

N° 444 – 5^{ème} partie

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 novembre 2002

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE PROJET
DE **loi de finances rectificative pour 2002** (n° 382),

PAR M. GILLES CARREZ

Rapporteur général,

Député

Lois de finances rectificatives.

Voir le numéro : 448.

SOMMAIRE

1^{ère} Partie du rapport

Pages

AIDE-MÉMOIRE DU DEUXIEME PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2002	ERREUR ! SIGNET NO
EXPOSE GENERAL : LES GRANDES LIGNES DU DEUXIÈME PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2002	ERREUR ! SIGNET NO
I.- LA CONFIRMATION DES SOUS-ESTIMATIONS DE CREDITS GREVANT LA LOI DE FINANCES INITIALE	ERREUR ! SIGNET NO
A.- LES MODIFICATIONS PROPOSEES PAR LE PRESENT PROJET	ERREUR ! SIGNET NO
1.- Les ouvertures de crédits	ERREUR ! SIGNET NO
<i>a) Les mesures à caractère social</i>	ERREUR ! SIGNET NO
<i>b) Les mesures économiques</i>	ERREUR ! SIGNET NO
<i>c) Les concours budgétaires aux collectivités locales</i>	ERREUR ! SIGNET NO
<i>d) Les moyens de fonctionnement de l'administration</i>	ERREUR ! SIGNET NO
2.- Les annulations de crédits	ERREUR ! SIGNET NO
3.- Le solde des mouvements de crédits proposés par le présent projet	ERREUR ! SIGNET NO
B.- LES MOUVEMENTS DE CREDITS AU COURS DE L'EXECUTION 2002	ERREUR ! SIGNET NO
1.- L'évolution des crédits pris en compte dans l'équilibre financier approuvé par le Parlement	ERREUR ! SIGNET NO
2.- De la régulation estivale au collectif d'automne	ERREUR ! SIGNET NO
II.- UN NIVEAU DE RECETTES CONFIRMANT LA PERTINENCE DU CHOIX DE RETENIR L'ESTIMATION LA PLUS PRUDENTE DE L'AUDIT DES FINANCES PUBLIQUES	ERREUR ! SIGNET NO
A.- DES RECETTES FISCALES AFFECTEES PAR L'ATONIE DE LA CONJONCTURE ECONOMIQUE	ERREUR ! SIGNET NO
1.- Une plus grande transparence dans l'évaluation des recettes	ERREUR ! SIGNET NO
2.- Des moins-values des grands impôts atténuées par une évolution dynamique des autres recettes fiscales	ERREUR ! SIGNET NO
B.- UNE AMELIORATION RELATIVE DES RECETTES NON FISCALES	ERREUR ! SIGNET NO
III.- UN DEFICIT CONTENU GRACE A UN EFFORT DE MODERATION DES DEPENSES GAGEANT LES REDUCTIONS D'IMPOT SUR LE REVENU	ERREUR ! SIGNET NO

2^{ème} partie du rapport

OBSERVATIONS SUR LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS INTÉRESSANT LES DIFFÉRENTS MINISTÈRES	55
I.– BUDGETS CIVILS	57
Affaires étrangères	57
Agriculture et pêche	63
A.– <i>Agriculture</i>	63
B.– <i>Pêche</i>	69
Aménagement du territoire et environnement	73
I.– Aménagement du territoire	73
II.– Environnement	75
Anciens combattants	81
Charges communes	84
Culture et communication	89
Économie, finances et industrie	92
Éducation nationale	101
I.– Enseignement scolaire	101
II.– Enseignement supérieur	106
Emploi et solidarité	110
I.– Emploi	110
A.– <i>Travail et emploi</i>	110
B.– <i>Formation professionnelle</i>	112

3^{ème} partie du rapport

II.– Santé et solidarité	115
III.– Ville	121
Équipement, transports et logement	124
I.– Services communs	124
II.– Urbanisme et logement	127
III.– Transports et sécurité routière	131
IV.– Mer	135
V.– Tourisme	140
Intérieur et décentralisation	143
Jeunesse et sports	148
Justice	150
Outre-mer	154
Recherche	158
Services du Premier ministre	162
I.– Services généraux	162
II.– Secrétariat général de la défense nationale	165
III.– Conseil économique et social	167
IV.– Plan	167
II.– BUDGETS MILITAIRES	169
III.– BUDGETS ANNEXES	173
IV.– COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR	173

4^{ème} Partie du rapport

EXAMEN EN COMMISSION	175
I.- AUDITION.....	175
II.- EXAMEN DES ARTICLES (jusqu'à l'article 19).....	193

5^{ème} partie du rapport

II.- EXAMEN DES ARTICLES (de l'article 20 à la fin)	193
--	------------

6^{ème} partie du rapport

Tableau comparatif
Etats annexés
Amendements non adoptés par la commission
Annexes

Article 20

Aménagement de la taxe générale sur les activités polluantes.

Texte du projet de loi :

I. – Le code des douanes est ainsi modifié :

A. – L'article 266 *sexies* est ainsi modifié :

1° Le 1 du II est complété par les mots : « ainsi qu'aux installations d'élimination de déchets exclusivement affectées à l'amiante-ciment » ;

2° Après le II, il est ajouté un III ainsi rédigé :

« III. Sont exonérées de la taxe mentionnée au I dans la limite de 20 % de la quantité annuelle totale de déchets reçus par installation, les réceptions de matériaux ou déchets inertes. Sont considérés comme déchets inertes les déchets qui ne se décomposent pas, ne brûlent pas et ne produisent aucune autre réaction physique ou chimique, ne sont pas biodégradables et ne détériorent pas d'autres matières avec lesquelles ils entrent en contact, d'une manière susceptible d'entraîner une pollution de l'environnement ou de nuire à la santé humaine. ».

B. – Au 3 de l'article 266 *octies* :

1° Avant les mots : « Le logarithme décimal » sont insérés les mots : « Sauf en cas de taxation d'office prévue au cinquième alinéa de l'article 266 *undecies*, » ;

2° Les mots : « un à cinquante » sont remplacés par les mots : « 0,5 à 120 ».

C. – A l'article 266 *nonies* :

1° Dans le tableau du 1, la ligne correspondant aux « Aérodrômes du groupe 3 » est supprimée ;

2° Dans la colonne « Quotité (en euros) » du tableau du 1, le montant de : « 10,37 » correspondant à la ligne : « Aérodrômes du groupe 1 » est remplacé par le montant de : « 22 », et le montant de : « 3,81 » correspondant à la ligne : « Aérodrômes du groupe 2 » est remplacé par le montant de : « 8 » ;

3° Au 5, le mot : « trois » est remplacé par le mot : « deux ».

D. – L'article 266 *undecies* est ainsi modifié :

1° La dernière phrase du premier alinéa est supprimée ;

2° Après le deuxième alinéa, il est inséré cinq alinéas ainsi rédigés :

« En cas de cessation définitive d'activité taxable, les assujettis déposent la déclaration susvisée dans les trente jours qui suivent la date de fin de leur activité. La taxe due est immédiatement établie. La déclaration est le cas échéant accompagnée du paiement.

Les assujettis qui transmettent la déclaration de la taxe due au titre de l'année précédente par voie électronique sont dispensés de joindre à cette déclaration les pièces mentionnées au 3 de l'article 266 *nonies* et au 6 de l'article 266 *decies*. Ils doivent néanmoins pouvoir les présenter à première réquisition du service des douanes.

En l'absence de déclaration, les redevables mentionnés au 3 du I de l'article 266 *sexies* sont avertis par le service des douanes qu'à défaut de régularisation sous trente jours à compter de cet avertissement, il sera procédé à une taxation d'office égale au produit de la taxe appliquée à l'aéronef le plus fortement taxé par le service des douanes au cours de l'année civile précédente, tous redevables confondus, par le nombre de décollages relevés pour le redevable concerné. Les éléments nécessaires à l'établissement de cette taxation sont communiqués, à la demande du service, par l'autorité responsable de la circulation aérienne. A l'expiration du délai de trente jours et à défaut de déclaration, la taxe est établie d'office par le comptable des douanes. Elle est adressée au redevable et devient exigible dès la date de réception de cette liquidation. Le paiement intervient au plus tard sous dix jours à compter de cette réception.

En cas de non paiement, de paiement insuffisant ou de non paiement des acomptes dus au titre de l'année en cours, le service des douanes, après avoir mis en demeure le redevable de régulariser sous trente jours, peut requérir les autorités responsables de la circulation aérienne sur les aérodromes fréquentés par les aéronefs du redevable que ceux-ci y soient retenus provisoirement jusqu'à consignation ou paiement du montant des sommes en litige, pour une durée ne pouvant excéder douze heures. Les frais inhérents à cette retenue seront à la charge du redevable. Le paiement de la créance entraîne main-levée immédiate de la mesure de retenue.

Lorsqu'elle est établie, la taxation d'office tient lieu d'assiette pour le calcul des acomptes de l'année. ».

II. – Les dispositions du I s'appliquent à compter du 1^{er} janvier 2003.

Exposé des motifs du projet de loi :

Il est proposé d'aménager les dispositions relatives à la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) :

– les installations d'élimination de déchets dédiées à l'amiante-ciment seraient exonérées de TGAP afin d'accélérer la disparition de ce matériau nuisible. Il en serait de même pour la réception de déchets inertes ;

– afin de lutter contre les nuisances sonores, la classification des aéroports et le taux de la taxe sur les décollages d'aéronefs seraient adaptés ;

– enfin, les modalités de déclaration de la TGAP, en cas de cessation définitive d'activité, seraient précisées et une base légale serait donnée à la télédéclaration de la TGAP en vue de sa mise en œuvre prochaine.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article propose diverses mesures relatives à la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) :

– en premier lieu, il est proposé une importante modification de la partie de la TGAP relative au décollage des aéronefs. Les taux de cette partie de la TGAP seraient fortement relevés. Par ailleurs seraient créées, afin d'améliorer les modalités de son recouvrement, une procédure de taxation forfaitaire, ainsi qu'une procédure de retenue provisoire des aéronefs des redevables qui ne s'acquittent pas de l'impôt dû ;

– en second lieu, il est proposé de modifier marginalement l'assiette de la partie de la TGAP assise sur le poids de déchets reçus par les exploitants des installations de stockage et d'élimination de certains déchets, de prévoir les conditions dans lesquelles un redevable de la taxe acquitte le montant de taxe due quand il cesse définitivement son activité et de préparer la législation relative à la TGAP à la possibilité future de procéder au paiement par voie électronique.

Le **II** du présent article prévoit que ces différentes mesures entrent en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2003.

I.- Les modifications proposées quant à la partie de la TGAP relative au décollage des aéronefs

A.- La modification des taux de la partie de la TGAP relative au décollage des aéronefs

Le 3 du I de l'article 266 *sexies* du code des douanes dispose que « *tout exploitant d'aéronefs ou, à défaut, leur propriétaire* » est soumis à une taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). Le 2 du II de cet article précise que la taxe ne s'applique pas :

- aux aéronefs de masse maximale au décollage inférieure à deux tonnes ;
- aux aéronefs appartenant à l'Etat ou participant à des missions de protection civile ou de lutte contre l'incendie.

Le 3 de l'article 266 *septies* du code des douanes précise que le fait générateur de cette partie de la taxe est « *le décollage d'aéronefs sur les aérodromes recevant du trafic public pour lesquels le nombre annuel des mouvements d'aéronefs de masse maximale au décollage supérieure ou égale à 20 tonnes est supérieur à 20.000* ».

Le 3 de l'article 266 *octies* et le 1 de l'article 266 *nonies* du code des douanes définissent l'assiette et les taux de la partie de la TGAP relative au décollage des aéronefs. Le montant de la taxe relative à un décollage est le produit de trois éléments.

Il s'agit, en premier lieu, du logarithme décimal de la masse maximale au décollage⁽¹⁾ des aéronefs. Le logarithme décimal d'un nombre est la valeur numérique par laquelle il faut élever dix pour obtenir ce nombre. Ainsi, le logarithme décimal de 100 est égal à 2, car 10 élevé à la puissance 2 est égal à 100. Le logarithme décimal de 1.000 est égal à 3, car 10 élevé à la puissance 3 est égal à 1.000. Le logarithme décimal permet donc de prendre en compte la masse maximale au décollage des aéronefs, mais en la ramenant à des proportions relatives beaucoup moins élevées que le rapport des masses elles-mêmes. Il s'agit de tenir compte du fait que si la nuisance sonore varie effectivement avec la masse de l'aéronef, cette relation, certes constante, est néanmoins peu prononcée.

Il s'agit, en deuxième lieu, d'un taux fixé en euros à l'article 266 *nonies*, qui varie selon l'aéroport de décollage. Les aéroports concernés, qui sont ceux, en vertu de l'article 266 *septies* du code des douanes, pour lesquels le nombre annuel des mouvements d'aéronefs de masse maximale au décollage supérieure à 20 tonnes est supérieur à 20.000, sont classés en trois catégories. Le nombre des catégories et les quotités fiscales associées sont fixés par la loi et le classement des aérodromes

(1) La masse maximale au décollage d'un aéronef est une valeur définie techniquement, à l'instar du poids total autorisé en charge (PTAC) s'agissant des véhicules terrestres.

concernés dans chaque catégorie relève d'un décret en Conseil d'Etat ⁽¹⁾. Le tableau suivant retrace l'évolution de la classification des aérodromes concernés, aux termes du décret n° 99-508 du 17 juin 1999, puis du décret n° 2001-705 du 31 juillet 2001, ainsi que les quotités associées par la loi à chaque catégorie d'aérodromes.

**EVOLUTION DU TAUX DE LA TGAP ASSISE SUR LE DECOLLAGE DES AERONEFS
EN FONCTION DE LA CLASSIFICATION DES AERODROMES**

Classification des aérodromes en application de l'article 266 <i>nonies</i> du code des douanes	Aérodromes concernés en application de l'annexe IV au décret n° 99-508 du 17 juin 1999	Aérodromes concernés en application de l'annexe IV au décret n° 99-508 du 17 juin 1999, modifié par le décret n° 2001-705 du 31 juillet 2001	Quotité en euros par tonne en application de l'article 266 <i>nonies</i> du code des douanes
Aérodromes du groupe 1	Paris-Orly	Paris-Orly	10,37
	Paris-Charles de Gaulle	Paris-Charles de Gaulle	
Aérodromes du groupe 2	Nice-Côte d'Azur	Nice-Côte d'Azur	3,81
	Marseille-Provence	Marseille-Provence	
	Toulouse-Blagnac	Toulouse-Blagnac	
	Bordeaux-Mérignac	Bordeaux-Mérignac	
	Mulhouse-Bâle	Mulhouse-Bâle	
	Strasbourg-Entzheim	Nantes-Atlantique	
		Strasbourg-Entzheim	
Aérodromes du groupe 3	Lyon-Satolas	Lyon-Saint-Exupéry ^(a)	0,76

(a) Le décret n° 2001-705 du 31 juillet 2001 a tenu compte de la modification du nom de l'aéroport situé près de Lyon.

Le troisième élément du produit est un coefficient de modulation qui, selon le 3 de l'article 266 *octies* du code des douanes dans sa version actuelle, prend « *en compte, dans un rapport de un à cinquante, l'heure de décollage et les caractéristiques acoustiques de l'appareil* ». Les deux décrets précités des 17 juin 1999 et 31 juillet 2001 ont successivement établi ces coefficients de modulation, dans un rapport de un à quarante-huit, en répertoriant cinq groupes acoustiques d'aéronefs et en distinguant les décollages se déroulant entre six heures du matin et vingt-deux heures et les décollages se déroulant entre vingt-deux heures et six heures du matin. Le décret du 31 juillet 2001 a prévu un relèvement des coefficients de modulation pour les aéronefs des groupes acoustiques n° 2 et n° 3, notamment lorsque ceux-ci décollent entre vingt-deux heures et six heures du matin. Les deux tableaux suivants retracent les coefficients de modulation prévus successivement par les deux décrets évoqués.

(1) Aux termes du 5 de l'article 266 *nonies* du code des douanes, le classement des aérodromes dans chacune des catégories a pour référence objective la gêne sonore réelle subie par leurs riverains respectifs, telle qu'elle ressort du plan de gêne sonore propre à chacun d'eux, qui doit, selon l'article L. 571-15 du code de l'environnement, être précisément établi pour chaque aérodrome visé à l'article 266 *septies* du code des douanes.

**COEFFICIENTS DE MODULATION DE LA TGAP RELATIVE
AU DÉCOLLAGE DES AÉRONEFS
EN APPLICATION DU DÉCRET N° 99-508 DU 17 JUIN 1999**

Groupe acoustique de l'aéronef	Coefficient de modulation pour les décollages se déroulant entre 6 h et 22 h	Coefficient de modulation pour les décollages se déroulant entre 22 h et 6 h
1 et aéronefs non certifiés acoustiquement.....	24	48
2.....	8	16
3.....	4	8
4.....	2	4
5.....	1	2

**COEFFICIENTS DE MODULATION DE LA TGAP RELATIVE
AU DÉCOLLAGE DES AÉRONEFS
EN APPLICATION DU DÉCRET N° 2001-705 DU 31 JUILLET 2001**

Groupe acoustique de l'aéronef	Coefficient de modulation pour les décollages se déroulant entre 6 h et 22 h	Coefficient de modulation pour les décollages se déroulant entre 22 h et 6 h
1 et aéronefs non certifiés acoustiquement.....	24	48
2.....	12	24
3.....	6	12
4.....	2	4
5.....	1	2

Le Gouvernement propose une augmentation de la TGAP relative au décollage des aéronefs, compte tenu des éléments suivants :

– cette augmentation a pour objet de donner une traduction fiscale au récent élargissement des plans de gêne sonore, conséquence de la mise en œuvre d'une nouvelle réglementation relative à leur établissement. Cette nouvelle réglementation a fait suite aux recommandations de l'autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNA), créée par la loi n° 99-588 du 12 juillet 1999, dont les dispositions, modifiées, ont été codifiées aux articles L. 227-1 à L. 227-10 du code de l'aviation civile ⁽¹⁾ ;

– le Gouvernement propose d'ériger la TGAP en un réel instrument fiscal d'incitation, pour les compagnies aériennes, à éviter les vols de nuit ou à utiliser les avions les moins bruyants si les décollages durant ces créneaux horaires sont indispensables. Il s'agit de mettre en œuvre les orientations rendues publiques par le

(1) L'article L. 227-5 du code de l'aviation civile précise que, s'agissant de chacun des aéroports visés à l'article 266 septies du code des douanes, l'ACNA est consultée sur le projet de plan de gêne sonore et recommande sa révision quand elle l'estime nécessaire.

ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, le 25 juillet dernier ;

– l'objectif est de parvenir à multiplier par cinq le produit de la partie de la TGAP relative au décollage des aéronefs. Le rendement annuel de cette partie de la taxe serait porté de 10 millions d'euros à 50 millions d'euros. Il faut noter que le deuxième alinéa de l'article 266 *undecies* du code des douanes précise que « *les redevables déposent, au plus tard le 10 avril de chaque année [...] la déclaration de la taxe due au titre de l'année précédente [...]* ». Dès lors, l'augmentation des taux s'appliquera aux éléments d'assiette des déclarations déposées en 2004, au titre de l'année 2003. Cette augmentation des taux de la TGAP relative au décollage des aéronefs aura un effet concret lors du versement du premier acompte en 2004, qui devra intervenir au plus tard le 10 avril de cette année et dont le montant sera égal à un tiers du montant de la taxe due au titre de l'année 2003. En conséquence, les mesures présentées ci-après n'auront pas d'impact budgétaire en 2003.

Le **2° du B du I** du présent article propose que les coefficients de modulation prennent désormais en compte l'heure de décollage et les caractéristiques acoustiques des appareils, non plus seulement dans un rapport de un à cinquante, mais de 0,5 à 120. Selon le Gouvernement, l'élargissement ainsi envisagé du rapport des coefficients de modulation devrait permettre, dans un décret pris en Conseil d'Etat ayant vocation, dans ce domaine, à se substituer au décret n° 2001-705 du 31 juillet 2001 :

– de maintenir de un à vingt-quatre, le rapport entre les coefficients s'appliquant respectivement au groupe acoustique des aéronefs les plus bruyants et au groupe acoustique des avions les moins bruyants, dès lors que les décollages concernés ont lieu entre six heures et vingt-deux heures ;

– de relever de un à dix, le rapport entre les coefficients s'appliquant aux aéronefs d'un même groupe acoustique, selon qu'ils décollent entre six heures du matin et vingt-deux heures ou entre vingt-deux heures et six heures. Aux termes du décret du 31 juillet 2001, ce rapport varie aujourd'hui de un à deux.

Il faut ajouter qu'un arrêté devrait prochainement modifier la réglementation en vigueur relative à la détermination des groupes acoustiques des aéronefs. Selon le Gouvernement, la classification actuelle en cinq groupes est tellement ancienne, que deux de ces groupes permettent de classer la presque totalité des aéronefs en activité. Le nouvel arrêté devrait prévoir la définition de cinq nouveaux groupes, chacun d'entre eux étant susceptibles de concerner un ensemble d'aéronefs en activité.

Le Gouvernement propose par ailleurs une modification de la structure du classement des aéronefs et des quotités associées, selon les modalités suivantes :

– le **1° du C du I** du présent article prévoit que les aérodromes visés à l'article 266 *septies* du code des douanes soient désormais classés en deux groupes. Selon le Gouvernement, il s'agirait de classer dans le groupe 1 les plate-formes aéroportuaires parisiennes et dans le groupe 2 les autres aérodromes qui remplissent les critères visés à l'article 266 *septies* du code des douanes. *In fine*, la seule

modification serait le classement de l'aérodrome de Lyon-Saint-Exupéry dans le groupe 2, puisqu'il est l'unique aérodrome de l'actuel groupe 3 ;

– le **2° du C du I** du présent article prévoit que la quotité de la TGAP relative au décollage des aéronefs, s'établirait à 22 euros pour les aérodromes du groupe 1 et à 8 euros par tonne pour les aérodromes du groupe 2. Pour chacun de ces groupes, la quotité connaîtrait ainsi une augmentation de 112,15% et de 109,97%, ce qui constitue, de façon approximative, un doublement. Pour l'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry, lequel devrait désormais être classé dans le groupe 2, la quotité passerait de 0,76 à 8 euros par tonne, soit une augmentation 952,63%.

Le tableau suivant permet de retracer le classement des aérodromes concernés par la TGAP relative au décollage des aéronefs et des quotités associées, en fonction des dispositions du présent article.

**TAUX DE LA TGAP ASSISE SUR LE DECOLLAGE DES AERONEFS
EN FONCTION DE LA CLASSIFICATION DES AERODROMES
EN APPLICATION DU PRESENT ARTICLE**

Classification des aérodromes en application de l'article 266 <i>nonies</i> du code des douanes	Aérodromes concernés en application du présent article	Quotité en euros par tonne
Aérodromes du groupe 1	Paris-Orly	22
	Paris-Charles de Gaulle	
Aérodromes du groupe 2	Nice-Côte d'Azur	8
	Marseille-Provence	
	Toulouse-Blagnac	
	Bordeaux-Mérignac	
	Mulhouse-Bâle	
	Nantes-Atlantique	
	Strasbourg-Entzheim	
	Lyon-Saint-Exupéry	

Le **3° du C du I** constitue une disposition de coordination, qui affecterait l'actuel dispositif du 5 de l'article 266 *nonies* du codes douanes. Ce dispositif précise que les aérodromes visés au 3 de l'article 266 *septies* dudit code sont classés dans les groupes d'aérodromes en fonction de la gêne sonore réelle subie par les riverains, telles qu'elles est établie par les plans de gêne sonore. Par coordination avec le dispositif du présent article tendant à fixer à deux et non plus à trois le nombre de catégories de classement de ces aérodromes, il est simplement proposé de préciser que le classement se fait selon deux catégories et non selon trois, comme le dispose le texte actuel.

Votre Rapporteur général tient à souligner l'importance de ces mesures ambitieuses de relèvement des tarifs de la partie de la TGAP relative au décollage des aéronefs. Elles devraient permettre une simplification des barèmes existants.

Elles constituent de plus la traduction fiscale pertinente d'une volonté politique visant à inciter les exploitants d'aéronefs à limiter leur vol de nuit.

B.- La création de procédures de taxation d'office et de rétention provisoire des aéronefs

Le 2° du D du I du présent article prévoit l'insertion de cinq nouveaux alinéas, après le deuxième alinéa de l'article 266 *undecies* du code des douanes.

Le troisième d'entre eux est relatif à la création d'une procédure de taxation d'office des redevables de la TGAP relative au décollage des aéronefs. Il est ainsi proposé de mettre en œuvre la procédure suivante :

– si un redevable de la TGAP relative au décollage des aéronefs omet de déposer la déclaration annuelle, à laquelle, selon le deuxième alinéa de l'article 266 *undecies* du code des douanes, il doit procéder au plus tard le 10 avril de l'année, pour la taxe due au titre de l'année précédente, le service des douanes l'avertit qu'à défaut du dépôt de cette déclaration dans les trente jours suivant cet avertissement, il subira une taxation d'office ;

– le montant de cette taxation d'office serait égal au produit de la taxe appliquée à l'aéronef le plus fortement taxé l'année précédente, par le nombre de décollages effectués par le redevable concerné. Il n'est pas précisé si les éléments permettant le calcul de la taxation d'office seraient communiqués au redevable avec l'avertissement qui lui est adressé ;

– ces éléments seraient transmis au service des douanes, sur sa demande, par la direction générale de l'aviation civile (DGAC) ;

– à l'expiration du délai de trente jours et à défaut du dépôt de la déclaration, la taxe serait établie d'office par le comptable des douanes. L'établissement de la taxation d'office ne constitue donc pas une question d'opportunité. Dès lors que les conditions sont réunies, le comptable des douanes est tenu d'y procéder ;

– adressée au redevable, la taxation d'office serait exigible à compter de sa réception. Le paiement de la taxation d'office doit intervenir dans les dix jours. Le cinquième des cinq alinéas que le Gouvernement propose d'insérer après le deuxième alinéa de l'article 265 *undecies* du code des douanes, prévoit que, dans le cas où une taxation d'office a été établie, elle constitue la base de calcul des acomptes dus au cours de l'année pendant laquelle le redevable n'a pas effectué sa déclaration.

Par cette disposition, le Gouvernement tente d'apporter une solution au problème récurrent du recouvrement de la partie de la TGAP relative au décollage des aéronefs. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, le tiers des redevables de cette partie de la TGAP ne s'acquitterait pas de la taxe due, ce qui constitue une proportion considérable au regard de ce qu'il est possible de constater s'agissant d'autres impositions. La principale difficulté à laquelle les services des

douanes sont confrontés à pour origine le fait générateur de cette partie de la TGAP, c'est-à-dire le décollage des aéronefs concernés, tel qu'il est défini par le 3 de l'article 266 *septies*. La taxe naît d'un acte qui, nécessairement, rend plus difficile la localisation de son auteur et qui, le cas échéant, peut le transporter *in fine* hors du territoire national. Il faut relever que la plupart des redevables qui ne s'acquittent pas de la taxe due seraient débiteurs de montants de dette fiscale faibles. Il ne s'agit donc pas des grandes compagnies aériennes qui assurent la plus grande partie du trafic aérien. *A contrario*, il n'est pas rare que les redevables qui ne procèdent pas à leurs obligations fiscales soient des particuliers ou soient établis hors de France, ce qui rend plus difficile la recherche du paiement.

