Amédée Bouquerel, Yvon Bourges, Raymond Bourguine, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Michel Caldaguès, Pierre Carous, Auguste Cazalet, Jacques Habert, Jean Chamant, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Jean Chérioux, François O Collet, Henri Collette, Charles de Cuttoli, Luc Dejoie, Jacques Delong, Charles Descours, Franz Duboscq, Marcel Fortier, Philippe François, Michel Giraud, Christian Masson, Adrien Gouteyron, Bernard–Charles Hugo, Roger Husson, Paul Kauss, Christian de La Malène, Jean–François Le Grand, Maurice Lombard, Paul Malassagne, Paul Masson, Michel Maurice–Bokanowski, Geoffroy de Montalembert, Arthur Moulin, Jean Natali, Lucien Neuwirth, Paul d'Ornano, Sosefo Makapé Papilio, Christian Poncelet, Henri Portier, Alain Pluchet, Claude Prouvoyeur, Josselin de Rohan, Roger Romani, Michel Rufin, Maurice Schumann, Louis Souvet, Dick Ukeiwé, Jacques Valade, Edmond Valcin, André–Georges Voisin ;

: par lettre de MM Charles Pasqua, Jacques Moutet, Mme Brigitte Gros, MM Raymond Soucaret, Henri Collard, Louis Brives, Charles–Edmond Lenglet, Max Lejeune, Georges Mouly, Abel Sempé, Victor Robini, Bernard Legrand, Pierre Jeambrun, Michel Durafour, Jacques Pelletier, Paul Robert, Guy Besse, Georges Berchet, Paul Girod, Jean–Pierre Cantegrit, Joseph Raybaud, Charles Beaupetit, Jean Mercier, Sosefo Makapé Papilio, Christian Poncelet, Henri Portier, Alain Pluchet, Claude Prouvoyeur, Josselin de Rohan, Roger Romani, Michel Rufin, Maurice Schumann, Louis Souvet, Dick Ukeiwé, Jacques Valade, Edmond Valcin, André–Georges Voisin, Christian Masson, Adrien Gouteyron, Bernard–Charles Hugo, Roger Husson, Paul Kauss, Christian de La Malène, Jean–François Le Grand, Maurice Lombard, Paul Malassagne, Paul Masson, Michel Maurice–Bokanowski, Geoffroy de Montalembert, Arthur Moulin, Jean Natali, Lucien Neuwirth, Paul d'Ornano. Jean Chamant, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Jean Chérioux, François O Collet, Henri Collette, Charles de Cuttoli, Luc Dejoie, Jacques Delong, Charles Descours, Franz Duboscq, Marcel Fortier, Philippe François, Michel Giraud, Michel Alloncle, Jean Amelin, Hubert d'Andigné, Marc Bécam, Henri Belcour, Paul Bénard, Amédée Bouquerel, Yvon Bourges, Raymond Bourguine, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Michel Caldaguès, Pierre Carous, Auguste Cazalet, Jean Arthuis, Alphonse Arzel, Maurice Blin, André Bohl, Roger Boileau, Charles Bosson, Raymond Bouvier, Pierre Ceccaldi–Pavard, Adolphe Chauvin, Auguste Chupin, Jean Colin, André Fosset, Jean Francou, Jacques Genton, Daniel Hoeffel, Louis Jung, Pierre Lacour, Bernard Laurent, Jean Lecanuet, Bernard Lemarié, Jean Machet, Jean Madelain, Kléber Malécot, Louis Mercier, Daniel Millaud, Dominique Pado, Raymond Poirier, André Rabineau, Jean–Marie Rausch, Marcel Rudloff, Pierre Salvi, Pierre Schiélé, Paul Séramy, Pierre Sicard, Michel Souplet, Pierre Vallon, Albert Vecten, Louis Virapoullé, Frédéric Wirth, Jean–Marie Bouloux, Marcel Daunay, Alfred Gérin, Claude Huriet, Henri Le Breton, Yves Le Cozannet, Roger Lise, Jean François–Poncet, Etienne Dailly, Philippe de Bourgoing, Serge Mathieu, Michel Miroudot, Michel Crucis, Jean Boyer, Jean–Marie Girault, Jean–Pierre Tizon, Richard Pouillé, Guy de La Verpillière, Marc Castex, Marcel Lucotte, Jean Puech ;

: par lettre de MM Etienne Dailly, Paul Séramy, Adolphe Chauvin, Jean Arthuis, Alphonse Arzel, René Ballayer, Jean–Pierre Blanc, Maurice Blin, Roger Boileau, Charles Bosson, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Louis Caiveau, Jean Cauchon, Pierre Ceccaldi–Pavard, Auguste Chupin, Jean Cluzel, Jean Colin, André Diligent, Jean Faure, André Fosset, Jean Francou, Henri Goetschy, Rémi Herment, Daniel Hoeffel, Jean Huchon, Louis Jung, Pierre Lacour, Bernard Laurent, Jean Lecanuet, Edouard Le Jeune, Bernard Lemarié, Georges Lombard, Jean Machet, Jean Madelain, Guy Malé, Kléber Malécot, Louis Mercier, Daniel Millaud, Claude Mont, Jacques Mossion, Francis Palmero, Raymond Poirier, Roger Poudonson, André Rabineau, Jean–Marie Rausch, Marcel Rudloff, Pierre Salvi, Pierre Schiélé, Pierre Sicard, Michel Souplet, Pierre Vallon, Albert Vecten, Louis Vîparoullé, Frédéric Wirth, Charles Zwickert, Paul Alduy, Jean–Marie Bouloux, Marcel Daunay, Alfred Gérin, Claude Huriet, Henri Le Breton, Yves Le Cozannet, Roger Lise, Georges Treille. René Monory, Charles Ferrant.



Pierre-Christian Taittinger, Jean-Pierre Tizon, Guy de La Verpillière, Pierre Croze, Jean-Paul Bataille, Michel Crucis, Louis Lazuech, Roland du Luart, Jacques Larché, Jacques Thyraud, Yves Goussebaire-Dupin, Hubert Martin, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Christian Bonnet, André Bettencourt, Jean-François Pintat, Marcel Lucotte, Philippe de Bourgoing, Richard Pouille, Michel Sordel, Jean Puech, Roland Ruet, Serges Mathieu, Jean Benard-Mousseaux, Pierre Louvot, Jean Delaneau, Michel d'Aillières, Charles Jolibois, Jacques Descours-Desacres, Michel Miroudot, Henri Elby, Jules Roujon, Jean-Pierre Fourcade, Guy Cabanel, Jean Boyer, Joseph Raybaud, Paul Girod, Jean François-Poncet, Georges Mouly, Michel Durafour, Mme Brigitte Gros, MM Pierre Jeambrun, Jacques Moutet, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Charles-Edmond Lenglet, Victor Robini, Raymond Soucaret, sénateurs, Le 22 décembre 1984, par MM Jacques Chirac, Claude Labbé, Bernard Pons, Marc Lauriol, Pierre Messmer, Gabriel Kaspereit, Mme Nicole de Hautecloque, MM Roger Corrèze, Christian Bergelin, Jacques Toubon, Jean-Paul Charié, Bruno Bourg-Broc, Mme Hélène Missoffe, MM Jean-Louis Goasduff, Claude-Gérard Marcus, Maurice Couve de Murville, Alain Peyrefitte, Robert-André Vivien, Pierre-Charles Krieg, Pierre Bachelet, Robert Wagner, Jean de Préaumont, Michel Debré, Etienne Pinte, Daniel Goulet, Tutaha Salmon, Robert Galley, Roland Nungesser, Edouard Frédéric-Dupont, Jean Tiberi, Pierre Raynal, Régis Perbet, Michel Barnier, Jean-Paul de Rocca Serra, Emmanuel Aubert, Michel Cointat, René La Combe, Charles Paccou, Philippe Séguin, Didier Julia, Jean Foyer, Michel Noir, Jacques Chaban-Delmas, Camille Petit, Hyacinthe Santoni, Pierre Bas, Henri de Gastines, Georges Tranchant, Yves Lancien, Georges Gorse, Pierre-Bernard Cousté, Jean-Claude Gaudin, Pascal Clément, Jean Rigaud, Jean Brocard, Germain Gengenwin, Francisque Perrut, Mme Louise Moreau, MM Edmond Alphandéry, Philippe Mestre, Claude Birraux, Jean Bégault, Maurice Ligot, Jacques Fouchier, Jean-Marie Caro, Jean-Paul Fuchs, Jacques Barrot, Henri Baudouin, François d'Aubert, Charles Millon, Jean Briane, Francis Geng, Georges Mesmin, Jean-Marie Daillet, Gilbert Gantier, députés.

Le 28 décembre 1984, par MM Charles Pasqua, Michel Alloncle, Jean Amelin, Hubert d'Andigné, Marc Bécam, Henri Belcour, Paul Bernard, Amédée Bouquerel, Yvon Bourges, Raymond Bourguine, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Michel Caldaguès, Pierre Carous, Auguste Cazalet, Jean Chamant, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Jean Chérioux, François O Collet, Henri Collette, Charles de Cuttoli, Luc Dejoie, Jacques Delong, Charles Descours, Franz Duboscq, Marcel Fortier, Philippe François, Michel Giraud, Christian Masson, Adrien Gouteyron, Bernard-Charles Hugo, Roger Husson, Paul Kauss, Christian de La Malène, Jean-François Le Grand, Maurice Lombard, Paul Malassagne, Paul Masson, Michel Maurice-Bokanowski, Geoffroy de Montalembert, Arthur Moulin, Jean Natali, Lucien Neuwirth, Paul d'Ornano, Sosefo Makapé Papilio, Christian Poncelet, Henri Portier, Alain Pluchet, Claude Prouvoyeur, Josselin de Rohan, Roger Romani, Michel Rufin, Maurice Schumann, Louis Souvet, Dick Ukeiwé, Jacques Valade, Edmond Valcin, André-Georges Voisin, Jean Arthuis, Louis Caiveau, Pierre Ceccaldi-Pavard, Paul Alduy, Guy Malé, Jacques Mossion, Raymond Poirier, Pierre Salvi, Pierre Sicard, Louis Virapoullé, sénateurs, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi de finances pour 1985 ;