Dès lors, sans nier l'intérêt d'une procédure de taxation d'office, il faut reconnaître qu'elle n'apporte, par elle-même, aucune solution au problème de la localisation des redevables qui ne s'acquittent pas des montants de taxe due.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement propose un autre dispositif, à l'avant-dernier alinéa du texte proposé pour compléter l'article 266 *undecies* du code des douanes. Ce dispositif serait mis en œuvre selon les modalités suivantes :

– en cas de non-paiement, ou même de paiement insuffisant, à une quelconque échéance de la taxe, le service des douanes mettrait en demeure le redevable concerné de s'acquitter du montant dû sous trente jours. Le champ de la présente procédure, qui peut être mise en œuvre suite au non-paiement ou au paiement insuffisant d'un des acomptes, est donc très sensiblement plus large que le champ de la taxation d'office, qui ne concerne que le défaut de déclaration annuelle ;

– après une période que le texte du Gouvernement ne permet pas de déterminer avec précision, le service des douanes pourrait requérir la DGAC, afin qu'elle procède au maintien au sol des aéronefs du redevable, pendant une durée maximale de douze heures, sur tous les aéroports « *fréquentés* » par lesdits aéronefs ;

– l'objet de ce maintien au sol des aéronefs du redevable serait de parvenir au paiement de la créance ou à la consignation des sommes, dès lors qu'elles demeureraient en litige ;

– les frais inhérents à cette « *retenue* » seraient à la charge du redevable. A lui seul, cet élément pourrait s'avérer dissuasif, car il signifie que toutes les conséquences économiques et financières liées à la retenue évoquée sont à la charge du redevable ;

– le paiement de la créance entraînerait la levée immédiate de la mesure de retenue.

Il faut relever deux imprécisions dans le texte proposé par le Gouvernement :

– en premier lieu, il n'est pas possible de déterminer si le moment à partir duquel la procédure de retenue peut être mise en œuvre correspond à la date de la mise en demeure ou trente jours après une mise en demeure restée sans effet. Il

apparaît que si la procédure de retenue devait être intégrée dans notre législation, elle ne pourrait être mise en œuvre qu'à l'issue de la période de régularisation prévue par la mise en demeure ;

– la formulation choisie s'agissant de la requête ou de la réquisition du service des douanes adressée à la DGAC ne permet pas de déterminer si celle-ci serait, le cas échéant, susceptible de ne pas donner suite à cette réquisition ou à cette requête, au regard, le cas échéant, des intérêts dont elle est garante, s'agissant notamment du fonctionnement normal et régulier des aérodromes.

Il faut par ailleurs s'interroger sur la nature et sur l'opportunité d'un tel dispositif. L'objet de la procédure de retenue n'est pas le contrôle fiscal, puisqu'elle fait suite, le cas échéant, à une mise en demeure de s'acquitter de l'impôt dû, qui constitue une certitude, plutôt qu'un doute, s'agissant des obligations fiscales du redevable ou de la façon dont le contribuable remplit ses obligations fiscales. Il ne s'agit pas, à proprement parler, d'une sanction fiscale, puisque le préjudice subi par le redevable n'est pas quantitativement établi au regard de la dette fiscale qui lui incombe. La même procédure vise ainsi l'insuffisance de paiement comme l'absence de paiement. On pourrait estimer qu'il s'agit d'une procédure de sanction économique, dont le poids est constitué par l'impossibilité, pour le redevable, d'utiliser ses aéronefs, ce qui peut constituer un préjudice économique certain pour ce redevable. Il convient d'ailleurs de relever que le Gouvernement a prévu de préciser expressément que « *les frais inhérents à cette retenue seront à la charge du redevable* ». Il s'agit donc d'offrir un arbitrage à ce redevable, entre le paiement de l'impôt dû et la charge d'un préjudice lié à l'impossibilité temporaire d'avoir l'usage de ses aéronefs.

Ce dispositif appelle deux observations :

– par sa nature à tout le moins particulière, il révèle l'acuité du problème auquel les services des douanes semblent être confrontés, s'agissant du non-recouvrement de la partie de la TGAP relative au décollage des aéronefs. Il semble donc effectivement nécessaire d'élaborer un dispositif efficace et ce, d'autant plus que le substantiel relèvement des taux de cette partie de la TGAP proposé au présent article ne pourrait sans doute qu'accroître l'acuité de ce problème ;

– une telle procédure, qui constitue une atteinte à la libre disposition de ses biens et dont le niveau du préjudice qu'elle inflige n'est pas nécessairement en rapport avec le montant de la dette fiscale dont le redevable concerné doit s'acquitter, doit être précisément décrite par la loi pour chacune de ses étapes et doit être strictement encadrée.

Votre Rapporteur général estime donc nécessaire qu'une réflexion approfondie soit menée sur les modalités permettant de préciser et d'améliorer ce dispositif. Compte tenu des délais qui sont ceux de l'examen d'un collectif de fin d'année, cette réflexion pourrait, le cas échéant, être détachée de cet examen.

II.- Les autres modifications apportées à la TGAP

A.- Les modifications de l'assiette de la partie de la TGAP assise sur le poids des déchets reçus par les exploitants de certaines installations de stockage et d'élimination de certains déchets

Le 1 du I de l'article 266 *sexies* du code des douanes prévoit que « *tout exploitant d'une installation de stockage de déchets ménagers et assimilés ou tout exploitant d'une installation d'élimination de déchets industriels spéciaux par incinération, coïncinération, stockage, traitement physico-chimique ou biologique non exclusivement utilisés pour les déchets que l'entreprise produit* » est soumis à la TGAP. Parmi ces installations, le II de cet article prévoit que la taxe ne s'applique pas aux « *installations d'élimination des déchets industriels spéciaux exclusivement affectées à la valorisation comme matière* ».

Aux termes du 1 de l'article 266 *septies* du code des douanes, le fait générateur de cette partie de la TGAP est la réception des déchets par les exploitants des installations énumérées au 1 du I de l'article 266 *sexies* dudit code.

Il résulte du 1 de l'article 266 *octies* et du 1 de l'article 266 *nonies* du code des douanes que le montant de la taxe est calculé en considérant le poids des déchets reçus par ces exploitants et la catégorie de l'installation considérée. Le tableau suivant permet de retracer, par catégorie d'installation, les tarifs de cette partie de la TGAP.

Désignation des matières ou opérations imposables	Unité de perception	Quotité (en euros)
Déchets réceptionnés dans une installation de stockage de déchets ménagers et assimilés	Tonne	9,15
Déchets réceptionnés dans une installation de stockage de déchets ménagers et assimilés de provenance extérieure au périmètre du plan d'élimination des déchets, élaboré en vertu de l'article 10-2 de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975, dans lequel est située l'installation de stockage	Tonne	13,72
Déchets réceptionnés dans une installation d'élimination de déchets industriels spéciaux	Tonne	9,15
Déchets réceptionnés dans une installation de stockage de déchets industriels spéciaux	Tonne	18,29

Il faut relever que le 2 de l'article 266 *nonies* du code des douanes prévoit que le montant minimal annuel de la taxe relative aux déchets est de 450 euros par installation. Par ailleurs, le 4 de l'article 266 *decies* du code des douanes précise que les exploitants des installations de stockage ou d'élimination des déchets mentionnés au 1 du I de l'article 266 *sexies* du même code « *peuvent répercuter la taxe afférente dans les contrats conclus avec les personnes physiques ou morales dont ils réceptionnent les déchets* ».

Le **1° du A du I** du présent article propose que les installations d'élimination de déchets exclusivement affectés à l'amiante-ciment ne soient plus concernées par la part de la TGAP relative aux déchets. Il s'agit de limiter le coût d'élimination d'un déchet particulièrement dangereux. Selon le Gouvernement, une grande partie des déchets d'amiante-ciment n'est pour l'instant pas mise en décharge convenablement. Ce dispositif, dont il faut saluer l'esprit, révèle le caractère quelque peu étrange de l'assiette de la TGAP relative aux déchets, qui impose les activités les plus bénéfiques pour l'environnement s'agissant desdits déchets, soit le stockage et, *a fortiori*, l'élimination.

Le **2 du A du I** du présent article propose que soient exonérés de TGAP 20% de la quantité annuelle totale de matériaux ou déchets inertes reçus par installation. Il est précisé que sont considérés comme inertes « *les déchets qui ne se décomposent pas, ne brûlent pas et ne produisent aucune autre réaction physique ou chimique, ne sont pas biodégradables et ne détériorent pas d'autres matières avec lesquelles ils entrent en contact, d'une manière susceptible d'entraîner une pollution de l'environnement ou de nuire à la santé humaine* ». Cette définition des déchets inertes reprend *in extenso* la définition prévue au d de l'article 2 de la directive du Conseil n° 1999/31/CE du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets ⁽¹⁾.

B.- Les modifications liées aux obligations des redevables en matière de TGAP

Le premier alinéa du **2° du D du I** du présent article, que le Gouvernement propose d'insérer après le deuxième alinéa de l'article 266 *undecies* du code des douanes, tend à prévoir les obligations du redevable qui cesse définitivement son activité taxable, soit au cours de la période d'imposition, soit au cours de l'année civile. Le dispositif serait le suivant :

– dans les trente jours qui suivent la cessation de son activité taxable, le redevable procède à la déclaration à laquelle il doit en principe procéder chaque année avant le 10 avril, au titre de l'impôt dû l'année précédente. La déclaration du redevable qui cesse définitivement son activité taxable au cours de la période d'imposition doit ainsi contenir tous les éléments nécessaires au contrôle et à l'établissement de la taxe due au titre de la partie de cette période d'imposition pendant laquelle il a exercé son activité ;

– le montant de la taxe due est calculé au moment du dépôt de la déclaration. S'il y a eu lieu, il est procédé au paiement de la taxe au même moment. Selon le Gouvernement, si le montant de la taxe due au regard de cette déclaration est inférieur au montant des acomptes déjà versés pendant la période d'imposition au

(1) On peut néanmoins relever que la définition de la directive du Conseil précise que des déchets peuvent être considérés comme inertes s'il peut être constaté que « la production totale de lixiviats et la teneur des déchets en polluants ainsi que l'écotoxicité des lixiviats [sont] négligeables et, en particulier, [ne portent pas] atteinte à la qualité des eaux de surface et/ou des eaux souterraines. ». Les lixiviats sont le résultat de la lixiviation qui est l'action solvante d'un produit, notamment l'eau, sur une couche de matière qu'elle va traverser. Les lixiviats sont les résidus que l'action solvante du produit a détachés de la matière.

cours de laquelle le redevable cesse définitivement son activité taxable, il sera procédé au remboursement de la différence par les services des douanes.

Le deuxième alinéa du 2° du D du I du présent article, que le Gouvernement propose d'insérer à l'article 266 *undecies*, prépare la législation relative à la TGAP à la possibilité de procéder à la déclaration annuelle par voie électronique. Il serait ainsi précisé que les redevables qui déposent leur déclaration par ce vecteur seraient dispensés d'y joindre les pièces suivantes, sans préjudice d'être dans la capacité de les présenter à la première réquisition du service des douanes :

– il s'agit des documents prévus au 3 de l'article 266 *nonies* du code des douanes, prouvant que le transfert des déchets ménagers et assimilés entre le site de regroupement et le site de traitement final est effectué par voie ferroviaire ou par voie fluviale et que la desserte routière terminale, quand elle est nécessaire, n'excède pas 20% du kilométrage total de l'itinéraire global, dans le cas où ces déchets proviennent d'une zone extérieure au périmètre du plan d'élimination des déchets ⁽¹⁾ dans lequel est situé l'installation de stockage, c'est-à-dire le site de traitement final. Ces documents permettent à l'exploitant de ce site de ne pas acquitter le taux majoré prévu au 1 de cet article, taux majoré qui s'applique précisément aux poids de déchets ménagers ou assimilés réceptionnés sur un site de stockage et qui ne sont pas en provenance du périmètre du plan d'élimination des déchets, dans lequel se trouve ce site ;

– il s'agit par ailleurs de l'attestation visée au 6 de l'article 266 *decies* du code des douanes, permettant certaines opérations commerciales sur certains produits soumis à la TGAP, en suspension du paiement de la taxe, dès lors que ces produits sont destinés à être livrés à l'étranger.

Le 1° du D du I de cet article tend à supprimer la dernière phrase du premier alinéa de l'article 266 *undecies* du code des douanes, devenue sans objet, qui précise que « *toutefois, pour l'année 2002, le premier acompte de la taxe est acquitté le 10 juillet 2002 en même temps que le deuxième* ». L'année 2002 fut la première année pour laquelle il a été prévu de mettre en œuvre un système de recouvrement constitué, d'une part, d'une déclaration à déposer chaque année avant le 10 avril, au titre de l'imposition due pour l'année antérieure et, d'autre part, de trois acomptes à acquitter au plus tard les 10 avril, 10 juillet et 10 octobre de chaque année, dont le montant est égal au tiers de l'impôt dû au titre de l'année précédente. En 2002, la date limite de paiement de l'acompte a été reculée au 10 juillet, pour que les redevables et les services des douanes puissent mettre en œuvre ce nouveau dispositif dans les meilleures conditions.

*
* *
*

(1) Le plan d'élimination des déchets est élaboré en application des articles L. 541-11 à L. 541-15 du code l'environnement.

Suivant l'avis de votre **Rapporteur général**, la Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Charles de Courson, tendant à majorer le rendement de la partie de la TGAP relative aux aéronefs, au-delà de la forte augmentation proposée par le Gouvernement.

La Commission a *adopté* l'article 20 sans modification.

*

*

*

Article 21

Étalement des dates limites de dépôt de la déclaration d'ensemble des revenus souscrite par voie électronique.

Texte du projet de loi :

I. – Le premier alinéa de l'article 175 du code général des impôts est ainsi modifié :

1° Après la première phrase, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« Toutefois, les déclarations souscrites par voie électronique en application de l'article 1649 *quater B ter* doivent parvenir à l'administration au plus tard le 20 mars, selon un calendrier et des modalités fixés par arrêté. » ;

2° A la deuxième phrase, les mots : « Ce délai » sont remplacés par les mots : « Le délai du 1^{er} mars ».

II. – Les dispositions du I s'appliquent à compter de l'imposition des revenus de 2002.

Exposé des motifs du projet de loi :

Afin de permettre un meilleur accès au service de télédéclaration, il est proposé de prévoir un étalement des dates limites de dépôt des déclarations d'impôt sur le revenu transmises par voie électronique.

Observations et décision de la Commission :

L'article 175 du code général des impôts dispose que les déclarations d'impôt sur le revenu des contribuables doivent parvenir à l'administration fiscale au plus tard le 1^{er} mars. Pour la déclaration des revenus perçus en 2001, la date limite du 1^{er} mars a été portée au 25 mars.

Le présent article propose de mettre en œuvre un étalement des dates limites de dépôt des déclarations d'impôt sur le revenu par voie électronique.

I.- L'essor de la télédéclaration en 2002

L'article 23 de la loi de finances rectificative pour 1999 (n° 99-1173 du 30 décembre 1999) a inséré un article 1649 *quater B ter* dans le code général des impôts, permettant aux particuliers de souscrire des déclarations auprès de l'administration fiscale par voie électronique.

Un système transitoire de télédéclaration de l'impôt sur le revenu a été mis en place en 2000 et reconduit en 2001. Cette téléprocédure ne mettait pas en œuvre de signature électronique. L'utilisateur recevait un accusé réception sous forme papier récapitulant les éléments télédéclarés, une seule transmission était autorisée (toute rectification se faisait au travers d'un support papier) et le service était clos à la date limite de dépôt des déclarations.

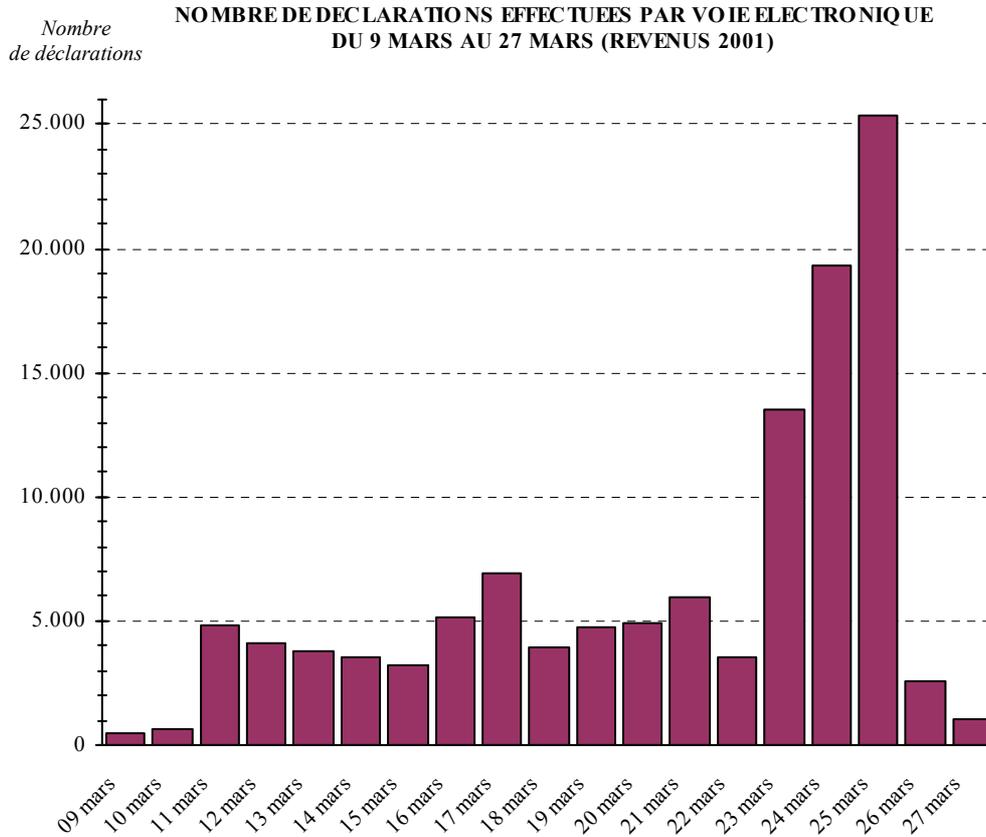
Une nouvelle procédure a été développée en 2002. Le site de téléprocédure, ouvert depuis le 11 mars 2002, offre désormais deux services distincts aux usagers : la déclaration en ligne de l'impôt sur le revenu de manière totalement dématérialisée, d'une part, et la consultation des premiers éléments du dossier fiscal à partir des revenus 2000, d'autre part (toutes les déclarations sont consultables, qu'elles aient été transmises par voie électronique ou non).

La direction générale des impôts (DGI) délivre, lors de la première connexion, un certificat électronique nécessaire à l'utilisation du service (télédéclaration ou consultation du compte fiscal). Lors des connexions ultérieures, l'utilisateur doit saisir le mot de passe associé à son certificat. La procédure fait également appel à la signature électronique. Ces deux éléments (certificat et signature électroniques) ont les fonctionnalités d'une signature et permettent de s'affranchir du support papier.

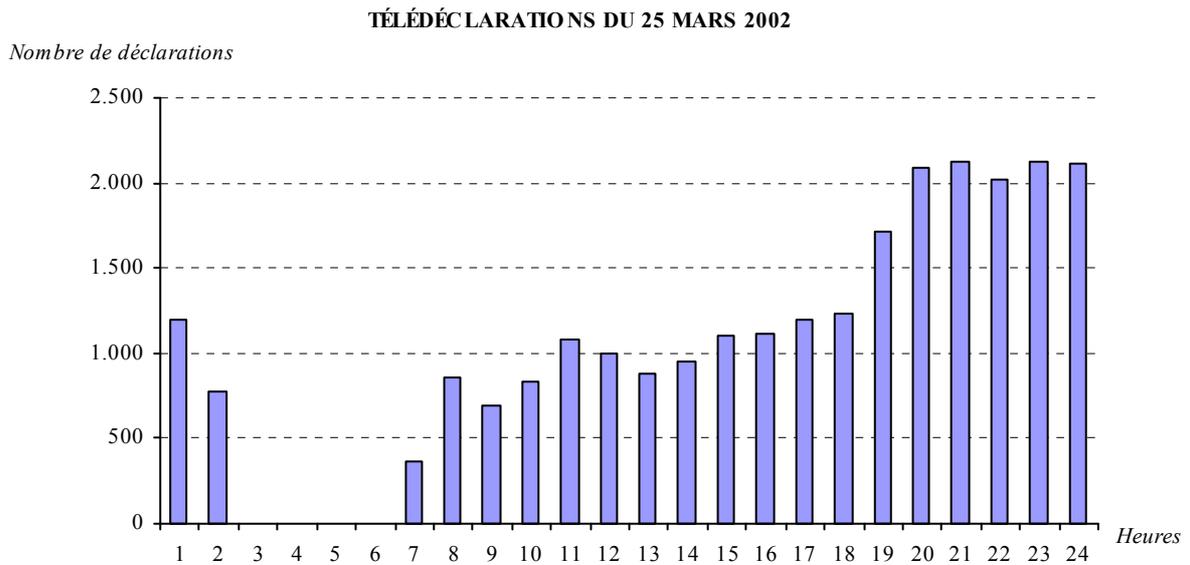
Du fait de la mise en œuvre de cette nouvelle procédure, le nombre de télédéclarants a connu un essor considérable pour atteindre 117.472 en 2002 (contre 4.514 en 2000 et 16.619 en 2001). Ainsi, 129.790 certificats ont été délivrés en 2002.

Ce développement rapide soulève des difficultés techniques. Les personnes souhaitant souscrire leur déclaration de revenu par voie électronique attendent bien souvent les derniers jours, voire les dernières heures, pour se connecter au site.

Comme le montrent les graphiques suivants, le nombre de déclarations effectuées par voie électronique a été compris entre 3.500 et 5.000 entre le 11 et le 22 mars 2002. En revanche, 13.500 déclarations ont été recensées le 23 mars, 19.280 le 24 mars et 25.346 le 25 mars. Durant les six dernières heures précédant l'expiration du délai, 2.000 télédéclarations par heure ont été dénombrées.



Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.



Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

La gestion technique de cette affluence dans les trois derniers jours et plus particulièrement les six dernières heures du délai fixé est source de difficultés. L'encombrement du site entraîne de nombreux contribuables à renoncer à la télédéclaration. Il peut en outre être à l'origine de retards dans les déclarations de revenus, pour lesquels les sanctions prévues par le code général des impôts s'appliquent.

En matière d'impôt sur le revenu, le défaut ou le retard de production d'une déclaration est sanctionné par un intérêt de retard de 0,75% par mois (à compter du 1^{er} juillet), auquel s'ajoute une majoration de 10% en l'absence de mise en demeure ou lorsque le document a été déposé dans les trente jours suivant la première mise en demeure.

II.- Remédier aux difficultés soulevées par la concentration dans le temps des déclarations par voie électronique

Afin de limiter les risques de concentration des télédéclarations sur quelques heures, le présent article propose de mettre en œuvre un dispositif d'étalement des dates limites de dépôt des déclarations de revenus des particuliers. Ainsi, le délai du 1^{er} mars s'appliquant de manière générale serait porté au 20 mars pour les déclarations souscrites par voie électronique par les particuliers auprès de l'administration fiscale.

Il est donc proposé de modifier l'article 175 du code général des impôts mentionnant les délais de dépôt des déclarations de revenus, afin de prévoir un délai spécifique aux télédéclarations des particuliers, prévues à l'article 1649 *quater B ter* du code général des impôts.

Le détail de l'étalement des dates limites serait renvoyé à un arrêté, lequel organiserait la souplesse qui serait permise par le présent article.

Il convient de souligner que plusieurs délais différenciés existent déjà. Il est en effet nécessaire de tenir compte des spécificités propres à certaines activités ou certaines situations.

Les commerçants et industriels, les exploitants agricoles placés sous un régime réel d'imposition, ainsi que les personnes exerçant une activité non commerciale, sous le régime de la déclaration contrôlée, peuvent déposer leur déclaration jusqu'au 30 avril.

On peut citer également, à titre d'exemple, les délais spéciaux de déclaration prévus à en ce qui concerne les exploitants agricoles soumis au régime du forfait. Ces derniers peuvent souscrire la déclaration d'ensemble des revenus au plus tard le dernier jour du mois suivant celui de la publication des bénéfices forfaitaires agricoles au *Journal officiel*. Lorsque ces agriculteurs disposent, en sus de leurs bénéfices agricoles, d'autres revenus pour lesquels l'impôt sur le revenu est effectivement dû, ils doivent déclarer ces revenus à titre provisoire dans le délai normal. Une déclaration rectificative doit ensuite être souscrite pour les bénéfices agricoles dans le délai spécifique précité.

Il convient, en conclusion, de souligner l'intérêt de faciliter la déclaration par voie électronique, qui simplifie la procédure de déclaration pour les particuliers, tout en supprimant le travail de saisie des données de l'administration fiscale.

Les dispositions du présent article s'appliqueraient dès l'imposition, en 2003, des revenus de l'année 2002.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 21 sans modification.

*
* *

Article 22

Reconduction du dispositif favorisant le don de matériels informatiques par les entreprises à leurs salariés.

Texte du projet de loi :

Au 2° du 11 de l'article 39 du code général des impôts, la date : « 31 décembre 2002 » est remplacée par la date : « 31 décembre 2005 ».

Exposé des motifs du projet de loi :

Afin de favoriser l'équipement des ménages en matériels informatiques et développer l'économie numérique, il est proposé de reconduire pour trois ans le dispositif encourageant le don d'ordinateurs par les entreprises à leurs salariés.

Observations et décision de la Commission :

Cet article vise à proroger pour trois ans le dispositif applicable aux dons par les entreprises de matériels informatiques et de logiciels à leurs salariés.

I.- Favoriser l'attribution gratuite par les entreprises à leurs salariés de matériels informatiques et logiciels

Depuis 2001, un régime fiscal spécifique s'applique aux dons de matériels informatiques, afin de développer la maîtrise des nouvelles technologies de l'information et des télécommunications des salariés.

Ce dispositif, favorable aux salariés, a été instauré par le I du A de l'article 4 de la loi de finances pour 2001 (loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000).

A.- Les avantages en nature sont soumis à l'impôt sur le revenu, ainsi qu'aux prélèvements sociaux, et déduits du résultat imposable de l'entreprise

Le salaire doit, en principe, être payé en argent. Mais il est admis que le salarié puisse également être rémunéré en nature. La rémunération en nature consiste dans la mise à disposition du salarié d'un bien dont l'employeur est le propriétaire ou le locataire ou encore dans la prise en charge par l'employeur de prestations de services.

Pour constituer une rémunération, l'avantage en nature doit :

– être concédé gratuitement (si une retenue est pratiquée sur le salaire, il n'y a avantage que dans la mesure où le montant de la retenue ou du versement est inférieur à la valeur du bien ou de la prestation) ;

– concerner un objet ou une prestation à l'usage personnel du salarié.