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment les chapitres II du titre II de ladite ordonnance ;

Vu l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Sur le budget annexe des postes et télécommunications :

1. Considérant que les auteurs des saisines critiquent :

- la suppression de la rémunération des dépôts des comptes de chèques postaux ;
- la fixation des redevances perçues sur les usagers du téléphone ;
- la prise en charge par le budget annexe d'un certain nombre de dépenses ;
- l'existence d'un "concours entre fonctions principales" au sein du budget annexe ;
- le fonds de réserve sur résultat affecté au budget général ;
- la non-exonération de la taxe sur les salaires des personnels rémunérés sur le budget annexe ;

En ce qui concerne la suppression de la rémunération des dépôts des comptes de chèques postaux :

2. Considérant que cette mesure, qui s'analyse comme la suppression d'une contribution versée par le budget général au budget annexe pour tenir compte d'un service rendu, n'est contraire à aucune disposition de valeur constitutionnelle ;

En ce qui concerne la fixation du montant des redevances perçues sur les usagers du téléphone :

3. Considérant que les auteurs de certaines saisines font valoir que les redevances perçues sur les usagers du téléphone ont perdu leur caractère de rémunération pour service rendu et sont devenues des prélèvements de nature fiscale ; que leur taux, qui a été fixé par décret, aurait dû l'être par la loi en application de l'article 34 de la Constitution ; que, d'après les sénateurs auteurs de l'une des saisines, cette irrégularité affecte l'ensemble des inscriptions budgétaires relatives aux dépenses couvertes par ces recettes ;

4. Considérant que la loi de finances a été établie, en recettes, conformément aux dispositions actuellement en vigueur et qu'il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de se prononcer sur la légalité des décrets fixant le taux des redevances critiquées ; qu'en tout état de cause, l'irrégularité de ces redevances serait sans influence sur la constitutionnalité de la dépense ; que, dès lors, les critiques sur ces différents points ne sont pas fondées ;

En ce qui concerne la prise en charge par le budget annexe d'un certain nombre de dépenses :

5. Considérant que les auteurs des saisines soutiennent qu'un certain nombre de dépenses relatives au développement de la filière électronique et aux programmes du Centre national d'études spatiales figurant au budget annexe sont étrangères aux dépenses d'exploitation et d'investissement du service des postes et télécommunications et que leur rattachement est contraire aux principes d'affectation des recettes aux dépenses et d'appréciation de la rentabilité du service, tels qu'ils découlent des articles 20, 21 et 22 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ;

6. Considérant qu'aux termes de l'article 20 "les opérations financières des services de l'État que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix peuvent faire l'objet de budgets annexes. Les créations ou suppressions de budgets annexes sont décidées par les lois de finances" ; qu'en vertu de l'article 21 "les budgets annexes comprennent, d'une part, les recettes et les dépenses d'exploitation, d'autre part, les dépenses d'investissement et les ressources spéciales affectées à ces dépenses" ; que, d'après l'article 22, "les services dotés d'un budget annexe peuvent gérer des fonds d'approvisionnement, d'amortissement, de réserve et de provision".

7. Considérant que, compte tenu de l'importance de l'incidence que le développement de la filière électronique est susceptible d'avoir sur l'avenir des télécommunications, le soutien apporté sous diverses formes par le budget annexe à ce développement n'est pas étranger à la mission de l'administration des postes et télécommunications ; que, de même, le recours aux technologies spatiales constitue pour les télécommunications un atout essentiel de leur développement et justifie, par suite, que soit prévue une participation financière du budget annexe à ces programmes civils d'investissement ; qu'ainsi, contrairement à ce que font valoir les auteurs des saisines, la contribution du budget annexe à ces actions n'est pas contraire aux dispositions des articles 20, 21 et 22 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ; En ce qui concerne "le concours entre fonctions principales" au sein du budget annexe :

8. Considérant que, si le budget des postes et télécommunications est présenté et exécuté en deux branches, l'une pour la poste, l'autre pour les télécommunications, cette séparation n'a qu'une portée fonctionnelle et n'affecte pas l'unité du budget annexe qui recouvre l'ensemble des services de la poste et des télécommunications ; qu'aucune disposition de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ne fait obstacle à ce que soient opérés des transferts de crédits d'une branche à l'autre au sein du budget annexe ; que, dès lors, les sénateurs, auteurs de l'une des saisines ne sont pas fondés à soutenir que le versement d'une subvention par les télécommunications au profit de la poste n'est pas conforme à la Constitution ;

En ce qui concerne le fonds de réserve sur résultat affecté aux recettes du budget général :

9. Considérant que les auteurs de deux saisines présentées respectivement par des députés et des sénateurs soutiennent que le chapitre n° 69-56 du budget annexe des postes et télécommunications portant constitution d'un fonds de réserve sur résultat affecté aux recettes du budget général d'un montant évalué à 2,2 milliards de F constitue une "désaffectation" d'une fraction des ressources du budget annexe contraire au principe de l'affectation des recettes de ce budget à ses dépenses tel qu'il résulte des articles 18, 20 et 21 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ; qu'en outre il ne permet pas d'apprécier la rentabilité des services faisant l'objet du budget annexe ; qu'enfin il est contraire à l'article 34 de la Constitution dans la mesure où il confère un caractère partiellement fiscal à la taxe payée par les usagers du téléphone, qui n'est plus appropriée au service rendu aux usagers ;

10. Considérant qu'il résulte des articles 20 et 21, dont les termes ont été rappelés ci-dessus, que, par exception au principe de non-affectation des recettes aux dépenses énoncé à l'article 18 de l'ordonnance, les charges des services dotés d'un budget annexe doivent être normalement couvertes par les recettes affectées à cette fin ;

11. Considérant que cette règle, qui découle de la notion même de budget annexe, fait obstacle à ce qu'une part du produit des recettes d'un budget annexe soit affectée indifféremment à des dépenses du budget annexe et à des dépenses étrangères à ce dernier et alors même que les premières ne pourraient pas être entièrement couvertes par les recettes qui leur sont organiquement affectées ; que, dans ces conditions, ne serait pas conforme à la Constitution l'inscription au budget annexe des postes et télécommunications d'un crédit correspondant à un versement obligatoire au budget général déterminé dans son montant de façon définitive et inconditionnelle, indépendamment du résultat de l'exécution du budget annexe tel qu'il sera constaté en fin d'exercice ;

12. Considérant, en revanche, dans le cas où l'exécution du budget annexe ferait apparaître en fin d'exercice un solde créditeur à la section de fonctionnement, solde créditeur qui n'est en lui-même contraire à aucune disposition de l'ordonnance du 2 janvier 1959, et où, par conséquent, toutes les charges de fonctionnement du service des postes et télécommunications auraient été couvertes par les recettes qui leur sont affectées, que les articles susmentionnés de cette ordonnance ne s'opposent pas à ce que le montant de l'excédent d'exploitation non affecté par la loi de finances à la couverture des dépenses d'investissement du budget annexe soit versé au budget général ;

13. Considérant que le budget annexe des postes et télécommunications comporte un chapitre n° 69-56 intitulé :
"Fonds de réserve sur résultat affecté aux recettes du budget général – CP :

En ce qui concerne la non-exonération de la taxe sur les salaires des personnels rémunérés sur le budget annexe ;

14. Considérant qu'exonérer de la taxe sur les salaires l'administration des postes et télécommunications aurait, en particulier au plan des activités commerciales de ses services, risqué d'introduire des distorsions dans la concurrence ; qu'ainsi, loin de porter atteinte, comme le soutiennent les députés auteurs de la saisine, au principe d'égalité devant les charges publiques, le maintien de l'assujettissement à cette taxe ne fait qu'assurer le respect du principe ;

Sur l'article 21 :

15. Considérant que l'article 21 soumet, à titre permanent, les institutions financières mentionnées au paragraphe I de l'article 4 de la loi du 28 juin 1982 portant loi de finances rectificative pour 1982 à une contribution annuelle sur certaines dépenses et charges comptabilisées au cours de l'année précédente et prévoit que cette contribution est exclue des charges déductibles pour la détermination du résultat imposable de l'exercice au titre duquel elle est due ;

16. Considérant que les députés auteurs d'une des saisines soutiennent que cette contribution, qui pèse sur les seules institutions financières alors que la matière imposable retenue est commune à toutes les entreprises, méconnaît le principe d'égalité ; qu'en outre, elle a, selon eux, pour conséquence, en méconnaissance de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et du principe d'égalité, de créer une double imposition sur une même matière imposable ; qu'en effet, les institutions financières sont déjà redevables, au même titre que toutes les entreprises, d'une taxe sur certains frais généraux ;

17. Considérant, en premier lieu, que le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que le législateur édicte des dispositions fiscales différentes pour des activités professionnelles différentes ; qu'il résulte du paragraphe I de l'article 4 de la loi du 28 mars 1982, auquel renvoie l'article 21 de la présente loi, que les institutions financières soumises à la contribution prévue par ce dernier article sont les banques, les établissements financiers, les établissements de crédit à statut légal spécial, les établissements de crédit différé, les entreprises d'assurance, de capitalisation et de réassurance ainsi que les sociétés immobilières pour le financement du commerce et de l'industrie ; que ces diverses catégories d'établissements, bien que différentes les unes des autres, présentent toutes, en raison, notamment, de leur domaine d'activité ou de leur statut, des caractéristiques qui les différencient des autres entreprises industrielles, commerciales ou agricoles ; qu'en se fondant sur ces caractéristiques propres pour soumettre les institutions financières à une contribution particulière, le législateur n'a pas méconnu le principe d'égalité ;

18. Considérant, en second lieu, qu'en vertu 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 toutes natures ; qu'aucune règle ou principe de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce que, dans l'exercice de la compétence qu'il tient de cette disposition, le législateur puisse, pour un impôt déterminé, retenir un élément d'assiette qui sert déjà de base à un autre impôt ;

19. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les députés auteurs de la saisine ne sont pas fondés à soutenir que l'article 21 est contraire à la Constitution ;

Sur les articles 50 et 53 :