La dépense prise en charge par l'employeur peut être d'ordre privé ou professionnel.

L'article 82 du code général des impôts dispose que tous les avantages en nature sont compris dans le revenu imposable à l'impôt sur le revenu. Cependant, les avantages en nature relatifs à des dépenses professionnelles ne sont pas imposables car assimilés à des allocations pour frais d'emploi, qui sont exonérées d'impôt sur le revenu dès lors qu'elles sont utilisées conformément à leur objet (1° de l'article 81 du code général des impôts).

Les avantages en nature sont soumis aux cotisations sociales ainsi qu'à la contribution sociale généralisée (CSG) et la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS).

La dépense correspondante pour l'entreprise relève du régime des salaires et accessoires et est intégralement déduite du résultat imposable de l'entreprise. La nature et la valeur des avantages en nature accordés par les entreprises à leur personnel doivent être inscrites en comptabilité sous une forme explicite (article 54 *bis* du code général des impôts).

B.- Le régime favorable institué par la loi de finances pour 2001, afin d'encadrer le don et la mise à disposition de matériels informatiques

L'article 4 de la loi de finances pour 2001 précitée met en œuvre, sur option de l'entreprise, un régime spécifique applicable aux attributions et mises à disposition de matériels informatiques par les entreprises à leurs salariés. L'avantage est exonéré d'impôt sur le revenu, de cotisations sociales et de contributions sociales, mais l'entreprise doit réintégrer les charges afférentes à l'opération dans son résultat imposable. Ces dispositions visent à favoriser la diffusion des nouvelles technologies en France en permettant et en encadrant le don et la mise à disposition de matériels informatiques.

Peuvent bénéficier de ce dispositif les sociétés passibles de l'impôt sur les sociétés ou les entreprises relevant de l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux. L'instruction du 22 octobre 2001 (4 C-7-01, B.O.I. n° 194 du 31 octobre 2001) a précisé qu'étaient également concernés par la mesure les organismes ou associations passibles de l'impôt sur les sociétés, même s'ils bénéficient d'exonérations ou de régimes particuliers d'imposition.

L'instruction du 3 juillet 2001 (4 C-5-01, B.O.I. n° 126 du 13 juillet 2001) a détaillé la nature des opérations visées. Il s'agit des opérations par lesquelles une entreprise attribue, met à disposition ou fournit à ses salariés, gratuitement ou pour un prix inférieur à leur coût de revient :

– des matériels informatiques neufs (ordinateur fixe ou portable, auxquels peuvent être adjoints des équipements accessoires : imprimante, scanner) ;

– des logiciels ;

– des prestations de services nécessaires à l'utilisation de ces matériels (maintenance du matériel, prestations de formation et accès au réseau Internet).

Par souci de transparence, l'opération doit être réalisée dans le cadre d'un accord d'entreprise ou d'un accord de groupe spécifique conclu entre le 1^{er} janvier 2001 et le 31 décembre 2002. Cet accord doit être conclu selon les modalités prévues aux articles L. 442-10 et L. 442-11 du code du travail. Cette obligation a pour objectif de mettre fin, pour ce qui est des dons de matériels informatiques, à l'opacité des régimes d'avantages en nature accordés par les sociétés. L'attribution ou la mise à disposition des biens doit intervenir dans les douze mois suivant la conclusion de l'accord.

1.- L'exonération d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux

L'avantage résultant de ces opérations est exonéré, dans la limite 1.525 euros, de l'impôt sur le revenu (31^o de l'article 81 du code général des impôts). Le plafond de 1.525 euros est un plafond global, c'est-à-dire qu'il est apprécié sur l'ensemble de la période couverte par l'accord d'entreprise ou de groupe.

La valeur des avantages à retenir s'entend de la valeur réelle des biens et services, déduction faite de la participation financière éventuellement demandée par l'entreprise au salarié. Si les avantages dépassent ce plafond, l'excédent est soumis à l'impôt sur le revenu dans les conditions de droit commun.

Les avantages sont exclus de l'assiette des cotisations sociales, de la CSG et de la CRDS.

2.- L'intégration des sommes correspondantes dans le résultat imposable de l'entreprise

Une charge ne peut être déduite du résultat fiscal d'une entreprise que si elle est exposée dans l'intérêt de l'exploitation, c'est-à-dire si elle se rattache à une gestion normale. Les coûts de mise à disposition de matériels informatiques pour un usage privé n'étant plus soumis au régime fiscal des accessoires du salaire, ils ne constituent pas une charge de gestion normale et ne peuvent être déduits par l'entreprise de son résultat imposable.

En conséquence, l'entreprise doit réintégrer, dans la limite de 1.525 euros par salarié, les charges afférentes à ces opérations pour la détermination de son résultat imposable (11 de l'article 39 du code général des impôts). Bien que les entreprises doivent procéder à cette réintégration, l'obligation de déclarer ces opérations, conformément à l'article 54 *bis* du code général des impôts, est maintenue.

Le montant des charges à réintégrer s'entend du coût de revient des biens et des prestations annexes, mais il peut également correspondre au montant des loyers versés en cas de location ou de prise en crédit-bail des matériels. Ce coût de revient

comprend également la taxe sur la valeur ajoutée non déductible. Le montant des charges à déduire est un montant net, après déduction de la participation versée, éventuellement, par le salarié.

II.- La reconduction du dispositif pour trois ans proposée par le présent article

A.- La diffusion accélérée des nouvelles technologies en 2001

Le tableau de bord de l'innovation, mis en place en avril 1999 par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, présente une vision quantitative et qualitative de l'innovation en France. Actualisé tous les six mois, il permet de dresser un panorama de la diffusion des nouvelles technologies en France.

Ainsi, la dernière édition, en date de 2002, fournit plusieurs indicateurs sur le taux d'équipement des ménages en France :

– l'équipement des ménages en micro-informatique a connu une progression très forte de 20% entre mai 2000 et mai 2001. Le parc des micro-ordinateurs possédés par les ménages comprend 9,2 millions d'unités, ce qui correspond à un taux d'équipement des ménages de 33% à la mi-2001, contre 27% en 2000. Depuis 1997, ce taux a plus que doublé ;

– en 2001, le nombre d'internautes en France s'est élevé. Le seuil des dix millions d'utilisateurs de l'Internet (au domicile, sur le lieu de travail ou dans un autre lieu public) est estimé avoir été franchi au cours du second semestre 2001, soit un doublement par rapport au nombre d'internautes de juin 1999 ;

– par ailleurs, un ménage sur cinq est connecté à Internet à domicile. Le fait marquant de l'année 2001 a été, selon le tableau de bord de l'innovation, l'essor de l'accès à Internet à haut débit. Ainsi, 2,8 % des foyers français seraient connectés à Internet à haut débit, soit cinq fois plus qu'au premier trimestre 2001.

B.- Soutenir l'essor des nouvelles technologies doit demeurer une priorité

Bien qu'il soit impossible d'évaluer, dans le cadre de cette évolution d'ensemble, l'impact du dispositif en faveur du don et de la mise à disposition d'équipements informatiques par les entreprises, il semble certain que ce type de mesure ne peut que contribuer à l'essor de l'usage des nouvelles technologies et à réduire les inégalités liées à la fracture numérique.

Concernant avant tout les grandes entreprises comme EDF et Vivendi, il semble que ce dispositif d'encadrement des dons et mises à disposition de matériels informatiques ait également permis à des sociétés de taille intermédiaire de mettre en œuvre des plans d'équipement de leurs salariés, notamment dans le secteur bancaire et de l'assurance. D'après les renseignements fournis à votre Rapporteur

général, 114.000 salariés d'EDF-GDF et 94.000 salariés de Vivendi-Universal auraient bénéficié du dispositif.

Le présent article vise donc à proroger de trois ans le dispositif existant, lequel s'appliquera aux opérations effectuées dans le cadre d'un accord d'entreprise ou d'un accord de groupe conclu jusqu'au 31 décembre 2005, la mise à disposition des matériels informatiques devant intervenir dans l'année suivant la conclusion de l'accord, soit jusqu'en 2006.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 22 sans modification.

*
* *

Article 23

Adaptation des dispositions du code général des impôts aux cas de résidence des enfants en alternance.

Texte du projet de loi :

Le code général des impôts est ainsi modifié :

I. – Après l'article 193 *bis*, il est inséré un article 193 *ter* ainsi rédigé :

« Art. 193 *ter*. – A défaut de dispositions spécifiques, les enfants ou les personnes à charge s'entendent de ceux dont le contribuable assume la charge d'entretien à titre exclusif ou principal. ».

II. – A. – A l'article 194 :

1° Au I :

a. Au premier alinéa, les mots : « A compter de l'imposition des revenus de 1995, » sont supprimés et les mots : « fixé comme suit » sont remplacés par les mots : « déterminé conformément aux dispositions suivantes » ;

b. Le troisième alinéa du I est remplacé par les six alinéas suivants :

« Lorsque les époux font l'objet d'une imposition séparée en application du 4 de l'article 6, chacun d'eux est considéré comme un célibataire ayant à sa charge les enfants dont il assume à titre principal l'entretien. Dans cette situation, ainsi qu'en cas de divorce, de rupture du pacte civil de solidarité, ou de toute séparation de fait de parents non mariés, l'enfant est considéré, jusqu'à preuve du contraire, comme étant à la charge du parent chez lequel il réside à titre principal.

En cas de résidence alternée au domicile de chacun des parents, et sauf disposition contraire dans la convention homologuée par le juge, la décision judiciaire ou, le cas échéant, l'accord entre les parents, les enfants mineurs sont réputés être à la charge égale de l'un et de l'autre parent. Cette présomption peut être écartée s'il est justifié que l'un d'entre eux assume la charge principale des enfants.

Lorsque les enfants sont réputés être à la charge égale de chacun des parents, ils ouvrent droit à une majoration de :

a. 0,25 part pour chacun des deux premiers et 0,5 part à compter du troisième, lorsque par ailleurs le contribuable n'assume la charge exclusive ou principale d'aucun enfant ;

b. 0,25 part pour le premier et 0,5 part à compter du deuxième, lorsque par ailleurs le contribuable assume la charge exclusive ou principale d'un enfant ;

c. 0,5 part pour chacun des enfants, lorsque par ailleurs le contribuable assume la charge exclusive ou principale d'au moins deux enfants. ».

2° Le II est remplacé par les dispositions suivantes :

« II. Pour l'imposition des contribuables célibataires ou divorcés qui vivent seuls, le nombre de parts prévu au I est augmenté de 0,5 lorsqu'ils supportent à titre exclusif ou principal la charge d'au moins un enfant. Lorsqu'ils entretiennent uniquement des enfants dont la charge est réputée également partagée avec l'autre parent, la majoration est de 0,25 pour un seul enfant et de 0,5 si les enfants sont au moins deux. Ces dispositions s'appliquent nonobstant la perception éventuelle d'une pension alimentaire versée en vertu d'une décision de justice pour l'entretien desdits enfants. ».

B. – L'article 195 est modifié comme suit :

1° Au 1, après les mots : « n'ayant pas d'enfant à leur charge », sont insérés les mots : « , exclusive, principale ou réputée également partagée entre les parents, » ;

2° Au 2, après les mots : « enfant à charge », sont insérés les mots : « et d'un quart de part pour chaque enfant réputé à charge égale de l'un et l'autre de ses parents, » ;

3° Au 5, après les mots : « ayant un ou plusieurs enfants à charge » sont insérés les mots : « , que celle-ci soit exclusive, principale ou réputée également partagée entre les parents, ».

C. – A l'article 196, après les mots : « à la charge du contribuable, » sont insérés les mots : « que celle ci soit exclusive, principale ou réputée également partagée entre les parents, ».

D. – Le 2 du I de l'article 197 est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, après les mots : « 2 017 € par demi-part », sont insérés les mots : « ou la moitié de cette somme par quart de part » ;

2° Au deuxième alinéa, il est ajouté une phrase ainsi rédigée :

« Lorsque les contribuables entretiennent uniquement des enfants dont la charge est réputée également partagée entre l'un et l'autre des parents, la réduction d'impôt correspondant à la demi-part accordée au titre de chacun des deux premiers enfants est limitée à la moitié de cette somme. » ;

3° Au quatrième alinéa, il est inséré la phrase suivante : « La réduction d'impôt est égale à la moitié de cette somme lorsque la majoration visée au 2 de l'article 195 est de un quart de part. ».

III. – A. – Le deuxième alinéa du 2° du II de l'article 156 est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :

« Le contribuable ne peut opérer aucune déduction pour ses descendants mineurs lorsqu'ils sont pris en compte pour la détermination de son quotient familial. ».

B. – L'article 80 *septies* est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Les pensions alimentaires versées pour un enfant mineur résidant en alternance chez ses parents et pris en compte pour la détermination du quotient familial de chacun d'eux ne sont pas imposables entre les mains de celui qui les reçoit. ».

IV. – A. – La deuxième phrase du premier alinéa de l'article 199 *quater* D est remplacée par une phrase ainsi rédigée :

« Le montant global des dépenses à retenir pour le calcul de la réduction d'impôt est limité à 2 300 € par enfant à charge et à la moitié de cette somme lorsque l'enfant est réputé à charge égale de l'un et l'autre de ses parents, sans pouvoir excéder le montant des revenus professionnels nets de frais. ».

B. – Après le cinquième alinéa de l'article 199 *quater* F, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les montants mentionnés aux alinéas précédents sont divisés par deux lorsque l'enfant est réputé à charge égale de l'un et l'autre de ses parents. ».

C. – Il est ajouté au quatrième alinéa du a du 1° du I de l'article 199 *sexies* deux phrases ainsi rédigées :

« Les sommes de 305 €, 76 € et 152 € sont divisées par deux pour les enfants réputés à charge égale de l'un et l'autre des parents. Pour l'application de ces dispositions, les enfants réputés à charge égale de chacun des parents sont considérés comme premiers enfants à charge. ».

D. – L'article 199 *septies* est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa du 1°, après les mots : « 150 € par enfant à charge » sont insérés les mots : « et de 75 € lorsque l'enfant est réputé à charge égale de l'un et l'autre de ses parents » ;

2° Dans le troisième alinéa du 2°, après les mots : « 230 € par enfant à charge » sont insérés les mots : « et de 115 € lorsque l'enfant est réputé à charge égale de l'un et l'autre de ses parents ».

E. – Il est ajouté au premier alinéa du 2 de l'article 200 *quater* deux phrases ainsi rédigées :

« Les sommes de 400 €, 500 € et 600 € sont divisées par deux lorsqu'il s'agit d'un enfant réputé à charge égale de l'un et l'autre de ses parents. Pour l'application de ces dispositions, les enfants réputés à charge égale de chacun des parents sont considérés comme premiers enfants à charge. ».

F. – L'article 200 *sexies* est modifié comme suit :

1° Au A du I, après les mots : « 3 253 € pour chacune des demi-parts suivantes », sont insérés les mots : « et de la moitié de cette somme pour chacun des quarts de part suivants » ;

2° Au premier alinéa du B du II, il est ajouté une seconde phrase ainsi rédigée :

« Toutefois, la majoration est divisée par deux pour les enfants réputés à charge égale de l'un et l'autre de ses parents. » ;

3° Au deuxième alinéa du B du II, il est ajouté une seconde phrase ainsi rédigée :

« Lorsque les contribuables entretiennent uniquement des enfants dont la charge est réputée également partagée entre l'un et l'autre des parents, la majoration de 62 € est divisée par deux et appliquée à chacun des deux premiers enfants. ».

V. – A l'article 150 B, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« La majoration visée à l'alinéa précédent est divisée par deux lorsqu'il s'agit d'un enfant réputé à charge égale de l'un et l'autre de ses parents. Pour l'application de ces dispositions, ces enfants sont considérés comme premiers enfants à charge. ».

VI. – A l'article 885 V, il est ajouté une seconde phrase ainsi rédigée : « La somme de 150 € est divisée par deux lorsqu'il s'agit d'un enfant réputé à charge égale de l'un et l'autre de ses parents au sens du I de l'article 194. ».

VII. – A. – L'article 1411 est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa du I du II, après les mots : « est fixé » sont insérés les mots : « , pour les personnes à charge à titre exclusif ou principal, » ;

2° Dans la dernière phrase du 3 du II, après les mots : « par personne à charge », sont ajoutés les mots : « à titre exclusif ou principal » ;

3° Il est ajouté, après le II *bis*, un II *ter* ainsi rédigé :

« II *ter*. – 1. Les taux de 10 % et 15 % visés au 1 du II et leurs majorations de 5 ou 10 points votées par les conseils municipaux, généraux et les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, la majoration de 10 points visée au 3 du II ainsi que le montant de l'abattement obligatoire pour charges de famille fixé en valeur absolue conformément au 5 du II sont divisés par deux pour les enfants réputés à charge égale de l'un et l'autre de leurs parents.

2. Lorsque le nombre total de personnes à charge est supérieur à deux, les enfants réputés à charge égale de l'un et l'autre de leurs parents sont décomptés en premier pour le calcul de l'abattement obligatoire pour charges de famille. ».

B. – Au I de l'article 1414 A, il est ajouté un dernier alinéa ainsi rédigé :

« Les majorations d'abattements mentionnées aux a, b et c sont divisées par deux pour les quarts de part. ».

C. – Au III de l'article 1417, il est ajouté un second alinéa ainsi rédigé :

« Les majorations mentionnées aux I et II sont divisées par deux pour les quarts de part. ».

VIII. – Les dispositions des I à V s'appliquent pour l'imposition des revenus des années 2003 et suivantes, celles mentionnées au VI à compter du 1^{er} janvier 2004 et celles mentionnées au VII à compter des impositions établies au titre de 2004.

Exposé des motifs du projet de loi :

Il est proposé d'adapter les dispositions du code général des impôts relatives à la prise en compte des enfants à charge dans les cas de résidence en alternance, afin de les rendre compatibles avec les dispositions de la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale.

L'avantage de quotient familial serait partagé entre les parents sauf s'il était établi que l'un d'entre eux assume la charge principale de l'entretien de l'enfant dont la résidence est alternée.

Le non-cumul au titre d'un même enfant de la déduction des pensions alimentaires avec une majoration du quotient familial serait maintenue. Corrélativement, les sommes dont la déduction ne serait pas autorisée ne seraient pas imposables entre les mains de leur bénéficiaire.

Les réductions d'impôt pour frais de scolarité ou frais de garde des jeunes enfants, ou les majorations de réduction d'impôt ou crédit d'impôt pour charges de famille seraient divisées par deux lorsqu'elles se rapportent à des enfants dont la charge d'entretien est partagée à égalité entre les parents.

Enfin, les majorations pour charges de famille prévues en matière d'impôts locaux seraient également partagées entre les deux parents lorsque ces majorations se rapportent à des enfants dont la charge d'entretien est également partagée entre les parents.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article tend à apporter une solution aux questions fiscales soulevées par la résidence alternée, conformément aux engagements pris par le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2003 à l'Assemblée nationale ⁽¹⁾.

I.- Les évolutions récentes des dispositions du code civil relatives à l'autorité parentale n'ont pas été prises en compte dans la législation fiscale

La notion de garde juridique n'apparaît plus aujourd'hui dans les textes relatifs à l'autorité parentale alors qu'elle est toujours présente dans le code général des impôts.

En outre, le même code ne comporte aucune disposition relative à la résidence en alternance chez chacun des deux parents, mode de résidence pourtant récemment consacré par la loi et nécessitant, sans aucun doute, d'aménager les modalités de prise en compte fiscale des enfants à charge.

A.- La loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale

1.- La disparition de la notion de garde

Déjà, à l'occasion des travaux préparatoires de la loi n° 87-570 du 22 juillet 1987 relative à l'exercice de l'autorité parentale, le concept de garde avait été contesté comme étant, par son ambiguïté, source de difficultés et de conflits. L'autorité parentale devant être analysée comme une notion indivisible pouvant s'exercer selon différentes modalités, le législateur avait retiré à la garde le pouvoir de déclencher l'attribution de l'autorité parentale. Pour autant, le concept de garde demeurait dans le code civil mais il constituait uniquement un élément de l'autorité parentale (« *L'autorité appartient aux père et mère pour protéger l'enfant dans sa sécurité, sa santé et sa moralité. Ils ont à son égard droit et devoir de garde, de surveillance et d'éducation* », ancien article 371-2 du code civil).

(1) Voir Journal officiel Débats Assemblée nationale, séance du mercredi 16 octobre 2002, page 3458.

La loi du 4 mars 2002 précitée a supprimé cet article 371-1, lui substituant, ainsi qu'à l'article 371-2, un nouvel article 371-1 définissant l'autorité parentale mais ne faisant plus référence au droit et devoir de garde :

« L'autorité parentale est un ensemble de droits et de devoirs ayant pour finalité l'intérêt de l'enfant.

Elle appartient aux père et mère jusqu'à la majorité ou l'émancipation de l'enfant pour le protéger dans sa sécurité, sa santé et sa moralité, pour assurer son éducation et permettre son développement, dans le respect dû à sa personne.

Les parents associent l'enfant aux décisions qui le concernent, selon son âge et son degré de maturité. »

2.- La légalisation de la résidence alternée

L'article 5 de la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale a inscrit dans le code civil la résidence alternée chez l'un et l'autre parent des enfants nés de parents séparés, divorcés ou en instance de séparation ou de divorce. Un nouvel article 373-2-9 dans le code civil a été inséré d'après lequel :

« [...] la résidence de l'enfant peut être fixée en alternance au domicile de chacun des parents ou au domicile de l'un d'eux. »

Auparavant, les textes ne mentionnaient pas précisément la résidence alternée, ce qui pénalisait ce mode de résidence. Les anciens articles 287 et 374 du code civil faisaient référence à la notion de résidence habituelle de l'enfant. Ainsi, bien que la résidence en alternance n'ait jamais été formellement exclue par les textes, la nécessité de déterminer la résidence habituelle de l'enfant rendait les juges très réticents à prévoir un mode de résidence en alternance chez chacun des deux parents.

B.- La nécessaire adaptation de la législation fiscale

1.- Le code général des impôts mentionne toujours la notion de garde des enfants

Les dispositions du code civil relatives à l'autorité parentale ne font plus référence à la notion de garde juridique des enfants alors que le code général des impôts fonde encore certaines modalités du calcul du quotient familial sur cette notion, qui, si elle a bien récemment disparu de l'article 371-2 du code civil, n'était déjà plus adaptée depuis 1987 (depuis 1987 en effet, la garde n'est pas équivalente à l'autorité parentale).

Le troisième alinéa de l'article 194 du code général des impôts dispose encore que :

« En cas d'imposition séparée des époux par application du 4 de l'article 6, chaque époux est considéré comme un célibataire ayant à sa charge les enfants dont il a la garde. »

Le 4 de l'article 6 du code général des impôts auquel il est fait référence prévoit une imposition séparée des époux dans trois cas :

- lorsqu'ils sont séparés de biens et ne vivent pas sous le même toit ;
- lorsqu'étant en instance de séparation de corps ou de divorce, ils ont été autorisés à avoir des résidences séparées ;
- lorsqu'en cas d'abandon du domicile conjugal par l'un ou l'autre des époux, chacun dispose de revenus distincts.

Dans ces situations, chaque époux bénéficie donc des majorations de quotient familial pour les enfants dont il a la garde, selon les mêmes modalités qu'un célibataire ayant des enfants à charge.

Un autre article mentionne le terme de garde. Le deuxième alinéa du 2° du II de l'article 156 du code général des impôts pose le principe selon lequel le contribuable ne peut déduire de son revenu imposable la pension alimentaire versée pour ses descendants mineurs, sauf ceux dont il n'a pas la garde.

En conséquence, il convient d'adapter les dispositions du code général des impôts.

2.- La répartition de la charge effective d'entretien et d'éducation comme critère d'attribution des majorations du quotient familial au titre des enfants à charge

L'avis « Madame Mouthe » du Conseil d'Etat, en date du 14 juin 2002, a indiqué que la notion de charge effective d'entretien et d'éducation devait désormais prévaloir sur celle de garde juridique des enfants pour l'attribution des majorations de quotient familial prévues au premier alinéa de l'article 194 du code général des impôts.

De plus, l'avis précise qu'en l'absence de dispositions spécifiques du code général des impôts adaptant le droit fiscal aux évolutions du droit civil :

– lorsque la charge effective d'entretien et d'éducation est répartie de façon inégale entre les parents, le bénéfice de la majoration du quotient familial est *« acquis à celui d'entre eux qui justifie supporter la part principale de cette charge, quels que soient tant les modalités de résidence de cet enfant chez ses parents que le mode d'exercice de l'autorité parentale. »* ;

– lorsque la charge effective d'entretien et d'éducation est répartie de façon égale entre les parents, *« le bénéfice de la majoration du quotient familial est attribué à celui des parents que la convention homologuée par le juge a expressément désigné à cette fin »* ; en l'absence d'une telle convention ou dans son

silence, l'enfant est réputé à la charge égale de chacun de ses parents mais n'ouvre droit, pour chacun d'entre eux, qu'à un avantage fiscal égal à la moitié de celui prévu, en l'état actuel du code général des impôts, pour un enfant de même rang.

Il convient donc de tirer les conséquences des évolutions du code civil dans le code général des impôts. En effet, l'enfant ne peut être compté à charge que de l'un ou l'autre de ses parents, de telle sorte qu'en cas de résidence alternée au domicile de l'un et de l'autre, les dépenses supportées par celui qui ne bénéficie pas de la majoration du quotient familial ne sont pas prises en compte fiscalement.

Le présent article vise, d'une part, à prendre en compte la notion de charge financière comme critère d'application des dispositions du code général des impôts relatives aux enfants à charge et, d'autre part, à fournir une réponse adaptée aux cas de résidence alternée chez l'un et l'autre parent des enfants nés de parents séparés, divorcés ou en instance de séparation ou de divorce.

II.- Les aménagements proposés par le présent article constituent une réponse rapide et équilibrée aux évolutions du code civil

Il convient en premier lieu de souligner la rapidité avec laquelle le Gouvernement a entrepris d'adapter la législation fiscale aux deux éléments nouveaux que constituent l'utilisation de la notion de charge d'entretien pour le calcul des majorations du quotient familial et la légalisation de la résidence en alternance.

A.- L'explicitation de la notion de charge d'entretien

Le I du présent article vise à insérer un nouvel article 193 *ter* dans le code général des impôts afin de définir de façon générale la notion de personne ou enfant à charge. Celle-ci est fondée sur un critère d'ordre matériel : est considéré comme un enfant ou une personne à charge celui ou celle dont la charge d'entretien est assumée à titre principal ou exclusif par le contribuable.

La charge d'entretien s'entend de l'ensemble des charges financières pesant sur le contribuable au titre de l'entretien et de l'éducation d'un enfant. Les charges les plus courantes sont celles liées au logement, à la nourriture, à la santé, à l'habillement, à la scolarité, à l'éducation, à la garde et aux loisirs.

La charge d'entretien doit donc être envisagée comme un critère matériel.