20. Considérant que les députés auteurs d'une saisine exposent que le versement institué par le décret du 30 décembre 1983 et effectué par la Caisse des dépôts au titre de la rémunération de la garantie accordée par l'État aux fonds collectés par les caisses d'épargne et de prévoyance ne constitue pas la rémunération d'un service rendu mais présente le caractère d'un prélèvement fiscal dont le produit ne saurait être assimilé à un fonds de concours pour dépenses d'intérêt public ; qu'à supposer que soit reconnu à ce versement un caractère non fiscal qui eût permis son assimilation à un fonds de concours, le produit de ce fonds aurait dû, en application de l'article 5 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, être prévu et évalué par la loi de finances ; qu'ils tirent, dans l'un et l'autre cas, la conclusion que les articles 50 et 53 de la loi de finances ainsi que les états A et C annexés, qui prennent en compte le produit de ces versements dans le financement de certaines dépenses relatives au logement, sont contraires à la Constitution.

21. Considérant, d'une part, que la loi de finances a été établie compte tenu du décret du 30 décembre 1983 actuellement en vigueur et qui donne au versement en cause la qualification de rémunération de la garantie accordée par l'État aux fonds collectés par les caisses d'épargne ;

22. Considérant, d'autre part, que l'article 5 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 n'est pas applicable aux fonds de concours ; que, par suite, le produit du versement attendu n'avait pas à être prévu et évalué en loi de finances ; qu'ainsi les moyens développés contre les articles 50 et 53 de la loi de finances ne sauraient être accueillis ;
Sur l'article 79 :

23. Considérant que l'article 79 a pour objet de porter de 1 p 1000 à 2 p 1000 du chiffre d'affaires la limite dans laquelle les entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés peuvent déduire de leur bénéfice imposable les dons faits à compter du 1er janvier 1985 à des fondations ou associations d'intérêt général à caractère culturel, agréées par le ministre de l'économie, des finances et du budget et le ministre de la culture ;

24. Considérant que les députés auteurs d'une des saisines soutiennent, en premier lieu, que cette déduction est contraire au principe d'égalité en ce qu'elle est plus étendue que celle admise pour les dons faits à des organismes de caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social et familial, alors qu'il n'existe entre les deux catégories d'institutions aucune différence quant à l'intérêt social qu'elles présentent et à leur situation financière qui soit susceptible de justifier une différence de traitement ; qu'ils soutiennent, en second lieu, que l'article 79, en confiant à l'autorité réglementaire le pouvoir – qui excède le simple pouvoir d'assurer l'application de la loi – de désigner les fondations et associations qui seront appelées à recevoir des dons ouvrant droit à une déduction fiscale élargie, méconnaît l'article 34 de la Constitution, qui réserve à la loi la fixation des règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ;

25. 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 ;

26. Considérant que, si cet article subordonne l'avantage fiscal qu'il édicte à la condition que les dons des entreprises soient faits à des fondations ou associations agréées par le ministre de l'économie, des finances et du budget et le ministre de la culture, cette dernière disposition n'a pas pour effet de conférer à l'autorité ministérielle le pouvoir, qui n'appartient qu'à la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution, de déterminer le champ d'application de l'avantage fiscal dont il s'agit ; qu'elle doit être interprétée comme conférant seulement aux ministres qu'elle désigne le pouvoir de vérifier si la fondation ou l'association répond aux conditions prévues par l'article 79, c'est-à-dire si elle présente un intérêt général à caractère culturel ; qu'ainsi la disposition critiquée, qui a pour seul objet de charger les ministres intéressés de prendre les mesures individuelles nécessaires à l'application de la loi, ne méconnaît pas l'article 34 de la Constitution ;

Sur l'article 82-II :

27. Considérant que l'article 82-II accorde une réduction d'impôt, dans les cas qu'il définit, aux contribuables qui souscrivent à la constitution ou à l'augmentation du capital de sociétés civiles immobilières lorsque le produit de ces souscriptions est exclusivement destiné à la construction ou à l'acquisition d'immeubles neufs situés en France et affectés pendant neuf ans à la location de résidences principales ; qu'il prévoit qu'en cas de non-respect des engagements d'affectation des fonds ou de mise en location des immeubles la réduction d'impôt fait l'objet d'une reprise au titre de l'année de la rupture ;

28. Considérant que les députés auteurs d'une saisine soutiennent que ce texte soumet des contribuables à des

sanctions fiscales en raison de comportements dont ils n'ont pas la maîtrise et est, dès lors, contraire à l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen selon lequel la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires :

29. Considérant que l'article 82-II n'édicte aucune sanction de caractère pénal, ni même fiscal, lorsqu'il précise que l'exonération d'impôt dont le bénéficiaire était subordonné à une condition qui n'a pas été remplie fera l'objet d'une reprise ; qu'ainsi le moyen invoqué manque en fait ;

Sur l'article 86 :

30. Considérant que l'article 86 prévoit que, pour la détermination du résultat fiscal, ne sont pas déductibles les provisions constituées par une entreprise en vue de faire face au versement d'allocations en raison du départ à la retraite ou en préretraite de membres ou anciens membres de son personnel ou de ses mandataires sociaux et confère à cette disposition un caractère interprétatif ;