La définition de la charge exclusive ou principale d'entretien devra faire l'objet de précisions ultérieures. Il est d'ores et déjà possible de considérer que faire la somme arithmétique des dépenses engagées pour l'entretien d'un enfant soulèvera des difficultés et que l'appréciation qui sera portée sur la répartition de la charge relèvera également d'une vue d'ensemble.

S'agissant des personnes à charge autres que les enfants, d'autres dispositions du code général des impôts continueront à s'appliquer : toute personne

titulaire d'une carte d'invalidité vivant sous le toit d'un contribuable peut être considérée comme une personne à charge de ce dernier pour la détermination du quotient familial (article 196 A *bis* du code général des impôts).

Votre Rapporteur général proposera un amendement tendant à préciser, dans ce nouvel article 193 *ter* du code général des impôts, que le versement ou la perception d'une pension alimentaire ne doit pas être pris en compte pour la détermination du partage de la charge d'entretien d'un enfant entre ses parents.

Comme il sera précisé ultérieurement, le présent article repose sur la présomption que la charge d'un enfant est assumée à titre principal par le parent chez lequel cet enfant réside à titre principal. Prendre en compte le versement ou la perception d'une pension alimentaire serait incohérent avec la logique du texte.

B.- L'établissement du lien entre la charge principale d'entretien et la résidence principale de l'enfant

Il convient avant tout de souligner que l'explicitation de la notion de charge d'entretien à titre exclusif ou principal résultant du I du présent article n'aura aucune conséquence pour les couples mariés soumis à imposition commune.

En outre, le mode de calcul du nombre de parts ne subit aucune modification en dehors des cas dans lesquels la charge d'un enfant est réputée également partagée entre ses deux parents.

C'est la raison pour laquelle il n'est pas proposé de modifier le tableau figurant à l'article 194 du code général des impôts et détaillant le nombre de parts selon la situation de famille.

NOMBRE DE PARTS A RETENIR POUR L'IMPOSITION DES REVENUS

Situation de famille	Nombre de parts
Célibataire, divorcé ou veuf sans enfant à charge	1
Marié sans enfant à charge	2
Célibataire ou divorcé ayant un enfant à charge	1,5
Marié ou veuf ayant un enfant à charge	2,5
Célibataire ou divorcé ayant deux enfants à charge	2
Marié ou veuf ayant deux enfants à charge	3
Célibataire ou divorcé ayant trois enfants à charge	3
Marié ou veuf ayant trois enfants à charge	4
Célibataire ou divorcé ayant quatre enfants à charge	4
Marié ou veuf ayant quatre enfants à charge	5
Célibataire ou divorcé ayant cinq enfants à charge	5
Marié ou veuf ayant cinq enfants à charge	6
Célibataire ou divorcé ayant six enfants à charge	6

1.- La prise en compte actuelle des enfants au titre du quotient familial en cas de séparation ou de divorce

Il convient de rappeler les règles actuellement en vigueur pour la prise en compte des enfants au titre du quotient familial. En réponse à une question formulée par votre Rapporteur général, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a fourni les indications suivantes:

- En cas de divorce, les enfants mineurs ne peuvent être rattachés qu'à un seul foyer fiscal. Aux termes de la loi, le critère retenu pour déterminer le foyer de rattachement des enfants est celui de la charge. La doctrine administrative précise les conditions d'application de cette règle :

- si le lieu de résidence de l'enfant est fixé au domicile de l'un de ses parents, la charge principale de l'enfant est réputée incomber à ce parent ;

- en l'absence de désignation du lieu de résidence habituel et si les parents désignent d'un commun accord celui d'entre eux qui bénéficiera du quotient familial, celui-ci est attribué au parent ainsi désigné ;

- en l'absence d'accord, le quotient familial est accordé à celui qui dispose des revenus les plus élevés car il est réputé contribuer majoritairement à l'entretien des enfants.

- En cas de séparation, par application du 4 de l'article 6 du code général des impôts, le quotient familial est attribué au parent qui dispose de la garde juridique de l'enfant.

- En cas de séparation de fait (époux mariés ne vivant plus ensemble mais non divorcés ou personnes ne vivant pas ensemble et ayant un ou plusieurs enfants), en l'absence de dispositions légales particulières, la doctrine et la jurisprudence attribuent le quotient familial au parent chez lequel réside l'enfant, sauf si l'autre parent établit en assumer intégralement la charge.

- En cas de concubinage (personnes non mariées mais vivant sous le même toit), les personnes s'attribuent conventionnellement la charge des enfants.

2.- Le cas des personnes séparées et divorcées

Comme il a été indiqué ci-dessus, le troisième alinéa de l'article 194 du code général des impôts fait référence à la notion de garde : « *En cas d'imposition séparée des époux par application du 4 de l'article 6, chaque époux est considéré comme un célibataire ayant à sa charge les enfants dont il a la garde.* » Il est rappelé que cet alinéa concerne les époux séparés de biens et ne vivant pas sous le même toit ; en instance de séparation de corps ou de divorce et ayant été autorisés à avoir des résidences séparées ; séparés lorsqu'en cas d'abandon du domicile conjugal par l'un ou l'autre des époux, chacun dispose de revenus distincts.

Le **A du II** du présent article vise à mettre le droit fiscal en conformité avec l'évolution du droit civil en modifiant cet alinéa fondé sur la notion de garde (**1°**) ainsi que celui portant sur la majoration de quotient familial accordée aux personnes seules ayant des enfants à charge (**2°**).

Le **a du 1° du A du II** du présent article est une disposition d'ordre rédactionnel.

Le **b du 1° du A du II** tend à substituer à la notion de garde celle de charge d'entretien et retient la présomption, à l'encontre de laquelle la preuve du contraire peut toujours être apportée, que l'enfant est considéré comme étant à la charge du parent chez lequel il réside à titre principal.

Dans les situations du 4 de l'article 6 du code général des impôts, chaque époux serait considéré comme un célibataire ayant à sa charge les enfants dont il assume l'entretien à titre principal (et donc bien entendu également à titre exclusif, si tel devait être le cas).

L'attribution de la charge d'entretien reposerait sur la prise en compte de la résidence principale de l'enfant dans les situations précitées ainsi que dans les cas suivants : divorce, rupture du pacte civil de solidarité et séparation de fait des parents non mariés. Au total, la présomption accordant la charge d'entretien à la personne chez laquelle habite l'enfant s'appliquerait donc aux époux séparés de biens et ne vivant pas sous le même toit, en instance de séparation de corps ou de divorce et ayant été autorisés à avoir des résidences séparées, séparés lorsqu'en cas d'abandon du domicile conjugal par l'un ou l'autre des époux, chacun dispose de revenus distincts, aux personnes divorcées, séparées ou ayant rompu un pacte civil de solidarité. L'ensemble des situations de séparation seraient ainsi prises en compte pour la majoration du nombre de parts de quotient familial pour enfant à charge.

Comme il a été indiqué précédemment, cette présomption ne serait pas irréfragable. Dès lors que la preuve contraire sera apportée, elle entraînera la révision de l'attribution de la charge principale d'entretien de l'enfant.

Il convient également de souligner que ces dispositions ne modifient pas le mode de prise en compte des enfants à charge au titre du quotient familial pour les personnes séparées ou divorcées, qui est déjà fonction de la résidence principale de l'enfant.

C.- La création de dispositions spécifiques pour les enfants en résidence alternée chez l'un et l'autre de leurs parents

Avoir posé la présomption que le parent chez lequel l'enfant réside assume la charge d'entretien, permet de traiter les cas dans lesquels les enfants résident alternativement chez l'un et l'autre de leurs parents.

1.- Le calcul du nombre de parts de quotient familial et le plafonnement des effets du quotient familial

a) Un enfant en résidence alternée ouvrirait droit à une majoration du nombre de parts de quotient familial égale à la moitié de celle de droit commun

Le **b du 1° du A du II** du présent article prévoit un dispositif de majoration du nombre de parts de quotient familial dans la situation spécifique des enfants en résidence alternée.

• Le présent article prévoit que dans les situations de résidence alternée, l'enfant est réputé être à la charge égale de l'un et l'autre parent.

Pour autant, cette règle ne s'appliquerait pas de manière rigide. En effet, il est bien précisé qu'une décision judiciaire (en cas de divorce contentieux et en cas de divorce par consentement mutuel sur demande acceptée), qu'une convention homologuée par le juge organisant les modalités d'exercice de l'autorité parentale ou qu'un accord entre les parents peuvent décider que la résidence de l'enfant est alternée mais que la charge de l'enfant ne doit pas être considérée comme également partagée entre les deux parents. Comme c'est le cas actuellement, un des parents pourra donc continuer à bénéficier seul de la majoration du quotient familial.

Les décisions judiciaires peuvent prévoir que leurs dispositions s'appliquent, sous réserve d'un meilleur accord entre les parties, laissant à ces dernières la possibilité de s'accorder par la suite. Pour autant, s'il advenait que, dans le cas où la décision avait prévu le système de partage de la charge entre les parents de manière stricte, ces derniers veuillent, au vu des nouvelles dispositions du code général des impôts sur la résidence alternée, modifier la répartition de la charge d'entretien d'un enfant, il leur faudrait obtenir une nouvelle décision du juge.

En ce qui concerne les conventions homologuées par un juge, aux termes de l'article 373-2-13 du code civil, les dispositions contenues dans une convention homologuée ainsi que les décisions relatives à l'exercice de l'autorité parentale peuvent être modifiées à tout moment par le juge. La jurisprudence de la Cour de cassation rejette la modification par accord verbal du montant d'une pension alimentaire prévu par une convention homologuée. S'agissant d'un élément moins fondamental (données relatives à la répartition de la charge d'entretien de l'enfant), il n'est pas possible d'affirmer qu'une jurisprudence similaire serait appliquée, laquelle obligerait les parents à saisir à nouveau le juge.

Quoi qu'il en soit, il semble peu probable que de nombreuses conventions homologuées avant le vote de la présente loi aient prévu la façon dont il convient de répartir la charge d'entretien des enfants en résidence alternée.

• Les enfants réputés à charge égale de leurs parents ouvriraient droit à des majorations de quotient familial diminuées de moitié par rapport à celles attachées aux enfants dont la charge est assumée à titre principal ou exclusif.

Ainsi, ils ouvriraient droit aux majorations du nombre de parts de quotient familial suivantes :

– 0,25 part pour chacun des deux premiers et 0,5 part à compter du troisième, lorsque par ailleurs le contribuable n’assume la charge exclusive ou principale d’aucun enfant ;

– 0,25 part pour le premier et 0,5 part à compter du deuxième, lorsque par ailleurs le contribuable assume la charge exclusive ou principale d’un enfant ;

– 0,5 part pour chacun des enfants, lorsque par ailleurs le contribuable assume la charge exclusive ou principale d’au moins deux enfants.

Il ressort de ces dispositions que les enfants en résidence alternée seraient décomptés après les enfants dont la charge est assumée à titre principal ou exclusif dans le foyer fiscal, ce qui peut apparaître comme une solution logique.

MAJORATION DU NOMBRE DE PARTS DE QUOTIENT FAMILIAL POUR LES ENFANTS REPUTES A CHARGE EGALE DE LEURS PARENTS

	Enfants en résidence alternée			
	Premier enfant	Deuxième enfant	Troisième enfant	Quatrième enfant
Le contribuable n’a aucun autre enfant à charge	0,25	0,25	0,5	0,5
Le contribuable assume la charge exclusive ou principale d’un enfant	0,25	0,5	0,5	0,5
Le contribuable assume la charge exclusive ou principale d’au moins deux enfants	0,5	0,5	0,5	0,5

Il est rappelé que, lorsque la charge des enfants est assumée à titre exclusif ou principal, les majorations du nombre de parts au titre des enfants à charge sont de :

– 0,5 part pour chacun des deux premiers enfants ;

– 1 part par enfant à partir du troisième.

b) La majoration spécifique attribuée aux personnes seules ayant des enfants à charge

Le 2° du A du II du présent article porte sur la majoration spécifique attribuée aux personnes seules ayant des enfants à charge. Le II de l’article 194 du code général des impôts, aux termes duquel le nombre de parts est majoré de 0,5 part pour les contribuables assumant seuls la charge d’au moins un enfant, sans qu’il soit

tenu compte du versement éventuel d'une pension alimentaire pour leur entretien, serait modifié pour tenir compte de la notion de charge exclusive ou principale.

La nouvelle rédaction proposée tend à définir la majoration applicable dans le cas où la charge des enfants est réputée également partagée entre les deux parents. Un parent assumant seul la charge d'un ou plusieurs enfants résidant alternativement chez l'un et l'autre parent verrait son nombre de parts augmenté de 0,25 part s'il assume la charge d'un seul de ces enfants et de 0,5 part si les enfants sont au moins deux, sans qu'il soit tenu compte du versement éventuel d'une pension alimentaire pour leur entretien.

La majoration ne serait donc plus forfaitaire pour les enfants en résidence alternée alors qu'elle l'est pour les autres enfants. Pour autant, cette différence peut apparaître justifiée : assumer la charge de deux enfants en résidence alternée peut être considéré comme équivalant à assumer la charge exclusive ou principale d'un enfant. La majoration pour deux enfants en résidence alternée rejoint donc celle de droit commun.

c) Tableaux récapitulatifs des majorations du nombre de parts de quotient familial pour les enfants réputés à charge égale de l'un et l'autre de leurs parents

Les tableaux suivants récapitulent les éléments précités quant à la prise en compte des enfants dont la charge est répartie également entre les deux parents au titre du quotient familial.

Les parents P1 et P2 sont séparés ou divorcés et, selon les cas, partagent la charge d'entretien de leurs enfants de manière égale ou non.

NOMBRE DE PARTS DE QUOTIENT FAMILIAL SELON LES SITUATIONS FAMILIALES

Nbre enfants	Couple marié	Parents séparés ou divorcés, l'un des parents (P2) assume la charge des enfants	Parents séparés ou divorcés, enfants en résidence alternée à charge égale des deux parents
1	$1+1+0,5 = 2,5$	P1 : 1 P2 : $1+0,5+0,5$ (personne seule) = 2	La personne P1 ne vit pas seule P1 : $1+0,25 = 1,25$ P2 : $1+0,25+0,25$ (personne seule) = 1,5
2	$1+1+0,5+0,5 = 3$	P1 : 1 P2 : $1+0,5+0,5+0,5$ (personne seule) = 2,5	La personne P1 ne vit pas seule P1 : $1+0,25+0,25 = 1,5$ P2 : $1+0,25+0,25+0,5$ (personne seule) = 2
3	$1+1+0,5+0,5+1 = 4$	P1 : 1 P2 : $1+0,5+0,5+1+0,5$ (personne seule) = 3,5	La personne P1 ne vit pas seule P1 : $1+0,25+0,25+0,5=2$ P2 : $1+0,25+0,25+0,5+0,5$ (personne seule) = 2,5
4	$1+1+0,5+0,5+1+1 = 5$	P1 : 1 P2 : $1+0,5+0,5+1+1+0,5$ (personne seule) = 4,5	La personne P1 ne vit pas seule P1 : $1+0,25+0,25+0,5+0,5 = 2,5$ P2 : $1+0,25+0,25+0,5+0,5+0,5$ (personne seule) = 3

Les deux tableaux suivants décrivent des situations dans lesquelles l'un des parents (P1) assume, en plus de la charge des enfants en résidence alternée qui est également partagée avec l'autre parent, la charge d'enfants issus d'une autre union à titre exclusif ou principal.

NOMBRE DE PARTS SELON LA SITUATION FAMILIALE AVEC 3 ENFANTS A CHARGE (PARTAGEE OU NON) POUR LE PARENT P1

P1 : Un enfant en résidence alternée, deux autres enfants à charge	La personne P1 ne vit pas seule P1 : $1+0,5+0,5+0,5 = 2,5$
P2 : Un enfant à charge en résidence alternée	P2 : $1+0,25+0,25(\text{personne seule}) = 1,5$
P1 : Deux enfants en résidence alternée, un autre enfant à charge	La personne P1 ne vit pas seule P1 : $1+0,5+0,25+0,5 = 2,25$
P2 : Deux enfants en résidence alternée	P2 : $1+0,25+0,25+0,5(\text{personne seule}) = 2$
P1 : Trois enfants en résidence alternée	La personne P1 ne vit pas seule P1 : $1+0,25+0,25+0,5 = 2$
P2 : Trois enfants en résidence alternée	P2 : $1+0,25+0,25+0,5+0,5(\text{personne seule}) = 2,5$

NOMBRE DE PARTS SELON LA SITUATION FAMILIALE AVEC 4 ENFANTS A CHARGE (PARTAGEE OU NON) POUR LE PARENT P1

P1 : Un enfant en résidence alternée, trois autres enfants à charge	La personne P1 ne vit pas seule P1 : $1+0,5+0,5+1+0,5 = 3,5$
P2 : Un enfant à charge en résidence alternée	P2 : $1+0,25+0,25(\text{personne seule}) = 1,5$
P1 : Deux enfants en résidence alternée, deux autres enfants à charge	La personne P1 ne vit pas seule P1 : $1+0,5+0,5+0,5+0,5 = 3$
P2 : Deux enfants en résidence alternée	P2 : $1+0,25+0,25+0,5(\text{personne seule}) = 2$
P1 : Trois enfants en résidence alternée, un autre enfant à charge	La personne P1 ne vit pas seule P1 : $1+0,5+0,25+0,5+0,5 = 2,75$
P2 : Trois enfants en résidence alternée	P2 : $1+0,25+0,25+0,5+0,5(\text{personne seule}) = 2,5$
P1 : Quatre enfants en résidence alternée	La personne P1 ne vit pas seule P1 : $1+0,25+0,25+0,5+0,5 = 2,5$
P2 : Quatre enfants en résidence alternée	P2 : $1+0,25+0,25+0,5+0,5+0,5(\text{personne seule}) = 3$

d) Les autres modifications

Par coordination, le **B du II** du présent article tend à insérer dans l'article 195 du code général des impôts :

– les termes définis précédemment de charge « *exclusive, principale ou réputée également partagée entre les parents* » ;

– la mention que le quotient familial est augmenté d'un quart de part par enfant invalide dont la charge est réputée également partagée entre les deux parents, contre une demi-part par enfant invalide à charge exclusive ou principale ;

– la mention que la majoration d'une demi-part dont bénéficient les contribuables célibataires ayant un ou plusieurs enfants à charge lorsque ces

contribuables sont invalides demeurerait identique, que la charge des enfants soit exclusive, principale ou réputée également partagée entre les parents.

Par coordination également, le **C du II** du présent article tend à insérer à l'article 196 du code général des impôts les termes de charge « *exclusive, principale ou réputée également partagée entre les parents* ». Cet article définit les enfants qu'il convient de considérer comme étant à la charge du contribuable. Il s'agit de ses enfants âgés de moins de 18 ans ou infirmes et, sous les mêmes conditions, des enfants qu'il a recueillis à son foyer.

e) Le plafonnement des effets du quotient familial

Le **D du II** du présent article concerne le plafonnement des effets du quotient familial.

La réduction d'impôt résultant de l'application du quotient familial ne peut excéder 2.017 euros en 2002 par demi-part (2.051 euros en 2003) s'ajoutant à une part pour les contribuables célibataires (ou séparés), veufs ou divorcés et à deux parts pour les contribuables mariés soumis à imposition commune.

Le plafond de l'avantage par quart de part s'élèverait à la moitié de celui défini pour la demi-part de droit commun.

Pour les contribuables assumant seuls la charge d'un ou plusieurs enfants, le nombre de parts est augmenté de 0,5 part. Au premier enfant à charge correspond donc une part. La réduction d'impôt liée à cette part ne peut excéder 3.490 euros en 2002 (3.549 euros en 2003). Pour les enfants en résidence alternée, une demi-part serait accordée au titre de chacun des deux premiers enfants des personnes seules. L'avantage maximal pour chacune de ces demi-parts serait égal à la moitié de l'avantage associé à la part pour le premier enfant à charge exclusive ou principale des personnes seules.

La majoration pour enfant invalide (une demi-part) donne droit à une réduction d'impôt de 570 euros en 2002 (580 euros en 2003). La réduction d'impôt pour un enfant invalide dont la charge est également partagée entre ses parents serait limitée à la moitié de cette somme.

2.- Les règles relatives aux pensions alimentaires seraient complétées

Le **III** du présent article concerne le régime fiscal applicable aux pensions alimentaires.

Aux termes du deuxième alinéa du 2° du II de l'article 156 du code général des impôts, le contribuable ne peut opérer de déduction de pension alimentaire pour ses enfants mineurs, sauf ceux dont il n'a pas la garde.

Cet alinéa serait remplacé par les dispositions suivantes : « *Le contribuable ne peut opérer aucune déduction pour ses descendants mineurs lorsqu'ils sont pris*

en compte pour la détermination de son quotient familial. » (**A du III** du présent article)

Ainsi, le terme de garde ne serait plus utilisé. L'enfant pris en compte pour le quotient familial peut être à la charge exclusive ou principale du contribuable mais également à charge partagée entre ses parents. La règle de l'impossibilité du cumul entre déductibilité de la pension alimentaire et majoration du nombre de parts de quotient familial au titre du même enfant serait maintenue.

Corrélativement, les sommes qui ne peuvent être déduites ne seraient pas imposables pour celui qui les reçoit. Tel est l'objet du **B du III** qui tend à adapter l'article 80 *septies* du code général des impôts aux nouvelles dispositions relatives à la résidence alternée. Une pension alimentaire versée pour l'entretien d'enfants ouvrant droit à des majorations de quotient familial pour les deux parents ne serait pas imposable pour celui qui la perçoit, n'étant pas déductible du revenu de celui qui la verse.

3.- La prise en compte des enfants à charge pour les réductions et crédits d'impôt

Les enfants réputés à charge égale de l'un et l'autre de leurs parents n'ouvriraient droit, en toute logique, qu'à un avantage divisé par deux pour chacun des deux foyers fiscaux.

Ainsi le **IV** du présent article énumère-t-il l'ensemble des dispositifs de réductions et crédits d'impôt pour lesquels les enfants à charge sont pris en compte.

- Le **A du IV** vise la réduction d'impôt pour frais de garde des jeunes enfants à l'extérieur du domicile (article 199 *quater* D du code général des impôts). Le montant du plafond des dépenses à retenir par enfant (2.300 euros) serait divisé par deux pour les enfants réputés à charge égale de l'un et l'autre de leurs parents.

- Le **B du IV** vise l'article 199 *quater* F relatif aux réductions d'impôt pour les enfants qui poursuivent des études secondaires ou supérieures. Les réductions d'impôt seraient également divisées par deux pour les enfants réputés à charge égale de leurs parents.

- Le **C du IV** prévoit de diviser par deux les majorations pour enfants à charge du montant global des intérêts à considérer pour la réduction d'impôt relative aux intérêts afférents à l'habitation principale (article 199 *sexies*). Cette réduction ne bénéficie plus qu'aux contribuables ayant contracté un emprunt avant le 1^{er} janvier 1997 pour l'acquisition ou la construction d'un logement neuf ou avant le 1^{er} janvier 1998 pour l'acquisition d'un logement ancien ou la réalisation de grosses réparations. Lorsque l'emprunt a été contracté pour l'acquisition ou la construction d'un logement neuf, la réduction d'impôt est égale à 25% du montant des intérêts versés dans la limite de 3.049 euros pour les contribuables célibataires et 6.098 euros pour les couples mariés soumis à imposition commune. Ces plafonds sont majorés de 305 euros par personne à charge, plus une majoration supplémentaire de 76 euros pour le deuxième enfant et de 152 euros par enfant à partir du troisième. Lorsque l'emprunt a été contracté pour l'acquisition d'un logement ancien ou la réalisation

de grosses réparations, la réduction d'impôt est égale à 25% des montants versés, pris dans la limite de 2.287 euros par an, plus 305 euros par personne à charge.

Les sommes de 305 euros, 76 euros et 152 euros seraient divisées par deux pour les enfants réputés à charge égale de l'un et l'autre de leurs parents.

Par ailleurs, ces enfants seraient décomptés en premier pour le calcul des majorations. Cette dernière disposition est favorable au contribuable puisque les sommes qui seraient divisées par deux seraient celles attachées aux premiers enfants à charge, donc les moins élevées. Par exemple, un contribuable qui a la charge exclusive d'un enfant et de deux enfants en résidence alternée, bénéficiera d'une majoration de 800 euros, dont :

- $305/2 = 152,5$ euros pour le premier enfant en résidence alternée ;
- $381/2 = 190,5$ euros pour le deuxième enfant en résidence alternée ;
- 457 euros pour le troisième enfant.

Si les enfants en résidence alternée avaient été décomptés en dernier, la même personne aurait bénéficié d'une majoration de 724 euros, dont : 305 euros pour le premier enfant, 190,5 euros pour le premier enfant en résidence alternée et 228,5 euros ($457/2$) pour le second enfant en résidence alternée.

Bien que cet ordre de prise en compte soit favorable au contribuable, il convient de constater que la règle valant pour les réductions et crédits d'impôt diffère de celle applicable au décompte des enfants pour le calcul du nombre de parts de quotient familial du foyer. Au regard des exigences de simplification de la loi fiscale, on peut se demander s'il n'aurait pas été préférable d'appliquer la même règle pour les réductions et crédits d'impôt.

Ces règles différenciées constitueront un élément de complexité supplémentaire pour le contribuable qui devra, lorsqu'il sera amené à établir sa déclaration d'impôt, décompter les enfants dont il assume la moitié de la charge en dernier pour le quotient familial, mais en premier pour les réductions et crédits d'impôt prenant en compte les enfants à charge.

- Le **D du IV** tend à diviser par deux, pour les enfants réputés à charge égale de l'un et l'autre de leurs parents, la majoration pour enfant à charge du montant des primes d'assurances sur la vie prises en compte pour la réduction d'impôt au titre de l'assurance sur la vie (article 199 *septies* du code général des impôts).

- Pour la réduction d'impôt pour l'acquisition de gros équipements, de matériaux d'isolation thermique et d'appareils de régulation de chauffage, ainsi que d'équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable, visée à l'article 200 *quater* du code général des impôts, le **E du IV** prévoit de diviser par deux les majorations des dépenses prises en compte qui sont de 400 euros pour le premier enfant à charge, 500 euros pour le deuxième enfant et 600 euros pour le

troisième enfant. Les enfants réputés à charge égale de leurs parents seraient décomptés en premier.

- Le **F du IV** apporte les modifications nécessaires à la prime pour l'emploi (PPE), prévue à l'article 200 *sexies* du code général des impôts. Cette prime est accordée sous condition de ressources. Le revenu fiscal de référence pris en compte est majoré pour chaque demi-part additionnelle. La majoration serait divisée par deux pour les quarts de part additionnels.

La majoration du montant de la prime de 31 euros par enfant à charge serait diminuée de moitié pour les enfants dont la charge est réputée également partagée entre les parents.

Les personnes seules ayant la charge d'enfants bénéficient d'une majoration de la prime de 62 euros pour le premier enfant à charge. Une personne seule n'élevant que des enfants dont la charge est également partagée avec l'autre parent bénéficierait d'une majoration du montant de la PPE de 31 euros pour chacun des deux premiers enfants à charge.

4.- Les autres dispositions du code général des impôts devant être adaptées à la résidence alternée

a) L'exonération des plus-values immobilières

L'article 150 B du code général des impôts exonère les plus-values immobilières réalisées par les contribuables dont la valeur de l'ensemble du patrimoine immobilier n'excède pas 61.000 euros. Cette limite est majorée de 15.250 euros par enfant à charge à partir du troisième. La majoration serait divisée par deux lorsqu'il s'agit d'un enfant réputé à charge égale de ses deux parents. Par ailleurs, ces enfants seraient décomptés en premier (**V** du présent article).

b) Les impôts autres que l'impôt sur le revenu

- L'article 885 V du code général des impôts prévoit que le montant de l'impôt de solidarité sur la fortune est diminué de 150 euros par enfant à charge. Cette somme serait divisée par deux pour les enfants réputés à charge égale de l'un et l'autre de leurs parents au sens du I de l'article 194 du code général des impôts (**VI** du présent article).

- L'article 1411 du code général des impôts relatif à la valeur locative de l'habitation principale dispose que la valeur locative afférente à l'habitation principale est diminuée, pour charges de famille, :

- d'un abattement obligatoire fixé par le II de l'article à 10% (pour chacune des deux premières personnes à charge) ou 15% (pour chacune des personnes à charge suivantes) de la valeur locative moyenne. Il serait applicable aux personnes à charge à titre exclusif ou principal (**1° du A du VII** du présent article).

– d’un abattement général à la base facultatif institué par les conseils municipaux.

– d’un abattement spécial à la base facultatif en faveur de certains contribuables de condition modeste. Le conseil municipal peut accorder un abattement, sous condition de ressources et si l’habitation principale a une valeur locative inférieure à 130% de la moyenne communale. Ce pourcentage est augmenté de 10 points par personne à charge. Cette augmentation serait applicable aux seules personnes à charge à titre exclusif ou principal (**2° du A du VII**).

En outre, des abattements fixés en valeur absolue pour charges de famille peuvent être encore en vigueur en application du 5 du II de l’article 1411.

Dans l’article 1411 serait inséré un II *ter* (**3° du A du VII** du présent article) visant à prévoir des dispositions spécifiques pour les enfants réputés à charge égale de leurs parents. Les taux de l’abattement obligatoire seraient divisés par deux, l’augmentation du pourcentage de 130% serait de 5 points par enfant réputé à charge égale de chacun de ses parents pour l’abattement spécial à la base facultatif, et le montant des abattements obligatoires fixés en valeur absolue serait divisés par deux. Par ailleurs, pour l’abattement obligatoire, dont le taux varie selon le nombre de personnes à charge, ces enfants seraient décomptés en premier.

- L’article 1414 A du code général des impôts établit les règles sur le dégrèvement d’office de la taxe d’habitation (sous condition de ressources) pour la fraction de cotisation qui excède 4,3% du revenu fiscal de référence, ce revenu étant diminué d’un abattement fixé en fonction du nombre de parts de quotient familial. Les abattements par demi-part seraient divisés par deux pour les quarts de part (**B du VII** du présent article).

- L’article 1417 définit les limites de revenus à retenir pour l’application des abattements, exonérations et dégrèvements en matière de fiscalité directe locale. L’article 1417 définit le revenu et fixe le montant à ne pas dépasser. Des majorations des montants des plafonds de revenu sont fixées pour les demi-parts au delà de la première part de quotient familial. Ces majorations seraient divisées par deux pour les quarts de part.

c) La question de l’imposition des revenus des enfants réputés à charge égale de leurs parents

Il convient de compléter le dispositif prévu par le présent article en déterminant le partage des revenus d’un enfant réputé à charge égale de l’un et l’autre de ses parents pour l’imposition des revenus de chacun d’entre eux. Un enfant mineur peut en effet disposer de revenus du travail et de revenu du capital.

Aussi votre Rapporteur général présentera-t-il un amendement visant à ce que les revenus de ces enfants soient pris en compte, à hauteur de la moitié de leur montant, pour la détermination du revenu imposable de chacun des parents.

D.- L'entrée en vigueur du dispositif

Le présent article entrerait en vigueur en 2004 pour l'imposition des revenus de l'année 2003 et, pour les autres impositions, en 2004.

Le délai d'un an avant la mise en œuvre pratique de la mesure permettra aux parents concernés par la résidence en alternance de prendre connaissance des nouvelles dispositions pour, éventuellement, spécifier leur choix que l'un d'entre eux bénéficie seul de la majoration au titre du quotient familial.

*
* *

La Commission a examiné un amendement présenté par votre Rapporteur général, ayant pour objet de préciser que, d'une manière générale, le versement ou la perception d'une pension n'est pas pris en compte pour l'appréciation de la charge d'entretien.

Votre **Rapporteur général** a expliqué que le Gouvernement avait souhaité, par l'article 23, régler le problème posé par M. Jean-Claude Viollet à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2003, et qui concerne la prise en compte de la résidence alternée pour l'application du quotient familial. Il en résulte un dispositif long et complexe. L'amendement a pour objet de préciser le traitement fiscal de la pension alimentaire.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 14**).

Elle a ensuite *adopté* un amendement rédactionnel présenté par votre Rapporteur général (**amendement n° 15**).

La Commission a examiné un amendement présenté par votre Rapporteur général, tendant à prévoir que les revenus perçus par les enfants réputés à charge égale de l'un et l'autre de leurs parents sont, sauf preuve contraire, réputés également partagés entre les parents.

Votre **Rapporteur général** a expliqué que les enfants de moins de 16 ans peuvent avoir un capital. Dans ce cas, le parent qui a l'usufruit sur ce capital doit intégrer les revenus du capital aux siens. S'agissant des enfants de plus de 16 ans, ils peuvent disposer de revenus du capital ou encore de revenus du travail. Il convient donc de définir, dans le cas des enfants réputés à charge égale des deux parents, la répartition des revenus des enfants entre les parents pour déterminer le revenu imposable de ces derniers.

M. Philippe Auberger a considéré que, sauf en cas d'émancipation, on ne pouvait individualiser les revenus des enfants âgés de 16 à 18 ans.

Votre **Rapporteur général** a expliqué que l'amendement tendait à prévoir le traitement fiscal des revenus des enfants réputés à charge égale de l'un et l'autre de leurs parents.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 16**).

Elle a ensuite *adopté* cinq amendements présentés par votre Rapporteur général :

– trois amendements rédactionnels (**amendements n° 17 à 19**) ;

– un amendement tendant à adapter une disposition relative à la taxe d'habitation aux nouvelles dispositions prévues par l'article 23 (**amendement n° 20**) ;

– un amendement rédactionnel (**amendement n° 21**).

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 23 ainsi modifié.

Article 24

**Mise en conformité avec le droit communautaire de la réduction d'impôt
accordée au titre des frais de garde des jeunes enfants.**

Texte du projet de loi :

I. – Le troisième alinéa de l'article 199 *quater* D du code général des impôts est modifié comme suit :

1° Les mots : « mentionnée à l'article 80 *sexies* » sont remplacés par les mots : « agréée en application de l'article L. 421-1 du code de l'action sociale et des familles » ;

2° Il est complété par les mots suivants : « ou à des personnes ou établissements établis dans un autre État membre de la Communauté européenne qui satisfont à des réglementations équivalentes ».

II. – Les dispositions du I s'appliquent à compter de l'imposition des revenus de 2002.

Exposé des motifs du projet de loi :

Afin de se conformer au droit communautaire, il est proposé d'étendre le bénéfice de la réduction d'impôt pour frais de garde des jeunes enfants aux sommes versées à des personnes ou établissements situés dans un autre État membre de la Communauté européenne à condition qu'ils soient soumis à une réglementation équivalente à celle exigée pour les gardes effectuées en France.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article tend à mettre en conformité avec le droit communautaire la réduction d'impôt accordée au titre des frais de garde des jeunes enfants hors du domicile.

I.- La réduction d'impôt pour les frais de garde des jeunes enfants

A.- Présentation du dispositif

Les dépenses assumées par les contribuables pour la garde, à l'extérieur de leur domicile, de leurs enfants de moins de 6 ans au 1^{er} janvier de l'année de l'imposition ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu, codifiée à l'article 199 *quater* D du code général des impôts.

Les dépenses engagées pour la garde d'un enfant au domicile sont prises en compte par la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile.

Le contribuable doit être domicilié en France.

La réduction d'impôt est égale à 25% des dépenses engagées, retenues dans la limite de 2.300 euros par enfant, sans pouvoir excéder le montant des revenus professionnels, nets de frais. Les contribuables doivent donc disposer de revenus professionnels.

En ce qui concerne les contribuables mariés, chacun des conjoints doit exercer un emploi au moins à mi-temps ou ne pas pouvoir exercer une activité professionnelle du fait d'une longue maladie, d'une infirmité ou de la poursuite d'études supérieures.

Lorsque la garde est assurée par un assistant ou une assistante maternel, une aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA) est versée. Cette aide consiste en une prise en charge directe, par les caisses d'allocations familiales, des cotisations sociales (salariales et patronales), de retraite complémentaire, d'assurance chômage, de la CSG et de la CRDS. Cette aide est majorée d'un montant variable selon les ressources du ménage et l'âge de l'enfant. L'assiette de la réduction d'impôt pour frais de garde d'un jeune enfant ne comprend alors que les dépenses effectivement supportées par le contribuable, les aides lui permettant de supporter la charge des frais de garde étant déduites.

B.- La réglementation relative aux assistants et assistantes maternels et aux établissements de garde

Les dépenses prises en compte sont celles relatives à la garde de l'enfant par un assistant ou une assistante maternel agréé mentionné à l'article 80 *sexies* du code général des impôts ou dans un établissement de garde répondant aux conditions prévues à l'article L. 2324-1 du code de la santé publique (crèche, garderie, y compris garderie scolaire, halte-garderie, centre de loisirs sans hébergement, syndicats interscolaires).

Lorsque l'enfant est confié à un assistant ou une assistante maternel, celui-ci doit avoir fait l'objet de l'agrément prévu à l'article L. 421-1 du code de l'action sociale et de la famille. Cet article dispose :

« La personne qui accueille habituellement des mineurs à son domicile, moyennant rémunération, doit être préalablement agréée comme assistant maternel par le président du conseil général du département où elle réside.

L'agrément est accordé pour une durée fixée par voie réglementaire si les conditions d'accueil garantissent la santé, la sécurité et l'épanouissement des mineurs accueillis ; il précise le caractère permanent ou non de l'accueil, le nombre et l'âge des mineurs susceptibles d'être accueillis par l'assistant maternel ainsi que, le cas échéant, les horaires de l'accueil. Le nombre de mineurs accueillis ne peut être supérieur à trois, sauf dérogation accordée par le président du conseil général.

Dans le cas d'un agrément concernant l'accueil de mineurs à titre permanent, une préparation à l'accueil est réalisée préalablement, dans des conditions définies par décret.

Tout refus d'agrément doit être dûment motivé.

Le renouvellement de l'agrément est subordonné à la justification de la formation définie à l'article L. 2112-3 du code de la santé publique ou à l'article L. 773-17 du code du travail. »

La formation définie à l'article L. 2112-3 du code de la santé publique consiste à suivre, dans les cinq années suivant l'agrément, pendant au moins soixante heures (dont vingt lors des deux premières années), des actions de formation destinées à aider les assistants et les assistantes maternels accueillant des mineurs à titre non permanent dans leurs tâches éducatives.

La formation définie à l'article L. 773-17 du code du travail concerne les assistants et les assistantes maternels employés par des personnes morales de droit privé. Dans un délai de trois ans suivant le premier contrat de travail consécutif à l'agrément pour l'accueil de mineurs à titre permanent, l'assistant ou l'assistante maternel doit suivre une formation d'une durée minimale de cent vingt heures.

Lorsque l'enfant est confié à un établissement de garde, ce dernier doit satisfaire aux dispositions de l'article L. 2324-1 du code de la santé publique, d'après lequel, si elles ne sont pas soumises à un régime d'autorisation en vertu d'une autre disposition législative, la création, l'extension ou la transformation des établissements et services accueillant des enfants de moins de six ans doivent être autorisées par le président du conseil général, après avis du maire de la commune d'implantation. La création, l'extension ou la transformation des centres de vacances, de loisirs ou de placement de vacances qui accueillent des enfants de moins de six ans nécessitent une autorisation du représentant de l'Etat dans le département, après avis du médecin responsable du service départemental de protection maternelle et infantile.

Par ailleurs, les personnes exerçant leur activité dans ces établissements ou services doivent répondre à un certain nombre de critères tenant à leur qualification ou expérience professionnelle, leur moralité et leur aptitude physique.

II.- La mise en conformité du dispositif avec le droit communautaire

A.- Les dispositions actuelles de l'article 199 quater D du code général des impôts font obstacle à la prise en compte de frais de garde exposés hors du territoire français

Les assistants et assistantes maternels et les établissements de garde auxquels sont confiés les enfants doivent donc respecter les garanties présentées ci-dessus afin que les contribuables puissent bénéficier de la réduction d'impôt.

Ces garanties ne sont applicables qu'aux seuls assistants ou assistantes maternels et établissements de garde situés en France et les autorisations fournies par les autorités françaises ne sont de fait accordées qu'aux assistants ou assistantes et établissements situés en France. En conséquence, les parents résidant en France à proximité d'une frontière et faisant garder leur enfant dans un autre Etat ne bénéficient pas de la réduction d'impôt. Plus généralement, il faut noter que sont également exclus du bénéfice de la réduction d'impôt les diplomates français, lorsqu'ils sont considérés comme ayant leur domicile fiscal en France pendant leur affectation à l'étranger, ou encore les salariés détachés à l'étranger et ayant conservé leur domicile fiscal en France.

La Commission européenne a considéré, dans un avis motivé daté du 18 septembre 2002, que la législation française est incompatible avec la libre prestation de services prévue à l'article 49 du Traité instituant la Communauté européenne ainsi qu'avec les dispositions garantissant la libre circulation des personnes (articles 39 et 43 du Traité instituant la Communauté européenne).

B.- Les aménagements proposés par le présent article

Il convient tout d'abord de saluer la rapidité avec laquelle il est proposé d'effectuer la mise en conformité avec le droit communautaire.

Les dispositions nouvelles complèteraient le troisième alinéa de l'article 199 *quater* D, définissant les personnes et établissements auxquels les frais de garde doivent être versés afin d'ouvrir droit à la réduction d'impôt. Ainsi les dépenses s'entendraient-elles des sommes versées aux assistants ou assistantes maternels ou établissements de garde respectant les réglementations françaises « *ou à des personnes ou établissements établis dans un autre Etat membre de la Communauté européenne qui satisfont à des réglementations équivalentes* ».

Toute exigence de réglementation et d'agrément n'est donc pas supprimée. Il conviendra par la suite que l'administration établisse quelles réglementations des autres Etats membres de la Communauté européenne peuvent être considérées comme équivalentes à celles s'appliquant dans le cadre de cette réduction d'impôt en France.

Par ailleurs, il est nécessaire, dès lors que sont évoquées des réglementations équivalentes, que l'article 199 *quater* D renvoie de manière directe aux dispositions du droit français dont les réglementations étrangères devront se rapprocher. Or tel n'est pas le cas aujourd'hui pour les assistants ou assistantes maternels. L'article 199 *quater* D fait référence à l'article 80 *sexies* du code général des impôts qui est relatif au régime fiscal en matière d'impôt sur le revenu applicable aux assistants et assistantes maternels, cet article 80 *sexies* renvoyant lui-même aux dispositions de la loi n° 77-505 du 17 mai 1977 relative aux assistantes maternelles, qui instituent les garanties décrites plus haut. En conséquence, un renvoi direct à l'article L. 421-1 du code de l'action sociale et des familles est préférable à la référence indirecte qui est faite à ce code actuellement. Cette mesure de coordination est l'objet du 1° du I du présent article.

Le **II** du présent article prévoit que ces dispositions s'appliqueraient à compter de l'imposition, en 2003, des revenus perçus en 2002.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 24 sans modification.

*
* *

Article 25

Simplification des modalités d'exonération ou de dégrèvement de taxe d'habitation au profit des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés et aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

Texte du projet de loi :

I. – Au I de l'article 1414 du code général des impôts, il est inséré un 1° *bis* ainsi rédigé :

« 1° *bis*. Les titulaires de l'allocation aux adultes handicapés mentionnée aux articles L. 821-1 et suivants du code de la sécurité sociale, lorsque le montant de leurs revenus de l'année précédente n'excède pas la limite prévue au I de l'article 1417. ».

II. – L'article L. 98 A du livre des procédures fiscales est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L. 98 A.- Les organismes débiteurs de l'allocation aux adultes handicapés et du revenu minimum d'insertion sont tenus de fournir à l'administration fiscale, dans des conditions fixées par arrêté :

1° La liste des personnes bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés au 1^{er} janvier de l'année d'imposition ;

2° La liste des personnes auxquelles le revenu minimum d'insertion a été versé au 1^{er} janvier ou au cours de l'année d'imposition ainsi que celle des personnes ayant cessé de percevoir ce revenu minimum au cours de l'année précédente. ».

III. – Les dispositions du présent article s'appliquent à compter du 1^{er} janvier 2003.

Exposé des motifs du projet de loi :

Il est proposé de confirmer l'exonération de taxe d'habitation dont bénéficient, pour leur habitation principale, les personnes aux ressources modestes qui perçoivent l'allocation aux adultes handicapés.

Par ailleurs, afin d'améliorer les modalités d'attribution des exonérations ou dégrèvements de taxe d'habitation accordés aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion ou de l'allocation aux adultes handicapés, il est proposé de prévoir la transmission automatique à l'administration fiscale, par les organismes débiteurs des aides, des informations nécessaires à la mise à jour de la liste des bénéficiaires de ces exonérations. Les nouveaux bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés seraient ainsi dispensés de toute démarche pour bénéficier de l'exonération de taxe d'habitation.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article vise à consacrer, dans un texte de valeur législative, l'exonération de taxe d'habitation dont bénéficient, depuis 1980, les titulaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Il est également proposé de prévoir la transmission automatique à l'administration fiscale de la liste des titulaires de l'allocation précitée et du revenu minimum d'insertion, afin que l'exonération ou le dégrèvement de taxe d'habitation dont ils bénéficient leur soient automatiquement accordés.

I.- La législation en vigueur

A.- Les exonérations et les dégrèvements de taxe d'habitation en faveur des personnes disposant de faibles revenus

1.- Les exonérations de taxe d'habitation

En application du I de l'article 1414 du code général des impôts, sont exonérés de la taxe d'habitation afférente à leur habitation principale lorsqu'ils occupent cette habitation dans les conditions prévues à l'article 1390 du code général des impôts ⁽¹⁾ :

– les titulaires de l'allocation supplémentaire prévue à l'article L. 815-2 ou à l'article L. 815-3 du code de la sécurité sociale ⁽²⁾ ;

– les contribuables âgés de plus de 60 ans ou veufs dont le montant des revenus de l'année précédente n'excède pas le revenu fiscal de référence prévu à l'article 1417 du code général des impôts ⁽³⁾ ;

– les contribuables atteints d'une infirmité ou d'une invalidité les empêchant de subvenir par leur travail aux nécessités de l'existence, lorsque le montant de leurs revenus de l'année précédente n'excède pas le revenu fiscal de référence prévu à l'article 1417 du code général des impôts ;

– les personnes bénéficiant d'un droit acquis au dégrèvement total de taxe d'habitation en application du III de l'article 17 de la loi n° 67-1114 du 21 décembre 1967.

Ces exonérations concernent, au total, plus de 3,5 millions de personnes et ont un coût pour l'Etat estimé à 1,105 milliard d'euros en 2001 et à 1,112 milliard d'euros en 2002.

(1) L'article 1390 du code général des impôts prévoit que le bénéficiaire de l'exonération de taxe d'habitation doit occuper cette habitation, soit seul ou avec son conjoint, soit avec des personnes qui sont à sa charge, soit avec des personnes titulaires de l'allocation supplémentaire prévue à l'article L. 815-2 ou à l'article L. 815-3 du code de la sécurité sociale.

(2) Etaient auparavant visés les titulaires de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité prévue aux articles L. 815-1 à L. 815-22 du code de la sécurité sociale. Conformément aux dispositions de l'article 12 de la loi n° 93-936 du 22 juillet 1993, toute référence dans les textes législatifs et réglementaires à « l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité » a été remplacée par la référence à « l'allocation supplémentaire mentionnée à l'article L. 815-2 ou à l'article L. 815-3 du code de la sécurité sociale ».

(3) Le revenu fiscal de référence de 2001 défini à l'article 1417 du code général des impôts s'établit, pour les impositions établies au titre de 2002, à 6.928 € pour la première part de quotient familial ; ce montant est majoré de 1.851 € pour chaque demi-part supplémentaire. Pour la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion, le revenu fiscal de référence est fixé à 8.198 € pour la première part ; ce montant est majoré de 1.958 € pour la première demi-part et de 1.851 € pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la deuxième. Pour la Guyane, ces montants sont fixés respectivement à 8.570 €, 2.359 € et 1.851 €.

**NOMBRE DE BENEFICIAIRES DES EXONERATIONS PREVUES A
L'ARTICLE 1414-I DU CODE GENERAL DES IMPOTS EN 2001
(HORS DOM)**

Catégories d'exonération	Nombre de bénéficiaires 2001
Articles L. 815-2 et L. 815-3 du code de la sécurité sociale ...	144.300
Droits acquis depuis 1967.....	—
Contribuables de plus de 60 ans et non imposables à l'impôt sur le revenu.....	2.965.127
Conjoints remplissant la condition d'âge ou d'invalidité.....	15.133
Infirmes et invalides non imposables à l'impôt sur le revenu.	268.843
Veufs et veuves non imposables à l'impôt sur le revenu	155.548
Total	3.548.951

Il convient de souligner, à cet égard, que l'exonération de taxe d'habitation accordée aux titulaires de l'allocation supplémentaire mentionnée à l'article L. 815-2 ou à l'article L. 815-3 du code de la sécurité sociale a été étendue aux titulaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) dont le montant des revenus de l'année précédente n'excède pas le revenu fiscal de référence prévu à l'article 1417 du code général des impôts. Cette extension résulte d'une interprétation doctrinale, prévue dans l'instruction du 23 avril 1980 (6-D-3-80).

On rappellera que l'AAH est une prestation non contributive, introduite par la loi n° 75-534 du 30 juin 1975, qui s'est substituée, à compter du 1^{er} octobre 1975, à l'allocation aux handicapés adultes créée par la loi du 13 juillet 1971, ainsi qu'à certaines allocations d'aide sociale (allocation supplémentaire du fonds national de solidarité (FNS), allocation mensuelle des infirmes, aveugles et grands infirmes).

L'octroi de l'AAH est intervenu à compter du 1^{er} janvier 1978. Le montant au taux plein de l'AAH est égal au douzième du montant global de l'allocation des vieux travailleurs salariés (AVTS) et de l'allocation supplémentaire du fonds de solidarité vieillesse (FSV) en vigueur durant la période d'ouverture du droit, soit le minimum vieillesse. Il suit automatiquement les revalorisations de ce dernier. Son montant s'établit mensuellement, pour 2002, à 569,38 euros.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, l'exonération de taxe d'habitation en faveur des bénéficiaires de l'AAH visait à ne pas réduire les droits des bénéficiaires du FNS pour lesquels l'AAH s'est substituée à l'allocation supplémentaire du FNS. L'assujettissement à la taxe d'habitation des bénéficiaires de l'AAH aurait en effet conduit à une perte de droits pour ces personnes. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général auprès du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 103.339 titulaires de l'AAH ont été exonérés de la taxe d'habitation en 2001.

2.- Les dégrèvements de taxe d'habitation

En application des III et IV de l'article 1414 du code général des impôts :

– les titulaires du revenu minimum d'insertion (RMI) bénéficient, depuis 1991, d'un dégrèvement d'office de la taxe d'habitation afférente à leur habitation principale lorsqu'ils l'occupent dans les conditions prévues à l'article 1390 du code général des impôts ;

– les contribuables âgés de plus de 60 ans, ainsi que les veufs et veuves dont le montant des revenus de l'année précédente n'excède pas le revenu fiscal de référence précité, bénéficient d'un dégrèvement total de la taxe d'habitation afférente à leur habitation principale lorsqu'ils occupent leur habitation avec leurs enfants majeurs et que ceux-ci sont inscrits comme demandeurs d'emploi et disposent de ressources inférieures ou égales au revenu minimum d'insertion.

Le dégrèvement de taxe d'habitation octroyé aux bénéficiaires du RMI concerne ceux d'entre eux qui sont recensés au 1^{er} janvier de l'année d'imposition ou qui deviennent attributaires de cette allocation avant la date limite de paiement de leur taxe d'habitation.

Le montant de l'allocation versée au titre du RMI est égal à la différence entre le revenu minimum et les ressources de l'intéressé. Le montant du RMI s'établit mensuellement pour 2002 à :

(en euros)

Bénéficiaires	Personnes à charge de moins de 25 ans				
	Aucune	1	2	3	Par personne supplémentaire
Personne seule	405,62	608,43	730,12	892,36	162,25
Couple	608,43	730,12	851,80	1.014,05	162,25

Le dégrèvement de taxe d'habitation est accordé d'office, sans démarche préalable des intéressés, la liste des bénéficiaires étant fournie, en application de l'article L. 98 A du livre des procédures fiscales, aux services des impôts par les organismes débiteurs de l'allocation, c'est-à-dire la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, le nombre de titulaires du RMI dégrévés d'office de la taxe d'habitation s'élevait, en 2001, à 562.942, ce qui représenterait un coût pour l'Etat de 171 millions d'euros en 2001 et de 181 millions d'euros en 2002.

Une première liste, fournie avant le 15 février de chaque année, récapitule les personnes auxquelles l'allocation a été versée ou supprimée entre le 1^{er} octobre de l'année précédente et le 31 janvier de l'année. Il s'agit donc d'un fichier recensant des flux.

Une seconde liste, fournie avant le 15 octobre de chaque année, comprend les personnes auxquelles l'allocation a été versée ou supprimée entre le 1^{er} février et le 30 septembre de l'année. En pratique, cependant, l'élaboration de cette seconde liste est tombée en désuétude. En effet, les bénéficiaires du RMI qui ne sont pas dégrévés d'office de taxe d'habitation se rendent auprès des centres des impôts, qui leur octroient automatiquement, sur présentation des pièces justificatives, le dégrèvement de taxe d'habitation.

A la réception de la première liste précitée, ces fichiers nationaux font l'objet d'une codification de l'adresse du domicile des bénéficiaires, afin de déterminer le centre des impôts dont ils relèvent. Deux listes devraient normalement être éditées par le centre des impôts, l'une relative aux nouveaux bénéficiaires et l'autre relative aux personnes n'en bénéficiant plus, les centres des impôts devant « annoter » dans leur base informatique les contribuables en cause, avant le traitement de la taxation au titre de la taxe d'habitation, qui débute en juillet.

II.- Le dispositif proposé

Le **I** du présent article tend à consacrer dans la loi l'exonération de taxe d'habitation dont bénéficient depuis 1980 les titulaires de l'AAH dont les revenus sont inférieurs au revenu fiscal de référence défini au I de l'article 1417 du code général des impôts.