31. Considérant que les sénateurs auteurs de la cinquième saisine, se fondant sur l'article 47 de la Constitution et sur les articles 2 et 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, soutiennent qu'une loi de finances de l'année ne saurait compléter les ressources de l'État au titre d'un exercice antérieur et que, par voie de conséquence, la modification rétroactive par une loi de finances de l'année d'une disposition fiscale – au demeurant contraire à la "sécurité juridique qui fonde le droit des personnes dans une démocratie" – méconnaît cette règle ;

32. Considérant qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne s'oppose à ce qu'une disposition fiscale ait un caractère rétroactif ; que la circonstance qu'une telle disposition soit contenue dans une loi de finances ne saurait interdire une telle rétroactivité ; que les textes invoqués n'ont pas pour objet d'y faire obstacle ; que, dès lors, les moyens présentés pour critiquer l'article 86 ne sauraient être accueillis ;

Sur l'article 94 :

33. Considérant que les députés auteurs d'une saisine soutiennent que l'article 94 par l'imprécision des conditions dans lesquelles il ouvre le droit de procéder à des perquisitions et à des saisies est contraire au principe de la liberté individuelle dont l'article 66 de la Constitution confie la sauvegarde à l'autorité judiciaire et que, d'autre part, ce même article par l'insuffisance des garanties dont il entoure le déroulement des opérations, la conservation des documents saisis, leur restitution et leur utilisation éventuelle, permet qu'il soit procédé non à de simples constatations de fait mais à des "vérifications occultes" ne respectant pas les droits de la défense ;

34. Considérant que l'article 94 de la loi de finances pour 1985 ne méconnaît aucune des exigences constitutionnelles assurant la conciliation du principe de la liberté individuelle et des nécessités de la lutte contre la fraude fiscale telles qu'elles ont été explicitées par la décision du Conseil constitutionnel en date du 29 décembre 1983 ; qu'en effet, il détermine de façon satisfaisante le domaine ouvert aux investigations par une définition précise des infractions, il assure le contrôle effectif par le juge de la nécessité de procéder à chaque visite et lui donne les pouvoirs d'en suivre effectivement le cours, de régler les éventuels incidents et, le cas échéant, de mettre fin à la visite à tout moment ; qu'ainsi, le texte critiqué ne méconnaît en rien l'article 66 de la Constitution ;

35. Considérant, en ce qui concerne les droits de la défense, que l'article 94, par la procédure qu'il instaure, garantit la sincérité des constatations faites et l'identification certaine des pièces saisies lors des visites ; qu'il ne fait en rien obstacle à ce que le principe du contradictoire, qui n'est pas obligatoire pour de telles investigations, reçoive application, dès lors que l'administration fiscale ou le ministère public entendrait se prévaloir du résultat de ces investigations ; qu'enfin, aucun principe constitutionnel ne s'oppose à l'utilisation, dans un intérêt fiscal, de documents ou de constatations résultant d'une perquisition régulière dans le cas où aucune poursuite pénale ne serait engagée ; qu'il suit de ce qui précède que l'article 94 ne méconnaît en rien les droits de la défense et qu'il doit être déclaré conforme à la Constitution ;

Sur l'article 119 :

36. Considérant que le paragraphe I de l'article 119 de la loi de finances pour 1985 prévoit que le montant des crédits affectés à la rémunération des personnels enseignants des classes des établissements d'enseignement privé faisant l'objet d'un des contrats prévus par la loi du 31 décembre 1959 modifiée est déterminé chaque année par la loi de finances ; qu'il pose la règle que le montant de ces crédits est calculé en fonction des effectifs d'élèves accueillis respectivement dans ces classes et dans les établissements d'enseignement public, compte tenu des contraintes spécifiques auxquelles ces derniers sont soumis et prévoit qu'aucun nouveau contrat ne peut être conclu que dans la limite des crédits figurant dans la loi de finances ; que le paragraphe II du même article prévoit de même que la loi de

finances détermine chaque année pour les classes sous contrat d'association le montant des dépenses pédagogiques et de la contribution aux dépenses de fonctionnement à la charge de l'État, fixe le mode de calcul de cette contribution et précise que les personnels non enseignants demeurent de droit privé ; qu'enfin le paragraphe III autorise l'État à créer exceptionnellement des établissements d'enseignement public dont il transfère la propriété à la collectivité territoriale compétente et précise que le montant des crédits affectés à ces créations est fixé chaque année par la loi de finances ;

37. Considérant que les sénateurs auteurs de la première saisine observent que, à l'exception de la première phrase du paragraphe III et de la dernière phrase du paragraphe I, l'article 119 est composé de dispositions qui, concernant l'aide de l'État à l'enseignement privé, déterminent ce que doit contenir la loi de finances ou établissent les critères en fonction desquels doit être calculé chaque année le montant des dotations budgétaires ; qu'ils soutiennent que ces dispositions ont été prises en méconnaissance de la Constitution, soit parce que, ayant le caractère de dispositions organiques, elles auraient dû être élaborées conformément à la procédure prévue à l'article 46 de la Constitution pour les lois organiques, soit parce que, pouvant être abrogées par une loi ultérieure, elles sont dépourvues d'effet juridique et ne sauraient, dès lors, trouver place dans une loi de finances ; que les auteurs de cette saisine soutiennent en outre que la dernière phrase du paragraphe I de l'article 119, en vertu de laquelle aucun nouveau contrat ne peut être conclu que dans la limite des crédits budgétaires, est également entachée d'inconstitutionnalité ; qu'ils font valoir, d'une part, qu'elle est inséparable des dispositions ci-dessus analysées, d'autre part, qu'elle est sans effet juridique et, à ce titre, contraire à l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ; qu'en effet, selon eux, le caractère évaluatif, provisionnel ou limitatif des crédits budgétaires dépend non de la qualification que leur donne la loi de finances, mais du fait que ces crédits correspondent ou non aux définitions données respectivement par les articles 9, 10 et 11 de l'ordonnance ; que les auteurs de la saisine font valoir, enfin, que la disposition contenue dans la première phrase du paragraphe III de l'article 119, qui est relative à la répartition des compétences en matière de constructions scolaires entre l'État et les collectivités territoriales, n'est pas au nombre de celles qui peuvent figurer dans une loi de finances ;

38. Considérant que les sénateurs auteurs de la troisième saisine soutiennent que l'article 119 de la loi de finances pour 1985 se borne à fixer ce que devront contenir à l'avenir les lois de finances annuelles en ce qui concerne les crédits destinés à la rémunération des personnels enseignants de l'enseignement privé ; qu'ils estiment que ces dispositions, qui ne pouvaient, selon eux, être prises que par voie de loi organique, méconnaissent tant l'article 47 de la Constitution relatif à l'élaboration des lois de finances que les articles 31 et 1er de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 qui déterminent quel doit être le contenu des lois de finances annuelles ;

39. Considérant que les députés auteurs de la quatrième saisine estiment que la disposition de la dernière phrase du paragraphe I, en vertu de laquelle aucun nouveau contrat entre l'État et un établissement d'enseignement privé ne peut être conclu que dans la limite des crédits budgétaires, n'est pas au nombre des dispositions pouvant trouver place dans une loi de finances, alors surtout qu'elle a pour objet, non de faire dépendre le montant des crédits affectés à la rémunération des personnels enseignants des établissements privés du nombre des contrats conclus mais de faire "obstacle à la conclusion de tout nouveau contrat par l'utilisation d'un mécanisme financier de non révision des crédits disponibles par une loi de finances rectificative" ; qu'ils soutiennent, en outre, que cette disposition, qui est de nature à créer une inadéquation entre les effectifs d'élèves et le nombre d'enseignants, est contraire à la liberté de l'enseignement ; qu'enfin, ils estiment que celles des dispositions de l'article 119 qui déterminent à l'avance les modalités de calcul des crédits relatifs à l'aide de l'État aux établissements d'enseignement privé ne peuvent lier pour l'avenir le législateur ; qu'elles sont, par suite, dépourvues de tout effet juridique et ne sauraient, dès lors, trouver place dans une loi de finances ;

40. Considérant qu'aux termes du cinquième alinéa de l'article 34 de la Constitution : "les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique" ; qu'aux termes des deux premiers alinéas de l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances : "les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, 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" ; que l'article 31 de la même ordonnance dispose : "le projet de loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes : 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" ;

En ce qui concerne les dispositions autres que celles de la dernière phrase du paragraphe Ier, des deux dernières phrases du paragraphe II et du paragraphe III :

41. Considérant que les dispositions des paragraphes Ier et II, respectivement en ce qui concerne la rémunération des personnels enseignants des classes faisant l'objet d'un des contrats prévus par la loi du 31 décembre 1959 modifiée et en ce qui concerne le montant des dépenses pédagogiques et de la contribution aux dépenses de fonctionnement dont l'État supporte la charge pour les classes sous contrat d'association, ont pour objet de prévoir que le montant des crédits affectés à ces charges est fixé chaque année par la loi de finances et, à l'exception des dépenses pédagogiques de déterminer les critères servant au calcul de ces crédits ; que ces dispositions sont la mise en oeuvre, dans le domaine particulier de l'aide de l'État aux établissements d'enseignement privé, des règles générales édictées par les articles 1er et 31 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, qu'elles ne sont pas au nombre de celles qui, en vertu de l'article 34 de la Constitution, auraient dû figurer dans une loi organique ;

42. Considérant que la circonstance qu'une loi de finances contienne, ainsi qu'il est d'ailleurs prévu à l'article 31 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, des dispositions présentant un caractère permanent et qui pourront éventuellement être modifiées ou abrogées par une loi de finances ultérieure n'est pas de nature à priver celles-ci de toute portée ; que, dès lors, les auteurs des saisines ne sont pas fondés à soutenir que les dispositions dont il s'agit sont sans portée et ne peuvent, par suite, trouver place dans une loi de finances ;

43. Considérant enfin que, en raison de leur objet qui est relatif au contenu de la loi de finances et au mode de calcul de certaines dotations budgétaires, les dispositions critiquées ne sont pas étrangères à l'objet des lois de finances ; En ce qui concerne la dernière phrase du paragraphe I de l'article 119 ;