Le **1^o du II** du présent article prévoit la transmission automatique par la CNAF de la liste des personnes bénéficiaires de l'AAH au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

Les nouveaux bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés n'auraient ainsi plus aucune démarche à accomplir pour bénéficier de l'exonération de taxe d'habitation.

On rappellera qu'actuellement, les bénéficiaires de l'AAH reçoivent un avis d'imposition à la taxe d'habitation, dont ils ne sont exonérés qu'après avoir procédé à une demande en ce sens auprès du centre des impôts dont ils relèvent.

Le **2^o du II** du présent article tend à substituer à la double procédure de transmission concernant la liste des titulaires du RMI, prévue à l'article L. 98 A du livre des procédures fiscales, une transmission unique et automatique. La CNAF fournirait ainsi, une fois par an, la liste des personnes percevant le RMI au 1^{er} janvier ou au cours de l'année d'imposition, ainsi que celle relative aux personnes ayant cessé de le percevoir au cours de l'année précédente. Ce fichier permettrait à la Direction générale des impôts (DGI) de mettre à jour la liste des bénéficiaires du RMI (fichier de « stock » et non plus de flux).

Les dispositions proposées au **II** du présent article visent ainsi à simplifier les modalités d'attribution de l'exonération ou du dégrèvement de taxe d'habitation pour les titulaires de l'AAH et du RMI. Plus de 666.000 personnes seraient concernées par cette mesure.

Le II du présent article précise que les modalités de transmission de la liste précitée à l'administration fiscale seront fixées par arrêté, l'administration ayant le projet, après autorisation de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL), de « recodifier » les informations communiquées par la CNAF.

On rappellera, en effet, que les deux listes relatives aux titulaires du RMI font actuellement l'objet d'un retraitement, préalablement à leur utilisation par les centres des impôts. L'administration souhaite substituer à ces retraitements une procédure plus rapide, lui permettant, après « recodification », d'intégrer directement dans leurs fichiers informatiques les noms et adresses transmis par la CNAF. Ce retraitement des données devrait permettre à l'administration fiscale de mettre à jour automatiquement les fichiers des titulaires de l'AAH ou du RMI exonérés de taxe d'habitation.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, « *le champ des mesures d'exonération n'est pas modifié par rapport à la situation actuelle mais, de fait, certaines personnes qui ne réclamaient pas le bénéfice de l'exonération deviendront automatiquement exonérées. Ce surcoût éventuel ne peut être chiffré.* »

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 25 sans modification.

*
* *

Article 26

Validation de délibérations prises en matière de fiscalité directe locale.

Texte du projet de loi :

I. – Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, les décisions prises entre le 30 mars et le 30 juin 2002 par les chambres de métiers pour l'application des dispositions du sixième alinéa de l'article 1601 du code général des impôts aux impositions établies au titre de 2002 sont réputées régulières en tant qu'elles seraient contestées par le moyen tiré de l'expiration du délai prévu au premier alinéa du I de l'article 1639 A du code général des impôts.

II. – Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, les délibérations prises entre le 30 juin et le 15 octobre 2002 par les collectivités territoriales ou par leurs groupements dotés d'une fiscalité propre pour l'application des dispositions du 4° de l'article 1464 A du code général des impôts sont réputées régulières en tant qu'elles seraient contestées par le moyen tiré de l'expiration du délai prévu au premier alinéa du I de l'article 1639 A *bis* du code général des impôts.

Exposé des motifs du projet de loi :

Il est proposé de valider les délibérations, relatives à la taxe professionnelle des cinémas d'art et essai et au droit additionnel perçu par les chambres des métiers, intervenues tardivement en 2002 en raison des modifications apportées par la loi de finances pour 2002.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article vise à valider, d'une part, les délibérations des chambres de métiers prises entre le 30 mars et le 30 juin 2002 afin de relever le droit additionnel à la taxe professionnelle pesant sur les sociétés à plus de 75% du droit fixe et, d'autre part, celles des collectivités locales et des établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre prises entre le 30 juin et le 15 octobre 2002, afin d'exonérer de taxe professionnelle les établissements de spectacles cinématographiques réalisant moins de 5.000 entrées par semaine et bénéficiant du label « art et essai ».

I.- La validation des délibérations prises par les chambres des métiers entre le 30 mars et le 30 juin 2002

A.- La législation en vigueur

En application de l'article 1601 du code général des impôts, les chambres des métiers perçoivent une taxe additionnelle à la taxe professionnelle. Cette taxe est acquittée par les chefs d'entreprises individuelles et les sociétés soumises à l'obligation de s'inscrire au répertoire des métiers, ou qui y demeurent immatriculées. Elle se compose d'un droit fixe et d'un droit additionnel. Ce droit additionnel pèse environ sur 633 000 redevables et s'élève en moyenne à 76 euros en 2001.

Jusqu'en 2000, ce droit additionnel ne pouvait excéder 50% du droit fixe.

L'article 127 de la loi de finances pour 2000 (n° 99-1172 du 30 décembre 1999) a autorisé les chambres des métiers, à titre exceptionnel, à porter le produit de ce droit additionnel jusqu'à 75% du droit fixe, afin de mettre en œuvre des actions ou de réaliser des investissements dans le cadre de conventions conclues avec l'Etat.

L'article 139 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) a autorisé les chambres des métiers à porter le montant du droit additionnel à 85% du montant du droit fixe, afin de mettre en œuvre des actions ou de réaliser des investissements dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Conformément aux dispositions de l'article 1639 A du code général des impôts, les délibérations des collectivités locales et organismes compétents fixant soit les taux, soit les produits des impôts directs locaux doivent être pris avant le 31 mars de chaque année, cette date limite s'appliquant aux délibérations des chambres des métiers.

Or, le décret n° 2002-585 portant application de l'article 1601 du code général des impôts relatif au produit du droit additionnel de la taxe pour frais de chambre de métiers et modifiant l'annexe II au code général des impôts, a été publié postérieurement au 31 mars 2002⁽¹⁾. L'article 1^{er} de ce décret subordonne le dépassement du droit additionnel à la conclusion de conventions conclues avec l'Etat et indique que la majoration exceptionnelle nécessite une autorisation préalable de l'autorité compétente (le préfet du département) qui signe la convention correspondante avec la chambre des métiers concernée. Dès lors, le préfet peut refuser cette majoration.

Compte tenu du délai tardif de publication du décret précité, les chambres des métiers n'ont pu délibérer dans les délais impartis. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, 67 chambres des métiers sur un total de 104 seraient concernées.

B.- Le dispositif proposé

Le I du présent article vise à régulariser les délibérations des chambres de métiers prises entre le 30 mars 2002 et le 30 juin 2002, sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, et seulement en tant qu'elles seraient contestées par le moyen tiré de l'expiration du délai précité.

En l'absence de validation, les délibérations prises par les soixante-sept chambres de métiers précitées pourraient être contestées sur le fondement de l'illégalité des délibérations fixant le produit du droit additionnel par les chambres de métiers, obligeant l'Etat à prendre en charge les dégrèvements de taxe additionnelle.

(1) Ce décret, signé le 24 avril 2002, a été publié au Journal officiel du 26 avril 2002 et est codifié à l'article 321 bis à l'annexe II du code général des impôts.

Selon les informations transmises par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le produit du droit additionnel s'élèverait en 2002, pour les soixante-sept chambres de métiers ayant été autorisées à porter le montant de ce droit au-delà de 50%, à 32,9 millions d'euros, contre 26,3 millions d'euros en 2001, soit un coût à la charge de l'Etat, en l'absence de mesure législative de validation, de 6,6 millions d'euros (32,9 – 26,3). Environ 370.000 contribuables seraient concernés.

II.- La validation des délibérations prises par les collectivités locales et les établissements de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre entre le 30 juin et le 15 octobre 2002

A.- La législation en vigueur

Jusqu'en 2002, en application du 4° de l'article 1464 A du code général des impôts, les collectivités locales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dotés d'une fiscalité propre pouvaient décider, sur délibération de portée générale, d'exonérer totalement ou partiellement de taxe professionnelle les établissements de spectacles cinématographiques qui, quel que soit le nombre de leurs salles, réalisent en moyenne hebdomadaire moins de 2.000 entrées et comprennent au moins un écran classé « art et essai » au titre de l'année de référence.

L'article 110 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) a modifié ces conditions d'exonération : d'une part, le seuil de 2.000 entrées est passé à 5.000 entrées par semaine et, d'autre part, l'établissement ne doit plus seulement disposer d'au moins un écran classé « art et essai », mais bénéficier en tant que tel du label « art et essai ».

En application des dispositions de l'article 1639 A *bis* du code général des impôts, la délibération tenant compte des nouvelles conditions d'exonération devait être prise avant le 1^{er} juillet 2002 pour être applicable à compter de 2003.

Or, le décret n° 2002-568 portant définition et classement des établissements de spectacles cinématographiques d'art et d'essai n'a été publié que le 24 avril 2002. L'article 1^{er} de ce décret précise les conditions d'octroi du label « art et essai » pour les établissements de spectacles cinématographiques, qui seraient, au 30 novembre 2002, au nombre de 982.

Article 1^{er} du décret n° 2002-568 au 22 avril 2002 portant définition et classement des établissements de spectacles cinématographiques d'art et d'essai

Art. 1^{er}. – Les établissements de spectacles cinématographiques d'art et d'essai sont ceux présentant des œuvres répondant à l'une au moins des caractéristiques suivantes :

1° œuvres cinématographiques ayant un caractère de recherche ou de nouveauté dans le domaine cinématographique ;

2° œuvres cinématographiques présentant d'incontestables qualités mais n'ayant pas obtenu l'audience qu'elles méritaient ;

3° œuvres cinématographiques reflétant la vie de pays dont la production cinématographique est assez peu diffusée en France ;

4° œuvres cinématographiques de reprise présentant un intérêt artistique ou historique, et notamment œuvres cinématographiques considérées comme des « classiques de l'écran » ;

5° œuvres cinématographiques de courte durée tendant à renouveler par leur qualité et leur choix le spectacle cinématographique.

Peuvent être exceptionnellement considérées comme œuvres cinématographiques d'art et d'essai :

1° des œuvres cinématographiques récentes ayant concilié les exigences de la critique et la faveur du public et pouvant être considérées comme apportant une contribution notable à l'art cinématographique ;

2° des œuvres cinématographiques d'amateur présentant un caractère exceptionnel.

Compte tenu du caractère tardif de la publication du décret n° 2002-568 précité, une majorité des collectivités locales et des EPCI dotés d'une fiscalité propre n'ont pas pu délibérer, en toute connaissance de cause, avant le 1^{er} juillet 2002. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie n'a toutefois pas été en mesure d'évaluer le nombre de collectivités locales et d'EPCI concernés.

B.- Le dispositif proposé

Le **II** du présent article vise à régulariser les délibérations des collectivités locales et des EPCI dotés d'une fiscalité propre prises entre le 30 juin et le 15 octobre 2002, sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, et seulement en tant qu'elles seraient contestées par le moyen tiré de l'expiration du délai précité.

Précisons que l'instruction fiscale du 2 juillet 2002 (n° 6E-2-02, B.O.I. n° 115 du 2 juillet 2002) rappelle que les délibérations doivent être prises avant le 1^{er} juillet pour être applicables l'année suivante, mais autorise, « à titre exceptionnel, pour 2002, les collectivités locales et les établissements publics de coopération

intercommunale dotés d'une fiscalité propre [à délibérer jusqu'au 15 septembre 2002] ».

En l'absence de validation législative, l'Etat n'aurait néanmoins pas à prendre en charge les exonérations contestées sur le fondement de l'illégalité des délibérations des collectivités locales et des EPCI dotés d'une fiscalité propre concernés, les exonérations de taxe professionnelle ne faisant pas l'objet d'une compensation de la part de l'Etat et demeurant donc à la charge des collectivités locales et des EPCI précités.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 26 sans modification.

*
* *

Articles additionnels après l'article 26

Institution d'une taxe spéciale d'équipement au profit de l'établissement public foncier local de la région grenobloise.

Texte de l'article additionnel :

Le plafond de la taxe spéciale d'équipement perçue au profit de l'établissement public foncier local de la région grenobloise en application de l'article 1607 bis du CGI est fixé à 6 millions d'euros.

Au titre de l'année 2003, le montant du prélèvement de la taxe spéciale d'équipement perçue au profit de l'établissement public foncier local de la région grenobloise devra être arrêté et notifié avant le 31 mars 2003.

Observations et décision de la Commission :

La Commission a examiné un amendement de M. Didier Migaud, tendant à instituer une taxe spéciale d'équipement, dont le plafond est fixé à 6 millions d'euros, en faveur de l'établissement public foncier local de la région grenobloise.

L'établissement public foncier local de la région grenobloise a été créé à la suite des délibérations concordantes du conseil de la communauté d'agglomération de Grenoble-Alpes-Métropole du 25 octobre 2002 et du conseil général de l'Isère du 28 octobre 2002. Cette création a fait l'objet de l'arrêté préfectoral n° 2002-11323 du 31 octobre 2002, publié au recueil des actes administratifs de la préfecture de l'Isère.

L'établissement public foncier local de la région grenobloise constitue, avec l'établissement public foncier du Puy-de-Dôme et l'établissement public d'action foncière d'Argenteuil-Bezons, un des trois établissements publics fonciers locaux, créé en application de l'article L. 324-1 et suivants du code de l'urbanisme.

On rappellera que les établissements publics fonciers locaux sont des établissements publics locaux à caractère industriel et commercial. Ils sont compétents pour réaliser, pour leur compte, pour le compte de leurs membres ou de toute personne publique, toute acquisition foncière ou immobilière en vue de la constitution de réserves foncières ou de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement.

En application de l'article L. 324-8 du code de l'urbanisme, un établissement public foncier local dispose des ressources suivantes :

– le produit de la taxe spéciale d'équipement prévue à l'article 1607 *bis* du code général des impôts ;

– la contribution prévue à l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation ;

– les contributions accordées par l’Etat, les collectivités locales et les établissements publics, ainsi que par toutes autres personnes morales publiques ou privées intéressées ;

– les emprunts ;

– la rémunération de ses prestations de services, les produits financiers, le produit de la gestion des biens entrés dans son patrimoine et le produit de la vente des biens et droits mobiliers et immobiliers ;

– le produit des dons et legs.

L’article 1607 *bis* du code général des impôts a, en effet, institué au profit des établissements fonciers locaux une taxe spéciale d’équipement destinée à permettre à ces établissements de financer les acquisitions foncières et immobilières correspondant à leur vocation. Le produit de cette taxe est arrêté chaque année par l’assemblée générale de l’établissement public, dans les limites d’un plafond fixé par la loi de finances.

On rappellera ainsi que l’article 97 de la loi de finances pour 1998 (n° 97-1269 du 30 décembre 1997) a fixé à 3,810 millions d’euros le plafond de la taxe perçue au profit de l’établissement public d’action foncière d’Argenteuil-Bezons et que l’article 88 de la loi de finances pour 2001 (n° 2000-1352 du 30 décembre 2000) a relevé à 2,744 millions d’euros le plafond de la taxe spéciale d’équipement perçue au profit de l’établissement public foncier du Puy-de-Dôme.

Ce montant est réparti dans les conditions définies au II de l’article 1636 B *octies*, c’est-à-dire proportionnellement au produit de l’année précédente de chacune des quatre taxes locales sur l’ensemble des communes et des établissements de coopération intercommunale situés dans le périmètre de compétence de l’établissement, entre toutes les personnes physiques ou morales assujetties aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, à la taxe d’habitation et à la taxe professionnelle dans les communes comprises dans la zone de compétence de l’établissement public.

Le présent article vise à instituer, en application de l’article 1607 *bis* du code général des impôts précité, une taxe spéciale d’équipement au profit de l’établissement public foncier local de la région grenobloise, afin de lui permettre de mener une politique foncière à moyen et long terme. Le montant de cette taxe est plafonné à 6 millions d’euros et devra être arrêté et notifié avant le 31 mars 2003. Ce plafond est le plus important de ceux applicables aux établissements fonciers locaux existants.

*
* *
*

M. Didier Migaud a indiqué que l'établissement public foncier local de la région grenobloise était en cours de création et qu'il convenait de lui assurer un financement durable, en vue de mener des stratégies foncières à moyen et long terme. Cet amendement vise à ouvrir la possibilité d'instaurer une fiscalité additionnelle au profit dudit établissement, solution traditionnelle en cette matière.

Après avoir obtenu l'assurance que cette fiscalité additionnelle apparaîtrait clairement sur les avis d'imposition, votre **Rapporteur général** a exprimé un avis favorable.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 22**).

*
* *

Neutralisation du dispositif de réduction des bases de taxe professionnelle écrêtées en faveur des communautés de communes soumises au régime de la taxe professionnelle unique.

Texte de l'article additionnel :

Après le premier alinéa du a du 2 du 1 ter de l'article 1648 A du code général des impôts, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« L'assiette du prélèvement direct au profit du fonds, opéré sur les bases de l'établissement public de coopération intercommunale soumis au régime fiscal prévu à l'article 1609 nonies C, est diminuée du montant de la réduction de bases dont bénéficiaient ses communes membres en application du troisième alinéa du I, l'année précédant la première application du régime fiscal de l'article 1609 nonies C ».

Observations et décision de la Commission :

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Didier Migaud, tendant à réduire l'écrêtement des bases d'imposition d'une communauté de communes qui opte pour le régime de la taxe professionnelle unique (TPU) à hauteur de la réduction dont bénéficiaient les communes membres l'année précédant le passage à la TPU.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 75-678 du 29 juillet 1975, les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) bénéficient de l'écrêtement des bases de taxe professionnelle des établissements dits « exceptionnels ».

Sont considérés comme exceptionnels, les établissements dont les bases, dans une commune ou un groupement de communes à fiscalité propre, rapportées au nombre d'habitants de la commune d'implantation, excèdent le double de la moyenne nationale des bases communales de taxe professionnelle par habitant.

On rappellera qu'en 1975, cet écrêtement s'appliquait aux seules bases communales des établissements exceptionnels, les bases intercommunales ne faisant l'objet d'aucun écrêtement.

A l'initiative du sénateur Philippe Adnot, l'article 95 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a introduit, à compter du 1^{er} janvier 1993, un écrêtement des bases des établissements publics exceptionnels situés dans des groupements de communes à fiscalité propre.

Le régime des versements faits aux FDPTP par les EPCI à fiscalité propre a ensuite été modifié par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale spécialement pour les EPCI à taxe professionnelle unique : les communautés d'agglomérations et communautés urbaines à TPU, dotées d'un établissement exceptionnel sur leur territoire, ne voient plus les bases de cet établissement exceptionnel écrêtées au profit du FDPTP, mais doivent garantir au FDPTP le maintien du niveau de ressources dont il disposait l'année précédant l'application du régime de la TPU.

L'extension du périmètre d'écrêtement des établissements exceptionnels n'a, cependant, pas conduit à remettre en cause des dispositifs permettant aux communes de préserver leurs ressources.

La loi n° 75-678 précitée prévoyait ainsi que les bases communales de taxe professionnelle écrêtées au profit des FDPTP devaient être réduites du montant correspondant aux contributions budgétaires calculées par référence à la taxe professionnelle que les communes d'implantation versaient à un groupement de communes ou à une ou plusieurs communes en vertu d'un accord conventionnel intervenu avant le 1^{er} janvier 1976.

En application de l'article 114 de la loi n° 92-125 précitée, le champ d'application de cette mesure a été élargi : les communes bénéficient donc désormais d'un dispositif de réduction des bases écrêtées au profit des FDPTP à hauteur des contributions budgétaires versées à des syndicats ou des reversements de fiscalité consentis à des communes voisines, à condition que cet engagement soit antérieur au 1^{er} mai 1991 (dernière phrase du troisième alinéa du I de l'article 1648 A du code général des impôts).

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 précitée a d'ores et déjà étendu ce dispositif aux communautés de communes à TPU issues de la transformation de ces syndicats, dès lors que cette transformation est postérieure à la date de publication de cette loi (a du 2 du I *ter* de l'article 1648 A du code général des impôts).

Ainsi lorsqu'une communauté de communes à TPU résulte de la transformation d'un syndicat qui percevait, au 1^{er} mai 1991, une contribution budgétaire de la part d'une commune membre, ou lorsqu'une commune membre s'était engagée avant le 1^{er} mai 1991 par accord conventionnel à reverser une partie du produit excédentaire de la taxe professionnelle à une ou plusieurs communes voisines, l'assiette de l'écrêtement, calculée sur les bases de la communauté de communes qui se substitue à une commune bénéficiant d'une réduction de bases, est diminuée, à compter de la date de transformation du syndicat, du montant de la

réduction accordée l'année précédant la perception de la TPU à la commune antérieurement écrêtée.

La mesure proposée étend désormais cette mesure aux communautés de communes à TPU qui, bien que n'étant pas issues de la transformation de ces syndicats, sont composées de communes ayant bénéficié jusqu'à l'application de la taxe professionnelle unique d'une réduction de l'écrêtement de leurs bases d'imposition.

Cette mesure présente un double intérêt :

– elle lève un obstacle au passage à la TPU : une communauté de communes à fiscalité additionnelle qui bénéficie actuellement, en application de l'article 114 de la loi n° 92-125 précitée, de la réduction de l'écrêtement, pourrait désormais, si elle passe au régime de la TPU, conserver le bénéfice de cette réduction de l'écrêtement ;

– elle constitue, pour les communautés de communes à TPU, une mesure d'harmonisation avec le régime des communautés d'agglomération et les communautés urbaines. Ces dernières devant par un prélèvement sur leurs ressources, assurer au fonds le niveau de ressources dont il bénéficiait l'année précédant celle de la première application de la taxe professionnelle unique, ce prélèvement tient compte de la réduction de l'écrêtement dont bénéficiaient les communes membres cette même année.

*
* *

M. Didier Migaud a expliqué que cet amendement avait pour but de transférer au groupement le bénéfice de la réduction des bases écrêtées dont les communes bénéficiaient avant la création dudit groupement. Il s'agit de lever ainsi un obstacle au passage de ce groupement à la taxe professionnelle unique (TPU), obstacle qui a déjà été levé pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines relevant de la TPU.

Votre **Rapporteur général** a estimé que cet amendement était très opportun, le problème soulevé ayant déjà été rencontré à plusieurs reprises, notamment lors de la discussion des dispositions de la loi « Chevènement » sur l'intercommunalité. Il faut cependant veiller à ce que cette disposition n'aboutisse pas à réduire l'intensité de la péréquation.

M. Philippe Auberger a indiqué que cet amendement aurait pour conséquence une diminution des ressources des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP).

M. Augustin Bonrepaux a contesté que les ressources des FDPTP soient menacées par cet amendement, puisque les fonds continueront de bénéficier du

même produit de bases écrêtées. Mais, il est vrai que le dispositif proposé aboutit à stabiliser le produit de l'écrêtement.

Votre **Rapporteur général** a confirmé que le produit de l'écrêtement serait « gelé » au niveau constaté l'année de la constitution du groupement de communes.

M. Augustin Bonrepaux a rappelé que l'organisation de la coopération intercommunale se caractérisait par un certain empilement des structures administratives. Il faudra bien arriver un jour à un système plus simple, qui pourrait être organisé autour de trois niveaux : les groupements à fiscalité additionnelle, les groupements passés à la TPU et les groupements à caractère urbain. En attendant, il faut vivre avec cette complexité, renforcée par le fait qu'il existe deux régimes de fiscalité, selon que les groupements de communes ont été constitués avant ou après 1992. Cette distinction a été introduite dans la loi sur la démocratie de proximité.

S'agissant des communes souhaitant passer à la TPU, il faut bien avoir conscience que la TPU sera la seule ressource du groupement. Il est donc légitime qu'il bénéficie de la croissance des bases et que son écrêtement ne devienne pas une contrainte pénalisante. Le dispositif proposé aboutit à ce que l'écrêtement des bases précédant la constitution du groupement reste acquis au FDPTP et que tout supplément de bases bénéficie au groupement, *via* la TPU. Cet amendement ne cause aucune perte de recettes pour les FDPTP et incite au passage à la TPU. De plus, il fait un premier pas vers l'harmonisation des systèmes de financement de l'intercommunalité, ce qui est une bonne chose.

M. Philippe Auberger a approuvé l'objectif consistant à harmoniser progressivement le financement de l'intercommunalité. Cependant, avec le dispositif proposé, la péréquation effectuée au niveau du département sera amoindrie au profit de la péréquation effectuée au niveau du groupement de communes. Or, dans les départements dont les bases d'imposition sont faibles, donc peu écrêtées, les ressources des FDPTP sont modestes et, de plus, les bases écrêtées sont peu dynamiques, voire stagnent. Cet amendement fige définitivement cette situation, au profit des communes passées en groupement à TPU.

M. Marc Laffineur a jugé souhaitable de porter à la connaissance de la Commission des finances un certain nombre de simulations pour que celle-ci puisse apprécier de façon pertinente les incidences de cet amendement.

Votre **Rapporteur général** a jugé que le débat actuel reflétait largement celui de 1999. Or, la loi de 1999 a cherché à trouver un équilibre entre deux solutions. La première solution tend à favoriser le passage des communautés d'agglomération à la TPU, c'est-à-dire favoriser la péréquation de la taxe professionnelle au sein d'un territoire homogène, ce qui implique de faire échapper ces communautés au mécanisme d'écrêtement qui alimente les FDPTP. Dans ces conditions, les FDPTP auraient simplement perçu les recettes des communes membres, ce qui n'est pas acceptable. La seconde solution tend à maintenir l'écrêtement pour les communes entrées dans une communauté d'agglomération, au titre de l'augmentation du produit de la taxe professionnelle perçue sur le territoire de la commune. Cette solution est fondamentalement contraire à l'esprit même du

regroupement intercommunal, puisque la communauté d'agglomération est privée du bénéfice de l'augmentation des bases.

C'est la raison pour laquelle la solution retenue dans la loi de 1999 est équilibrée : elle garantit les ressources des FDPTP en « gelant » le niveau d'écrêtement, tout en faisant bénéficier les communautés d'agglomération des augmentations ultérieures des bases d'imposition. Or, à l'époque, personne n'a eu conscience qu'un toilettage des règles applicables aux communautés de communes s'imposait. Dans la perspective de la nécessaire harmonisation du financement de l'intercommunalité, cet amendement est donc excellent.

Pour autant, la question de principe soulevée par M. Philippe Auberger est bien réelle. On voit, par exemple, se constituer en Ile de France des communautés d'agglomération « de classe » : les communes riches se regroupent avec les communes riches et les communes pauvres avec les communes pauvres. Ceci est une dérive regrettable. D'ailleurs, l'Etat devrait prendre ses responsabilités, puisque c'est à lui que revient le dernier mot sur le périmètre des groupements de communes.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a souligné que l'Assemblée nationale aurait bientôt à prendre position sur un amendement adopté par le Sénat à l'initiative de M. Jacques Valade, qui modifie la loi de 1999 sur l'intercommunalité pour affecter aux communautés d'agglomération, au lieu des FDPTP, les flux financiers afférents à la compensation de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle. Cette mesure a pour conséquence de réduire l'intensité de la péréquation au niveau départemental. Si le FDPTP est stabilisé en euros courants, cela correspond à une érosion en termes réels. Or, dans de nombreux départements, le FDPTP s'étirole peu à peu, alors que beaucoup de communes ont de faibles ressources fiscales. En parallèle, on voit certains groupements absorber, au seul profit de territoires géographiquement limités, la majeure partie de la croissance des bases d'imposition dans le département. Il y a là une contradiction essentielle avec le principe de péréquation. Le texte du Sénat semble avoir été inspiré par l'Association des maires des grandes villes, dont les préoccupations sont bien éloignées de celles des communes à faibles ressources.

M. Jean-Pierre Balligand a assuré comprendre les craintes qui se font jour quant à la péréquation de niveau départemental, tout en soulignant la modeste portée de l'amendement examiné. Au demeurant, on peut utilement discuter des mécanismes de péréquation départementale instaurés par la loi de 1999. Dans le département de l'Aisne, qui compte 817 communes pour 550.000 habitants, l'effet redistributif de la péréquation de niveau départemental est très faible, de même que l'impact des FDPTP. La péréquation trouve donc d'ores et déjà ses limites dans certains départements.

Par ailleurs, l'amendement en discussion est très simple, puisqu'il ne vise que les communautés de communes et non les communautés d'agglomération ou les communautés urbaines. Or, la réflexion pourrait également porter sur ces structures intercommunales. Le seul objectif poursuivi par l'amendement est l'égalité entre, d'une part, les territoires urbains ou d'agglomérations et, d'autre part, les villes, petites ou moyennes, et les territoires ruraux. Il est vrai que la sédimentation

législative en matière d'intercommunalité est un sérieux problème, mais, ici, le dispositif proposé permet de conforter les structures les moins favorisées. Cet amendement ne risque pas de bouleverser le champ de la péréquation départementale.

M. Charles de Courson s'est dit convaincu que cet amendement n'allait pas dans le bon sens, comme le suggère le premier alinéa de son exposé sommaire. On y devine, en fait, une réminiscence de la situation à laquelle un amendement de M. Philippe Adnot, sénateur, avait mis un terme pour les communautés de communes créées après 1992. La véritable question consiste en fait à savoir s'il faut étendre le principe de l'« amendement Adnot » au passé – c'est-à-dire aux communautés créées avant 1992 – car il ne paraît pas légitime de conserver deux régimes différents fondés seulement sur un critère de date. Il conviendrait également d'obtenir une simulation des incidences financières de cet amendement, car le vrai débat est bien entre l'adoption de cet amendement et, à l'inverse, la remise en cause de l'anomalie que constitue le régime dérogatoire consenti aux communautés de communes constituées avant 1992. Une telle remise en cause suppose d'ailleurs un certain courage politique, alors que cet amendement consolide un système dérogatoire.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a souligné que le débat portait sur un dispositif juridique unique, qui recouvre en fait des réalités de terrain fort différentes. Il faut donc faire un point précis sur l'application de la loi de 1999 et voir s'il est possible d'aller plus loin. Il faut, de même, analyser les effets potentiels de l'amendement adopté par le Sénat à l'initiative de M. Jacques Valade.

M. Charles de Courson a jugé souhaitable de réfléchir également à la solution qui consisterait à faire revenir dans le droit commun les groupements créés avant 1992, qui bénéficient du système dérogatoire évoqué précédemment. En effet, l'amendement Adnot a été motivé par le scandale qui a entouré l'aménagement de la fiscalité de deux communes sur lesquelles était implantée une raffinerie de sucre. Ces deux communes avaient créé un district – qui bénéficiait intégralement de l'accroissement des bases d'imposition de taxe professionnelle dû à l'implantation de la raffinerie – tout en réduisant à 0,1% leur taux direct de taxe professionnelle. Les deux communes avaient prévu de se répartir les largesses du pseudo-district à hauteur de 70% pour l'une et 30% pour l'autre. Cette opération n'avait évidemment d'autre but que de contourner les mécanismes d'écrêtement des bases.

A l'origine, l'amendement présenté par M. Adnot concernait tous les groupements de communes. Ce n'est qu'en raison des résistances à la remise en cause des « droits acquis » que le dispositif final n'a visé que les groupements créés postérieurement à 1992. La vraie question est donc bien de savoir s'il convient vraiment de maintenir encore le régime dérogatoire consenti aux groupements créés avant 1992.

M. Philippe Auberger a rappelé qu'en tant que vice-président de l'Association des petites villes de France, il militait pour que soient réduits les flux de DGF à destination des structures intercommunales. Pour apprécier la portée de cet amendement, il faut prendre conscience que ces structures bénéficient déjà d'un

régime favorable en matière de répartition de la DGF. Or, le dispositif proposé aggrave encore l'inégalité entre communes et établissements publics intercommunaux.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a observé que les enjeux étaient bien posés, ce qui aidera aux réflexions et décisions ultérieures.

M. Augustin Bonrepaux a souligné que l'amendement examiné n'avait aucune incidence sur les modalités de répartition de la DGF. Si la création de la taxe professionnelle unique est une bonne réforme pour l'intercommunalité, il est normal que les augmentations de bases bénéficient aux structures intercommunales. Les FDPTP ne seront pas « dépouillés » par le dispositif proposé puisqu'il leur garantit le maintien de leurs ressources au niveau constaté l'année précédant la constitution du groupement. Au demeurant, la nécessaire réforme des FDPTP devra à la fois donner la priorité aux groupements de communes et tenir compte du décalage entre les situations de celles qui ont peu de bases de taxe professionnelle et celles qui en ont beaucoup. Mais il n'est pas possible de tout réformer en même temps. Dans l'immédiat, il convient de favoriser le passage à la TPU, ce qui est précisément l'objectif de cet amendement, tout en veillant à préserver les FDPTP. La thématique du « régime dérogoire » est dès lors secondaire.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a souhaité que la Commission des finances puisse disposer, d'ici au 12 décembre, date prévue pour l'examen en commission mixte paritaire du projet de loi de finances pour 2003, des éléments lui permettant d'apprécier l'impact de l'amendement sur les FDPTP et les ressources des communes les plus pauvres. Il serait dangereux que quelques communes créant un groupement à l'occasion de l'implantation d'un gros établissement industriel – par exemple, une centrale nucléaire – conservent pour elles seules la totalité de l'augmentation des bases de taxe professionnelle et que leurs voisines soient réduites à la portion congrue.

M. Didier Migaud a estimé que les questions soulevées constituaient un autre sujet de discussion. L'amendement poursuit un but modeste, qui est la préservation d'une situation de fait : il s'adresse aux communes qui bénéficiaient déjà d'une réduction des bases écrêtées et qui, désormais regroupées au sein d'une communauté de communes, se trouveraient pénalisées par le passage à la TPU. Or personne ne conteste qu'il faut favoriser le passage à la TPU. Cet amendement vise à supprimer un obstacle bien précis, et non à bouleverser le financement de l'intercommunalité : c'est une mesure de justice. Chacun peut aussi s'accorder sur le fait qu'il faudra bientôt réformer le mode de financement de la péréquation départementale, mais il ne faut pas mélanger les sujets.

Votre **Rapporteur général** a convenu que l'amendement avait une portée limitée par rapport aux problèmes plus importants de financement des FDPTP qui devront être traités dans un proche avenir. La notion de péréquation sera bientôt inscrite dans la Constitution, ce qui constitue un aiguillon pour la réforme. Dans le cas présent, cet amendement ne vise que des communes qui sont déjà regroupées au sein d'une structure intercommunale et pour lesquelles la réduction de l'écrêtement des bases existe déjà. Il s'agit de régler le problème auquel elles sont confrontées

lorsque, à l'occasion du passage en TPU, elles perdent le bénéfice de la réduction d'écrêtement des bases. Le dispositif proposé permet d'améliorer la péréquation effectuée au niveau de la structure intercommunale, sans avoir de répercussions sur celle pratiquée au niveau départemental. Peut-être peut-on envisager meilleur système. Mais, là encore, le mieux est certainement l'ennemi du bien. Le « mieux » a vocation à être traité ultérieurement.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a rappelé que l'amendement adopté au Sénat ranimerait le débat, puisqu'il va plus beaucoup loin que le dispositif ici proposé. Cet amendement sénatorial vise à corriger la loi de 1999, afin d'octroyer la compensation de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle, non plus aux FDPTP, mais aux groupements. Il conviendrait de bien en mesurer les conséquences d'ici à la réunion de la commission mixte paritaire.

M. Philippe Auberger a souligné que la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle serait intégrée à la DGF à compter de 2004 et que celle-ci était promise à une refonte de grande ampleur en 2004.

M. Charles de Courson s'est ému de ce que le Sénat propose de réduire les ressources des FDPTP.

Votre **Rapporteur général** a indiqué qu'il s'efforcera d'établir un panorama détaillé des communautés de communes concernées par cet amendement d'ici à l'examen du projet de loi de finances rectificative en séance publique, en liaison avec la direction générale des collectivités locales.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 23**).

*
* *
*

Institution de la taxe de séjour sur délibération des syndicats d'agglomération nouvelle.

Texte de l'article additionnel :

I. – Les deuxième et dernier alinéas de l'article L. 5334-3 du code général des collectivités territoriales sont abrogés.

II. – Le IV de l'article 1609 nonies B du code général des impôts est abrogé.

Observations et décision de la Commission :

La Commission a examiné un amendement présenté par votre Rapporteur général, tendant à permettre aux syndicats d'agglomération nouvelle d'instituer la taxe de séjour sans requérir l'accord unanime des organes délibérants des communes membres.

On rappellera, qu'en application du IV de l'article 1609 *nonies* B du code général des impôts et des deuxième et quatrième alinéas de l'article L. 5334-3 du code général des collectivités territoriales, l'institution de la taxe de séjour par un syndicat d'agglomération nouvelle requiert, une délibération concordante de toutes les communes membres.

En revanche, en application de l'article L. 5211-21 du code général des collectivités territoriales, introduit par l'article 90 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, les établissements publics de coopération intercommunale compétents peuvent instituer la taxe précitée sur décision de l'organe délibérant du groupement.

*
* *

Votre **Rapporteur général** a rappelé que, contrairement au régime de droit commun des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), l'institution de la taxe de séjour dans les syndicats d'agglomération nouvelle requiert l'accord unanime de l'ensemble des communes membres. Cette exigence a des conséquences dommageables qu'illustre l'exemple du secteur IV de Marne-la-Vallée. En effet, dans ce secteur, les hôtels dont l'activité est liée au parc Eurodisney, sont situés sur deux des cinq communes du syndicat d'agglomération. Lesdites communes accaparent par conséquent l'intégralité du produit de la taxe de séjour, ce qui leur a permis de réduire les taux d'imposition pesant sur les ménages, et donc, en raison des règles de liaison des taux, le taux de la taxe professionnelle. Cela a pour effet de réduire les ressources du syndicat d'agglomération nouvelle, qui pourtant assume la charge du financement des équipements des communes. L'amendement vise ainsi à aligner le régime desdits syndicats sur le droit commun des EPCI, en supprimant l'exigence de l'unanimité des communes pour l'affectation de la taxe de séjour à la structure intercommunale.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 24**).

*
* *

Article 27

Aménagement du régime de la tolérance de revente au détail des tabacs manufacturés.

Texte du projet de loi :

I. – Le code général des impôts est ainsi modifié :

A. – Le premier alinéa de l'article 568 est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :

« Le monopole de vente au détail est confié à l'administration qui l'exerce, dans des conditions et selon des modalités fixées par décret, par l'intermédiaire de débiteurs désignés comme ses préposés et tenus à redevance, des titulaires du statut d'acheteur-revendeur mentionné au troisième alinéa, ou par l'intermédiaire de revendeurs dont les catégories sont fixées par décret et qui sont tenus de s'approvisionner en tabacs manufacturés exclusivement auprès des débiteurs désignés ci-dessus. ».

B. – A l'article 572 *bis*, après les mots : « Le prix de vente au détail des produits » sont insérés les mots : « vendus par les revendeurs mentionnés au premier alinéa de l'article 568 et des produits » et les mots : « de l'article 568 » sont remplacés par les mots : « de cet article ».

C. – L'article 573 est ainsi modifié :

1° Après les mots : « Dans les débits de tabac » sont ajoutés les mots : « et chez les acheteurs-revendeurs mentionnés au troisième alinéa de l'article 568 » ;

2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« La publicité est interdite chez les revendeurs mentionnés au premier alinéa de l'article 568. ».

D. – L'article 575 H est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 575 H. – A l'exception des fournisseurs dans les entrepôts, des débiteurs dans les points de vente, des personnes désignées au 3 de l'article 565, des acheteurs-revendeurs mentionnés au troisième alinéa de l'article 568 ou, dans des quantités fixées par arrêté du ministre chargé du budget, des revendeurs mentionnés au premier alinéa dudit article, nul ne peut détenir dans des entrepôts, des locaux commerciaux ou à bord des moyens de transports plus de 10 kilogrammes de tabacs manufacturés. ».

II. – Les dispositions du I s'appliquent à compter du 1^{er} janvier 2003.

Exposé des motifs du projet de loi :

Il est proposé de donner une base légale au régime de tolérance de revente des tabacs.

Un régime de revente au détail des tabacs manufacturés légalement fondé et assorti de sanctions adaptées permettrait de mieux lutter contre la contrebande et de maîtriser plus efficacement le réseau de distribution et de consommation du tabac en France.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de donner un fondement légal au régime de tolérance de revente au détail des tabacs manufacturés, tout en aménageant certaines de ses conditions d'exercice.

I.- Le régime de la tolérance de revente

L'article 568 du code général des impôts confie à l'administration des douanes le monopole de la vente au détail des tabacs manufacturés et lui enjoint d'exercer ce monopole « *par l'intermédiaire* » des débitants, tenus à redevance et désignés comme ses « *préposés* », ou des acheteurs-revendeurs ⁽¹⁾.

Pour répondre à la demande des consommateurs et de certains établissements désireux de vendre des tabacs, à titre occasionnel, à leurs clients, l'administration a mis en place, depuis la création du monopole de la vente au détail des tabacs manufacturés par le décret impérial de 1811, un régime de tolérance de revente qui peut être regardé comme un aménagement de ce monopole ⁽²⁾.

Il s'agit ainsi de faciliter l'approvisionnement des consommateurs en leur permettant d'acheter des tabacs en dehors des heures d'ouverture habituelles des débitants, à l'occasion notamment de repas, ou dans certains lieux non couverts par le réseau des débitants, tels que les stations-service au bord des autoroutes, les établissements pénitentiaires ou les casernes militaires.

L'instruction n° 00-131 du 5 juillet 2000, publiée au bulletin officiel des douanes n° 6444 du 17 juillet 2000, précise le champ d'application de ce régime et ses conditions d'exercice.

A.- Les catégories de revendeurs bénéficiaires du régime

La revente des tabacs peut être exercée, en premier lieu, dans les établissements de vente de boissons à consommer sur place titulaires d'une licence de troisième ou de quatrième catégorie, prévue par l'article L. 3331-1 du code de la santé publique, ou d'une « licence restaurant » prévue par le 2° de l'article L. 3331-2 du même code (ce qui exclut les établissements titulaires de la « petite licence restaurant » prévue par le 1° de l'article L. 3331-2). Il peut donc s'agir de débits de boissons, de restaurants ou de discothèques.

S'y ajoutent les stations-service hors agglomération, situées sur les autoroutes, telles que définies à l'article L. 122-1 du code de la voirie routière, sur les « routes express », définies à l'article L. 151-1 du même code, ou sur les liaisons assurant la continuité du réseau autoroutier définies par le décret n° 92-379 du 1^{er} avril 1992 approuvant le schéma directeur routier national, ainsi que les

(1) Catégorie spéciale de détaillants, agréés par la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), qui regroupe, ainsi que le prévoit le dernier alinéa de l'article 568 du code général des impôts, les comptoirs de vente et boutiques à bord de moyens de transports, aéronefs et navires, autorisés à la vente de tabacs aux seuls passagers munis d'un titre de transport mentionnant comme destination un autre pays de l'Union européenne ou un pays non compris dans le territoire communautaire.

(2) Ce monopole ne s'appliquant pas dans les départements d'outre-mer, le régime de la revente n'y existe pas ; en conséquence, le présent article ne s'applique pas à ces départements.

stations-service en agglomération situées sur les voies classées en tant que « voies rapides en milieu urbain » ⁽¹⁾.

A titre exceptionnel, bénéficient également de ce régime de tolérance de revente les établissements pénitentiaires, en application des articles D. 343 et D. 344 du code de procédure pénale, et certains établissements militaires.

Le tableau ci-après présente le nombre de revendeurs susceptibles de bénéficier du régime de tolérance qui s'élève, au total, à plus de 80.800, nombre auquel il conviendrait d'ajouter les stations-service situées sur des voies express et sur les liaisons du réseau autoroutier.

**NOMBRE DE REVENDEURS SUSCEPTIBLES DE BENEFCIER DU REGIME
DE LA TOLERANCE DE REVENTE DES TABACS MANUFACTURES**

Catégories de revendeurs	Nombre de revendeurs
Titulaires d'une licence de vente de boissons à consommer sur place du type III, IV ou d'une « licence restaurant » (chiffre 2002).....	80.000
Stations-service implantées sur autoroute (chiffre DGDDI – 2002).....	377
Etablissements militaires (armée de terre et armée de l'air) (chiffres ministère de la défense – 1997)	74
Etablissements pénitentiaires (chiffre ministère de la justice – 2002).....	185
Total	80.836

Source : Direction générale des douanes et droits indirects.

B.- La règle de rattachement du revendeur au débitant de tabac le plus proche et les obligations qui leur incombent

Pour bénéficier du régime de tolérance, le revendeur est tenu de s'approvisionner auprès du débit de tabac géographiquement le plus proche. La tolérance de revente s'exerce alors sous la double responsabilité de ce débit de rattachement, préposé de l'administration, et du bénéficiaire, chacun étant tenu de respecter des obligations réciproques.

Le débit de rattachement doit ainsi informer l'administration locale des douanes de la situation et de l'identité du revendeur et fournir à ce dernier un carnet de revente agréé, également appelé « carnet de tolérance » ou « carnet d'approvisionnement », sur lequel doivent être notés, à chaque approvisionnement, la nature, la marque et la quantité des tabacs délivrés et leurs prix respectifs, en apposant le ticket de caisse, la signature et le cachet de son établissement. Le débitant est tenu de délivrer les produits en quantité suffisante, dans la limite de 10 kg ⁽²⁾, sauf autorisation expresse de l'administration pour certains revendeurs ⁽³⁾.

(1) Ces voies sont des axes de circulation qui ne sont pas officiellement qualifiés d'autoroutes, mais qui en présentent néanmoins les caractéristiques essentielles : chaussées séparées, aménagement en site propre, absence de croisement à niveau, accès par des voies latérales.

(2) Ce qui correspond à 500 paquets de 20 cigarettes.

(3) Dans le cas des établissements pénitentiaires et des casernes militaires, ce « quota » peut être porté à 30 kilogrammes.

Le revendeur doit, quant à lui, s'engager par écrit auprès du service des douanes, au moyen d'une déclaration type, à s'approvisionner exclusivement auprès de son débit de rattachement, à utiliser le carnet de tolérance et à respecter les obligations suivantes :

- payer directement le gérant du débit de tabac de rattachement, lors de chaque approvisionnement ;
- transporter le tabac lui-même, ou par une personne désignée par lui ;
- revendre exclusivement le tabac à la clientèle de l'activité principale de son établissement ;
- détenir au maximum 20 kilogrammes de tabac en stock ;
- proposer à la clientèle de son établissement plusieurs marques de tabac de différents fabricants agréés ;
- ne pas faire de publicité, sous quelque forme que ce soit, en faveur du tabac ;
- ne pas majorer le prix du tabac au-delà du taux fixé dans l'établissement pour les autres prestations commerciales correspondant à son activité principale.

S'agissant de cette dernière règle, par dérogation à l'article 572 du code général des impôts, qui prévoit que le prix de détail des tabacs manufacturés est unique pour l'ensemble du territoire, le régime de tolérance admet en effet qu'une majoration des produits soit pratiquée « *en fonction du taux de service fixé dans l'établissement pour les autres prestations commerciales fournies (habituellement de 15%) sous réserve que cette marge bénéficiaire soit reversée intégralement au personnel chargé d'effectuer cette revente* ». Dans la pratique, cette règle s'avère difficile à respecter, les revendeurs appliquant une marge très variable pouvant aller jusqu'à 50% ou plus dans certains établissements de luxe, sans que cette marge soit reversée au personnel.

Tel que défini et appliqué, le régime de tolérance de revente des tabacs semble donner satisfaction aux consommateurs, à qui il donne la possibilité de s'approvisionner aisément en dehors du réseau des débiteurs, à ceux-ci, pour lesquels il représente une source de revenus non négligeable qui peut, dans certains cas, notamment dans les zones rurales, permettre au débit de maintenir son activité, tout en préservant le réseau existant des 34.000 débits, et enfin aux revendeurs, qui y trouvent également un intérêt commercial et financier certain. Juridiquement cependant, ce régime présente deux faiblesses majeures que le présent article tend à pallier.

II.- Les faiblesses juridiques du régime

A l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir exercé par un débiteur, M. Jouvin, qui contestait le rattachement d'un centre de détention à un débit

concurrent, le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 15 janvier 1997, a condamné le caractère réglementaire du régime de la tolérance de revente. Selon lui, la faculté reconnue au ministre chargé du budget d'organiser le monopole de la vente ne lui donne pas compétence « *pour fixer les règles et les conditions selon lesquelles certaines personnes, autres que les débitants mentionnés à l'article 568 du code général des impôts, peuvent être autorisées à revendre des tabacs manufacturés* ». Dès lors, conclut le Conseil d'Etat, les dispositions administratives qui organisent la tolérance de revente « *sont dépourvues de valeur réglementaire et ne sauraient constituer un fondement légal* » à la décision imposant à un centre de détention de s'approvisionner auprès d'un bureau de tabac déterminé.

Par ailleurs, la nature administrative du régime de tolérance présente l'inconvénient majeur de ne pas soumettre les revendeurs au même régime de contrôle et de lutte contre la fraude que celui auquel sont soumis de plein droit les débitants. Certes, l'instruction du 5 juillet 2000 précitée prévoit l'application de sanctions disciplinaires ou fiscales pour le revendeur qui ne respecterait pas ses obligations et qui s'exposerait ainsi à ce qu'on lui retire le bénéfice de la tolérance. Toutefois, ces dispositions ne sont pas juridiquement suffisantes pour autoriser les services des douanes à exercer sur pièces et sur place les contrôles nécessaires à la lutte contre la fraude. De forts soupçons sont fréquemment exprimés par l'administration à l'encontre de certains établissements, notamment des discothèques, quant à une éventuelle implication dans des activités de contrebande. D'autres revendeurs sont soupçonnés de fraude fiscale : ils achèteraient, à titre anonyme, des tabacs en dehors de leur débit de rattachement et les revendraient, assortis d'une marge confortable, sans déclarer ces ventes à l'administration.

III.- La légalisation du régime de tolérance et les aménagements qui lui sont apportés

A.- La légalisation du régime

Le **A du I** du présent article tend à donner valeur législative au régime de la tolérance de revente en faisant participer les revendeurs à l'exercice du monopole de vente au détail des tabacs manufacturés, au même titre que les débitants ou que les acheteurs-revendeurs. L'article 568 du code général des impôts serait modifié dans ce sens, afin de préciser :

- d'une part, que les catégories de revendeurs sont déterminées par décret ;
- d'autre part, que ces revendeurs devront s'approvisionner exclusivement auprès des débitants.

S'agissant des catégories de revendeurs, il est envisagé de reprendre celles qui avaient été fixées par l'instruction de 5 juillet 2000, c'est-à-dire :

- les débits de boissons titulaires de la licence de troisième ou quatrième catégorie ou de la « licence restaurant » ;
- les stations-service situées sur le réseau autoroutier, les voies express et les voies rapides en milieu urbain ;
- les établissements pénitentiaires et militaires.

La règle de rattachement au débitant géographiquement le plus proche n'est pas expressément prévue dans le présent article, mais elle devrait être reprise dans les textes d'application.

Le fondement législatif donné au régime de tolérance a pour conséquence de soumettre les revendeurs aux mêmes sanctions que celles auxquelles sont exposés les débiteurs ou les acheteurs-revendeurs qui seraient coupables de fraude, c'est-à-dire aux sanctions fiscales prévues aux articles 1791 et 1793 A du code général des impôts, soit une amende de 15 à 750 euros et une pénalité dont le montant est compris entre une et trois fois l'amende précitée ou une et trois fois le montant total des droits, taxes et autres impositions fraudées, ainsi qu'à des sanctions pénales pouvant se traduire par une peine de six mois d'emprisonnement, « *obligatoirement prononcée en cas de récidive* », prévue à l'article 1810 du même code.

B.- Les aménagements apportés au régime

1.- Le prix de revente

Le **B du I** du présent article, qui tend à modifier l'article 572 *bis* du code général des impôts, vise à permettre aux revendeurs, à l'instar de ce que prévoit actuellement cet article pour les acheteurs-revendeurs, de fixer librement leurs prix, à condition que ceux-ci ne soient pas inférieurs aux prix minimums homologués au niveau national pour chaque produit. Les revendeurs seraient donc libres d'appliquer la marge qu'ils souhaiteraient ; la règle des 15% maximum de marge, déterminée par l'instruction administrative précitée, dont on a vu qu'elle était difficilement applicable, serait donc abandonnée.

2.- Les quantités pouvant être détenues

Le **D du I** du présent article propose une nouvelle rédaction de l'article 575 H du code général des impôts qui permettrait de reconnaître aux revendeurs, à l'instar des fournisseurs, des débiteurs et des acheteurs-revendeurs, la faculté de déroger à l'interdiction de détenir plus de 10 kg de tabacs manufacturés.

Actuellement, l'instruction administrative autorise les revendeurs à détenir en stock 20 kg de tabacs, sauf autorisation expresse de l'administration leur permettant de détenir jusqu'à 30 kg. Il est envisagé, pour les textes d'application du présent article, de reprendre cette règle des 20 kg pour la majorité des revendeurs et de prévoir des quantités supérieures, jusqu'à 30 ou 50 kg, pour certaines catégories spécifiques telles que les établissements pénitentiaires et militaires.

3.- L'encadrement de la publicité

Le **2° du C** du présent article tend à modifier l'article 573 du code général des impôts, afin de prévoir expressément l'interdiction de publicité en faveur des tabacs chez les revendeurs.

A cette occasion, le **1° du C** prévoit que la publicité pour les tabacs manufacturés chez les acheteurs-revendeurs serait soumise à réglementation, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat, à l'instar de ce que prévoit déjà l'article 573 précité pour les débitants de tabacs. Il n'existait, en effet, jusqu'à présent, dans le code général des impôts, aucune règle sur la publicité chez les acheteurs-revendeurs. Le présent article permet de combler cette lacune. On observera, à cet égard, la différence de traitement qu'il est proposé de mettre en place entre les débitants et les acheteurs-revendeurs, pour lesquels la publicité est autorisée dans les limites de la réglementation, et les revendeurs, pour lesquels elle serait totalement interdite.