44. Considérant que cette disposition, qui prévoit qu'aucun nouveau contrat ne peut être conclu entre l'État et un établissement d'enseignement privé que dans la limite des crédits affectés à la rémunération des personnels enseignants des classes sous contrat figurant annuellement dans la loi de finances, a pour objet de confirmer le caractère limitatif qu'il convient de reconnaître à ces crédits ;

45. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 11 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ; "tous les crédits qui n'entrent pas dans les catégories prévues aux articles 9 et 10 ci-dessus sont limitatifs" ; que les crédits mentionnés au paragraphe I de l'article 119 ne répondent ni à la définition des crédits évaluatifs figurant à l'article 9 de l'ordonnance ni à celle des crédits provisionnels figurant à l'article 10 ; qu'en particulier si, en vertu de l'article 9, les crédits évaluatifs s'appliquent aux dépenses imputables sur les chapitres dont l'énumération figure à un état spécial annexé à la loi de finances et si, en vertu de l'article 10, la liste des chapitres dont les dotations ont un caractère provisionnel est donnée chaque année par la loi de finances, les crédits en cause ne figurent dans la loi de finances pour 1985 si sur l'état spécial prévu à l'article 9 ni sur la liste à l'article 10 ; que, dès lors, contrairement à ce que soutiennent les sénateurs auteurs de l'une des saisines, cet article a fait une exacte application de l'ordonnance du 2 janvier 1959 en prévoyant que de nouveaux contrats ne pourraient être conclus que dans la limite des crédits ouverts ; que cette disposition, non dépourvue d'effet juridique et ayant une portée essentiellement budgétaire, pouvait trouver place dans une loi de finances ;

46. Considérant que la disposition dont il s'agit, si elle confirme le caractère de crédits limitatifs des dotations prévues au paragraphe I de l'article 119, ne fait pas obstacle, contrairement à ce que soutiennent les députés auteurs de l'une des saisines, à la modification en cours d'année du montant des crédits par une loi de finances rectificative en cas d'évolution des données qui servent de base au calcul des crédits ;

47. Considérant que les mêmes députés soutiennent enfin que la disposition finale du paragraphe I porte atteinte à la liberté de l'enseignement en ce qu'elle est de nature à créer une discordance entre les effectifs des classes des établissements d'enseignement privé et le nombre des enseignants ;

48. Considérant que le caractère limitatif qui s'attache aux crédits affectés à la rémunération des personnels enseignants des établissements d'enseignement privé, et qui résultait d'ailleurs déjà des lois de finances antérieures, s'attache également aux crédits relatifs à l'enseignement public ; que ce caractère limitatif, ainsi qu'il a été dit, ne fait



pas obstacle à l'intervention d'une loi de finances rectificative pour modifier le montant des crédits en cause ; que, dans ces conditions, la disposition critiquée, qui tend à concilier l'aide apportée par l'État à l'enseignement privé avec les nécessités de l'équilibre économique et financier tel qu'il a été défini par la loi de finances, ne porte pas atteinte à la liberté de l'enseignement ;

En ce qui concerne les deux dernières phrases du paragraphe II :

49. Considérant que l'ensemble de ces deux phrases a pour objet principal de déterminer les conditions dans lesquelles la contribution forfaitaire de l'État aux dépenses de fonctionnement des classes sous contrat d'association des établissements d'enseignement privé du second degré est majorée d'un pourcentage permettant de couvrir les charges sociales et fiscales afférentes à la rémunération des personnels non enseignants, qui demeurent de droit privé ; qu'ainsi ces dispositions ne sont pas étrangères au domaine des lois de finances ;

En ce qui concerne le paragraphe III :

50. Considérant que la première phrase du paragraphe III de l'article 119 prévoit que l'État peut créer exceptionnellement des établissements d'enseignement public dont il transfère la propriété à la collectivité territoriale compétente ; que cette disposition, qui, au demeurant, ne porte pas atteinte à la liberté de l'enseignement, n'est pas au nombre de celles qui, en vertu de l'ordonnance du 2 janvier 1959, peuvent figurer dans une loi de finances que, dès lors, elle n'a pas été adoptée en conformité avec les dispositions de cette ordonnance ; que la seconde phrase du même paragraphe, prévoyant que le montant des crédits affectés à ces créations est déterminé chaque année par la loi de finances, est indissociable de la disposition contenue dans la première phrase et doit, par voie de conséquence, être également déclarée non conforme à la Constitution ;

Sur l'ensemble de la loi :

51. Considérant qu'en l'espèce il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution en ce qui concerne les autres dispositions de la loi soumise à son examen,

Décide :

Article premier : Sont déclarées non conformes à la Constitution les dispositions du paragraphe III de l'article 119 de la loi de finances pour 1985.

Article 2 :

Les autres dispositions de la loi de finances pour 1985 sont déclarées conformes à la Constitution.

Article 3 :

La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Journal officiel du 30 décembre 1984, p. 4167

Recueil, p. 94

ECLI:FR:CC:1984:84.184.DC