L'ensemble de ces dispositions entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 2003, ainsi que le prévoit le **II** du présent article.

*
* *
*

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel (**amendement n° 25**) de votre Rapporteur général et l'article 27 ainsi modifié.

*
* *
*

Article 28

Aménagement du régime fiscal des tabacs manufacturés vendus dans les départements de Corse.

Texte du projet de loi :

I. – Le code général des impôts est ainsi modifié :

1° L'avant-dernier alinéa de l'article 572 est rédigé comme suit :

« Les tabacs manufacturés vendus ou importés dans les départements de Corse sont ceux qui ont été homologués conformément aux dispositions du premier alinéa. Toutefois, le prix de vente au détail applicable à ces produits dans les départements de Corse est déterminé dans les conditions prévues à l'article 575 E *bis*. » ;

2° Au deuxième alinéa de l'article 575 B, après les mots : « d'outre-mer » sont ajoutés les mots : « et dans les départements de Corse » ;

3° L'article 575 E *bis* est ainsi rédigé :

« Art. 575 E *bis*. – I. – Les tabacs manufacturés vendus dans les départements de Corse et les tabacs qui y sont importés sont soumis à un droit de consommation.

Pour les cigarettes, ce droit de consommation, par dérogation au taux normal mentionné à l'article 575 A, est déterminé conformément aux dispositions des deuxième, quatrième et cinquième alinéas de l'article 575.

La part spécifique est égale à 5 % de la charge fiscale totale afférente aux cigarettes de la classe de prix la plus demandée et comprenant le droit de consommation et la taxe sur la valeur ajoutée.

Les tabacs manufacturés autres que les cigarettes sont soumis à un taux normal applicable à leur prix de vente au détail dans les départements de Corse.

Pour les différents groupes de produits mentionnés aux alinéas précédents, le taux normal du droit de consommation applicable dans les départements de Corse est fixé conformément au tableau ci-après :

GROUPE DE PRODUITS	TAUX NORMAL
Cigarettes.....	34,5 %
Cigares.....	10 %
Tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes.....	27 %
Autres tabacs à fumer.....	22 %
Tabacs à priser.....	15 %
Tabacs à mâcher.....	13 %

II. – Pour les cigarettes, le prix de vente au détail appliqué dans les départements de Corse est au moins égal à 68 % des prix de vente continentaux des mêmes produits.

Pour les tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes, les autres tabacs à fumer, les tabacs à priser et les tabacs à mâcher, le prix de vente au détail appliqué dans les départements de Corse est au moins égal aux deux tiers des prix continentaux des mêmes produits.

Pour les cigares et les cigarillos, le prix de vente au détail appliqué dans les départements de Corse est au moins égal à 85 % des prix continentaux des mêmes produits.

III. – Outre les cas prévus aux 1°, 2° et 4° du 1 du I de l'article 302 D et au II du même article en ce qui concerne les tabacs manufacturés directement introduits dans les départements de Corse en provenance d'un autre Etat membre de la Communauté européenne, le droit de consommation est également exigible, soit à l'importation, soit à l'issue d'un régime suspensif de l'accise. Dans ces cas, le droit est dû par la personne qui importe les produits ou qui sort les biens du régime suspensif.

IV. – Le droit de consommation est recouvré dans les conditions prévues par les deuxième à cinquième alinéas de l'article 575 C. A l'exclusion des tabacs directement importés dans les départements de Corse qui demeurent soumis aux dispositions de l'article 575 M, les infractions aux dispositions du présent article, sont recherchées, constatées, poursuivies et réprimées comme en matière de contributions indirectes.

V. – Le produit du droit de consommation est affecté au financement de travaux de mise en valeur de la Corse et versé à concurrence :

- d'un quart au budget des départements de la Corse ;
- de trois quarts au budget de la collectivité territoriale de Corse.

VI. – Les unités de conditionnement doivent être revêtues des mentions prescrites par l'administration. »

II. – L'article 268 *bis* du code des douanes est abrogé.

III. – Les dispositions du présent article s'appliquent à compter du 6 janvier 2003.

Exposé des motifs du projet de loi :

La filière de fabrication, de distribution et de vente au détail des tabacs manufacturés destinés à être vendus dans les départements de Corse bénéficie d'un régime fiscal dérogatoire approuvé par le Conseil des Communautés européennes lors de l'adoption de la directive 1999/81/CE du 29 juillet 1999, afin de maintenir les emplois locaux dans ce secteur.

Il est proposé de permettre, dans le cadre de la procédure de renouvellement de cette dérogation engagé par le Gouvernement, la reconduction d'un régime dérogatoire pour les produits du tabac manufacturé vendus dans les départements de la Corse, tout en favorisant l'harmonisation communautaire de la fiscalité spécifique de ces produits.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet d'aménager le régime fiscal des tabacs manufacturés vendus en Corse afin de le rapprocher de la législation communautaire.

I.- Un régime fiscal dérogatoire qui ne peut être maintenu tel quel, en raison de la contrainte communautaire

A.- Un régime dérogatoire ancien sur lequel repose le maintien de la filière tabacole de l'île

La Corse bénéficie d'un régime de taxation dérogatoire des tabacs manufacturés à la vente en application de l'article 268 *bis* du code des douanes. Cet article a été introduit par l'article 20 de la loi de finances pour 1968 (n° 67-1114 du 21 décembre 1967), qui a mis en place un régime fiscal spécifique en faveur de l'île, notamment en matière de vente au détail des tabacs, régime qui, selon cet article, « *résulte des arrêtés Miots, du décret ⁽¹⁾ du 24 avril 1811, de l'article 95 de la loi de finances pour 1963 et des dispositions* » prévues par l'article 20 précité. Il s'agissait en l'occurrence, dans l'esprit du législateur, de « *compenser le handicap de l'insularité* ».

(1) Décret impérial.

En application de ces dispositions, le taux du droit de consommation frappant les tabacs vendus dans les départements de Corse est exprimé en montant en fonction du niveau de prix aux 1.000 unités ou aux 1.000 grammes, selon un barème qui a été fixé, en dernier lieu, par l'arrêté du 14 janvier 1993. L'article 268 *bis* précité dispose que l'application du taux de ce barème doit permettre de fixer le prix de la vente au détail des cigarettes, des tabacs de fine coupe destinés à rouler les cigarettes et des autres tabacs à fumer ⁽¹⁾, à un niveau égal aux deux tiers des prix continentaux des mêmes produits et, pour les cigares et cigarillos, à un prix égal à 85% des prix continentaux.

**ANNEXE À L'ARRETE DU 14 JANVIER 1993 FIXANT LES
TAUX DU DROIT DE CONSOMMATION SUR LES TABACS
DESTINES A ETRE CONSOMMES
DANS LES DEPARTEMENTS DE CORSE**

Prix de vente aux consommateurs <i>(en francs par 1.000 unités)</i>	Droit de consommation <i>(en francs)</i>	Droit de consommation <i>(en euros)</i>
200	72,4	(11,037)
205	73,935	(11,271)
210	75,47	(11,505)
215	77,005	(11,739)
220	78,54	(11,973)
225	80,075	(12,207)
230	81,61	(12,441)
235	83,145	(12,675)
240	84,68	(12,909)
245	86,215	(13,143)
250	87,75	(13,377)
255	89,285	(13,611)
260	90,82	(13,845)
265	92,355	(14,079)
270	93,89	(14,313)
275	95,425	(14,547)
280	96,96	(14,781)
285	98,495	(15,015)
290	100,03	(15,249)
295	101,565	(15,483)
300	103,1	(15,717)
305	104,635	(15,952)
310	106,17	(16,186)
315	107,705	(16,420)
320	109,24	(16,654)
325	110,775	(16,888)
330	112,31	(17,122)
335	113,845	(17,356)
340	115,38	(17,590)
345	116,915	(17,824)
350	118,45	(18,058)
355	119,985	(18,292)
360	121,52	(18,526)

(1) L'article précité vise également les tabacs à mâcher et à priser.

Si l'on exprime, sous forme de taux, le droit de consommation sur les cigarettes qui résulte de ce barème, on aboutit à un droit sur les cigarettes de 32,08%, soit un taux très inférieur au niveau national, où il est égal à 58,99%, et au minimum communautaire de 57%. La part spécifique, qui est l'une des composantes du droit de consommation, s'élève quant à elle à 2,57% de la charge fiscale totale des cigarettes « *de la classe de prix la plus demandée* »⁽¹⁾, contre 5% au niveau national, le minimum communautaire étant lui aussi fixé à 5%. Pour les autres produits du tabac, les taux appliqués en Corse sont conformes aux normes communautaires à l'exception des tabacs de fine coupe destinés à rouler les cigarettes, pour lesquels le taux n'est que de 25%, contre 51,69% au niveau national, alors que le taux minimum communautaire est fixé aujourd'hui à 32% et à 36% à partir du 1^{er} janvier 2004.

TABLEAU COMPARATIF DES TAUX APPLICABLES EN CORSE AUX TABACS MANUFACTURES ET DES TAUX MINIMA COMMUNAUTAIRES

Produits ⁽²⁾	Taux minimum communautaires Directive 92/79/CEE et 92/80/CEE modifiée par la directive 2002/10/CE	Taux actuellement applicables en Corse
Cigarettes	57% et 60 € par 1.000 unités au 1 ^{er} juillet 2002 64 € par 1.000 unités au 1 ^{er} juillet 2006	32,08% et 38,50 € par 1.000 unités
Cigares et cigarillos	5%	10%
Tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes	30% 32% à compter du 1 ^{er} juillet 2002 33% à compter du 1 ^{er} juillet 2003 36% à compter du 1 ^{er} juillet 2004	25%
Autres tabacs à fumer	20%	22%

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Autre spécificité, le produit du droit de consommation perçu en Corse est affecté, en application de l'article 268 *bis* précité, « *au financement de travaux de mise en valeur de la Corse* » et versé pour un quart aux départements de l'île et pour les trois quarts à la collectivité territoriale de Corse⁽³⁾.

(1) Cigarettes de la marque Marlboro.

(2) Il n'existe pas de minima communautaires pour les tabacs à mâcher et les tabacs à priser ; ces produits n'étant pas destinés à être fumés, ils n'entrent pas dans le champ des directives communautaires précitées.

(3) Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région de Corse, le produit du droit de consommation était affecté, pour les mêmes opérations, pour un quart aux départements corses et pour trois quarts au budget de l'Etat.

L'application de ce dispositif dérogatoire a permis d'assurer la rentabilité de toute une filière tabacole. Cette filière comprend une usine, filiale d'Altadis⁽¹⁾, considérée comme le deuxième établissement de l'île, dont la production s'établit à environ un milliard de cigarettes par an, destinée pour la plus grande part au marché local ; deux centres de distribution et un réseau de vente au détail qui mobilise 350 détaillants, ce qui correspond à un ratio de 1 débitant pour 750 habitants, contre un pour 1.800 habitants sur le continent. Selon la collectivité territoriale de Corse⁽²⁾ et les acteurs socioprofessionnels du secteur, l'alignement des prix de vente du tabac en Corse sur les prix continentaux, qui se traduirait par une augmentation de 50% des prix publics, conduirait à diviser au moins par deux le volume des ventes et, en conséquence, à provoquer la disparition d'environ la moitié des débitants, la fermeture de l'un des deux centres de distribution et la mise en péril de l'usine de production dont le chiffre d'affaires, selon Altadis, réduit de 69%, serait « incompatible avec la survie de l'établissement ».

B.- Une contrainte européenne croissante

Depuis 1972, la législation européenne s'est appliquée à harmoniser, en plusieurs étapes, la structure de l'accise sur les tabacs manufacturés au sein de l'Union. En revanche, pour les autorités communautaires, le niveau des prix lui-même ne fait pas l'objet d'une harmonisation. La fixation des prix au sein de l'Union par les fabricants, distributeurs et importateurs est donc totalement libre. En revanche, la structure de l'accise doit être la même dans tous les Etats membres à l'issue de plusieurs périodes transitoires. Comme le prévoit l'article 1^{er} de la directive 2002/10/CEE du Conseil du 12 février 2002, modifiant les directives 92/79/CEE, 92/80/CEE et 95/59/CE en ce qui concerne la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés, « chaque Etat membre applique une accise minimale globale (spécifique plus ad valorem hors TVA), dont l'incidence est fixée à 57% du prix de vente au détail (toutes taxes incluses) et qui n'est pas inférieure à 60 euros par 1.000 unités pour les cigarettes appartenant à la classe de prix la plus demandée. A partir du 1^{er} juillet 2006, le montant de « 60 euros » est remplacé par « 64 euros ». »

La Corse, comme cela a été indiqué précédemment, n'applique aucune de ces deux conditions cumulatives. Il en est de même des îles espagnoles et portugaises⁽³⁾. Leur statut de régions ultrapériphériques a en effet permis le maintien à titre permanent d'un régime dérogatoire les autorisant à appliquer une accise de 35 à 40%.

(1) L'usine « Macotab » située sur la commune de Furiani en Haute-Corse.

(2) Cf. le rapport du Président du conseil exécutif de Corse préalable à l'adoption, par l'Assemblée territoriale, le 28 octobre 2002, d'une délibération relative au règlement de la problématique des tabacs en Corse.

(3) Iles Canaries, Madère et les Açores. Par ailleurs, il convient de rappeler que l'Espagne et la Grèce disposent, à titre dérogatoire, d'un délai supplémentaire jusqu'au 31 décembre 2007 pour respecter le montant de l'accise minimale globale, de 60 euros par 1.000 unités pour les cigarettes appartenant à la classe de prix la plus demandée et de 64 euros à partir du 1^{er} juillet 2006, fixé par la directive 2002/10/CEE.

Les autorités françaises ont ainsi été conduites à prendre, en octobre 1992, l'engagement⁽¹⁾ d'aligner les règles applicables en Corse pour les tabacs manufacturés sur celles en vigueur sur le continent au terme d'une période transitoire de cinq ans. En application de cet engagement, le statut des débiteurs et des revendeurs de tabac a été appliqué aux détaillants de l'île. Rien n'a cependant été entrepris pour revoir la structure et les taux de l'accise. Aussi, l'article 2 de la directive 1999/81/CE du Conseil du 29 juillet 1999 a consenti aux autorités françaises un nouveau délai en prorogeant jusqu'au 31 décembre 2002 les taux applicables en Corse au 31 décembre 1997.

Le 26 juillet 2000, l'Etat déposait, au nom de la collectivité territoriale de Corse, un mémorandum tendant à la reconnaissance de la spécificité insulaire de la Corse dans l'Union européenne. Le Gouvernement espérait alors, par cette démarche, obtenir l'accord des autorités communautaires pour la mise en place d'une série de dérogations et d'aménagements juridiques en faveur de l'île, susceptibles de faciliter les réformes institutionnelles et économiques engagées par ailleurs. Au titre des mesures fiscales, le mémorandum demandait « *a minima le maintien et la pérennisation du régime spécifique que connaît la Corse en matière de fiscalité indirecte, concernant à la fois les taux de TVA et les droits d'accise* ».

Dans un courrier adressé au Premier ministre français le 19 mars 2001, le Président de la Commission européenne, M. Romano Prodi, a répondu aux demandes formulées par ce mémorandum, prenant acte, s'agissant de la question des tabacs, du souhait de la France d'obtenir un délai supplémentaire pour le régime applicable à la Corse et soulignant la nécessité d'une clarification de la situation fiscale dans l'île. Il assortissait la faculté de reconduire la prorogation du régime fiscal dérogatoire au-delà du 31 décembre 2002 de la condition que la France adopte, durant cette période transitoire prolongée, des mesures concrètes pour un alignement progressif des taux pratiqués en Corse sur ceux du continent.

II.- L'aménagement proposé par le présent article : un dispositif progressif soumis à l'accord des autorités communautaires

Le présent article s'efforce d'établir un compromis entre, d'une part, la nécessité de préserver la filière tabacole corse et, d'autre part, le respect de la législation communautaire en matière d'harmonisation de la structure et des taux de l'accise sur les tabacs manufacturés. Il constitue la première étape d'un processus de rapprochement du régime fiscal dérogatoire dont bénéficie la Corse avec le régime de droit commun applicable sur le continent, qui devrait s'achever le 31 décembre 2007. A terme, l'objectif visé est de fixer, au plus tard à cette date, le niveau du droit de consommation à un niveau tel qu'il autorisera la vente des cigarettes dans l'île à des prix égaux à 75% des prix pratiqués pour les mêmes produits sur le continent. Ce différentiel de prix conduirait à appliquer un taux d'accise minimum de 44%, contre 32% actuellement pour les cigarettes.

(1) Cf. le procès-verbal du Conseil ECOFIN du 19 octobre 1992.

Cette démarche, qui se traduirait par une réduction progressive du différentiel de prix autorisé entre la Corse et les départements de France continentale, à l'occasion d'autres lois de finances d'ici le 31 décembre 2007, est cependant conditionnée par l'accord des autorités communautaires. Une demande de prorogation pour cinq ans du régime dérogatoire dont bénéficie la Corse a été officiellement déposée auprès de la Commission européenne. Elle fera l'objet d'une décision du Conseil ECOFIN au milieu de l'année 2003. On peut penser que, du point de vue des autorités communautaires, le présent article, en réalisant la première étape de ce processus, pourra témoigner de la détermination des autorités françaises à le conduire à son terme.

Pour faciliter la compréhension du dispositif prévu par le présent article, chacun de ses alinéas sera successivement examiné.

• Le **1° du I** du présent article tend à modifier l'avant-dernier alinéa de l'article 572 du code général des impôts. Cet alinéa prévoit que le prix des tabacs manufacturés vendus en Corse déroge à la règle, fixée au premier alinéa du même article, du prix unique pour chaque produit sur l'ensemble du territoire métropolitain. Le présent article apporte deux modifications à la rédaction actuelle :

– il substitue au renvoi à l'article 268 *bis* du code des douanes, abrogé par le II du présent article, le renvoi à l'article 575 E *bis* nouveau, modifié par le 3° du I du présent article, pour définir le nouveau régime fiscal des tabacs manufacturés vendus en Corse ;

– il ajoute une disposition nouvelle afin de spécifier que les produits vendus en Corse devront être homologués, à l'instar des produits vendus sur le continent, pour lesquels le premier alinéa de l'article 572 précité prévoit cette procédure. En pratique, des arrêtés du ministre de l'économie fixent, sur proposition des fabricants ou des fournisseurs agréés de tabacs manufacturés, les prix pour chaque produit applicables sur l'ensemble du territoire.

L'extension à la Corse de cette procédure d'homologation vise deux objectifs : d'une part, écarter les éventuelles critiques de la Commission européenne, qui pourrait voir dans l'absence d'homologation la preuve que les prix des tabacs manufacturés vendus en Corse sont fixés administrativement, alors que la législation européenne a posé la règle de la liberté des prix ; d'autre part, protéger les marques fabriquées en Corse qui, grâce à l'homologation, ne pourront pas tomber dans le domaine public et être reprises par un concurrent. En l'occurrence, l'usine corse de production produit cinq références qui ne sont pas homologuées sur le continent où elles ne sont pas vendues.

Cette disposition participe donc du rapprochement du régime dérogatoire corse avec le régime de droit commun.

• Le **2° du I** du présent article vise à compléter l'article 575 B du code général des impôts afin que l'exclusion des droits de douane perçus sur les tabacs manufacturés pour le calcul du droit de consommation soit applicable aux tabacs qui

seraient importés en Corse. Cette disposition permet donc d'assurer l'unification du mode de calcul des droits de consommation pour les produits importés en Corse.

- La nouvelle rédaction proposée par le **3° du I** du présent article pour l'article 575 E *bis* du code général des impôts tend à définir le nouveau régime fiscal des tabacs manufacturés vendus en Corse afin de le rapprocher des exigences communautaires. Cet article se substituerait à l'article 268 *bis* du code des douanes, abrogé par le II du présent article, comme fondement de ce régime spécifique.

- ♦ Le **premier alinéa du I** du texte proposé pour l'article 575 E *bis* reprend la règle générale, posée par le premier alinéa de l'article 575 du code général des impôts pour les tabacs vendus dans les départements de la France continentale, et par le premier alinéa de l'article 575 B pour les tabacs importés, d'où il ressort que les tabacs manufacturés vendus en Corse ou importés dans l'île sont soumis à un droit de consommation. On peut noter que le premier alinéa du 1 et le 2 de l'article 268 *bis* précité, actuellement en vigueur, énoncent la même règle mais celle-ci s'applique seulement aux produits « *destinés à être consommés dans les départements de Corse.* » Cette rédaction ne permet pas de viser expressément les tabacs achetés sur l'île mais consommés ailleurs. Aucune règle ne s'oppose en effet à ce qu'un citoyen de l'Union européenne s'approvisionne en tabacs en Corse, dans les quantités qu'il souhaite, en constituant éventuellement une réserve pour sa consommation personnelle, destinée à être consommée dans son pays d'origine. La nouvelle rédaction proposée permettrait de lever toute ambiguïté : le droit de consommation s'applique sur tous les tabacs vendus ou importés en Corse, quelle que soit leur destination finale.

- ♦ Le **deuxième alinéa du I** du texte proposé par l'article 575 E *bis* pose le principe d'une dérogation au bénéfice des cigarettes vendues en Corse, en ce qui concerne le taux du droit de consommation qui leur est applicable et lui seul.

La dérogation prévue concerne en effet le taux du droit de consommation, mais non la structure de la taxation des cigarettes. Cette structure est en effet définie par référence aux dispositions générales prévues à l'article 575 du code général des impôts, ce qui permet de garantir la mise en conformité de la structure de taxation des cigarettes vendues en Corse avec les normes communautaires.

RAPPEL DES RÈGLES APPLICABLES ET EXEMPLES CHIFFRÉS
Eléments constitutifs du droit de consommation applicable aux cigarettes

Le droit de consommation sur les cigarettes comporte une part spécifique par unité de produits et une part proportionnelle au prix de détail. Toutefois, pour les cigarettes de la classe de prix la plus demandée, le montant du droit de consommation est déterminé globalement en appliquant le taux normal de ce droit, prévu à l'article 575 A du code général des impôts à leur prix de vente au détail.

La part spécifique est égale à 5% de la charge fiscale totale afférente aux cigarettes de la classe de prix la plus demandée et comprenant le droit de consommation, la taxe sur la valeur ajoutée et la taxe sur les tabacs manufacturés.

Pour les cigarettes de la classe de prix la plus demandée, la part proportionnelle est réputée égale à la différence entre le montant total du droit de consommation et la part spécifique définie ci-dessus. Le rapport entre cette part proportionnelle et le prix de vente au détail de ces cigarettes constitue le taux de base.

Pour les autres cigarettes, la part proportionnelle est déterminée en appliquant le taux de base à leur prix de vente au détail.

Le montant du droit de consommation ne peut être inférieur à un minimum de perception fixé par 1.000 unités.

Exemples

L'article 575 du code général des impôts dispose que la part spécifique du droit de consommation est égale à 5% de la charge fiscale afférente aux cigarettes de la classe la plus demandée, en l'occurrence les cigarettes Marlboro.

Au 1^{er} avril 2000, le prix de vente au détail de mille cigarettes Marlboro est de 1.050 francs (21,00 francs le paquet de 20 cigarettes). Ce prix est fixé par le fournisseur et homologué par l'Etat.

1° Calcul de la charge fiscale totale

La charge fiscale comprend (cf. article 575 du code général des impôts) :

- le droit de consommation ;
- la TVA ;
- la taxe perçue au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA).

Le calcul de la charge fiscale se fait à partir du prix de vente au détail du paquet de Marlboro, c'est-à-dire un prix toutes taxes comprises.

Or, s'agissant de la TVA et de la taxe BAPSA, la base d'imposition est constituée par :

- le prix hors TVA, pour la TVA ;
- le prix hors TVA et BAPSA, pour la taxe BAPSA.

Dans ces conditions, il est appliqué un taux de conversion pour chacune de ces deux taxes permettant de déterminer le taux directement applicable au prix de vente au détail.

→ Droit de consommation :	58,99%
→ Taxe sur la valeur ajoutée :	
Taux de TVA x taux de conversion	16,3856%
19,6 x 0,836 =	

.../...

- Taxe BAPSA :
 Taux de la taxe BAPSA x taux de conversion 0,6142%
 0,74 x 0,8300 =
- Charge fiscale totale :
 Soit en francs par mille cigarettes Marlboro : 797,8929 Francs
 1.050 x 75,9898% =

2° Calcul de la part spécifique

La part spécifique est égale à 5% de la charge fiscale totale : 797,8929 x 5% = 39,8946 francs.

Exemples d'application de l'article 575 du code général des impôts par rapport au prix de vente

Structure du prix d'un paquet de 20 cigarettes blondes Marlboro

Prix de vente au détail	21,00	
Remise au débitant	1,68	8% du prix de vente au détail
Droit de consommation	12,388	55,19% du prix de vente au détail + 39,8946 francs les 1.000 cigarettes
TVA + taxe perçue au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA)	3,570	17% du prix de vente au détail
Prix hors taxes et remise	3,36	16,03% du prix de vente au détail

La charge fiscale totale est de :
 15,96 francs pour un paquet
 75,99% du prix de vente au détail.

Structure du prix d'un paquet de 20 cigarettes Gauloises brunes

Prix de vente au détail	16,00	
Remise au débitant	1,28	8% du prix de vente au détail
Droit de consommation	9,628	55,19% du prix de vente au détail + 39,8946 francs les 1.000 cigarettes
TVA + taxe perçue au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA)	2,720	17% du prix de vente au détail
Prix hors taxes et remise	2,37	16,03% du prix de vente au détail

La charge fiscale totale est de :
 12,35 francs pour un paquet
 77,17% du prix de vente au détail.

Structure du prix d'un paquet de 30 cigarettes blondes Winfield

Prix de vente au détail	26,90	
Remise au débitant	2,15	8% du prix de vente au détail
Droit de consommation	16,043	55,19% du prix de vente au détail + 39,8946 francs les 1.000 cigarettes
TVA + taxe perçue au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA)	4,573	17% du prix de vente au détail
Prix hors taxes et remise	4,13	16,03% du prix de vente au détail

La charge fiscale totale est de :
 20,62 francs pour un paquet
 76,63% du prix de vente au détail.

A l'instar des cigarettes vendues dans les départements de la France continentale, les cigarettes vendues en Corse devraient être soumises à un droit de consommation :

– qui se compose d'une part spécifique par unité de produit et d'une part proportionnelle au prix de détail (deuxième alinéa de l'article 575 précité) ;

– qui retient la règle particulière du calcul du droit de consommation des cigarettes « de la classe de prix la plus demandée » : pour ces dernières, le droit de consommation doit être déterminé globalement en appliquant le taux normal ⁽¹⁾ au prix de vente au détail (deuxième alinéa de l'article 575 précité) ; en outre, la part proportionnelle au prix de détail doit être égale à la différence entre le montant total du droit de consommation et la part spécifique (troisième alinéa de l'article 575 précité) ;

– qui prévoit que pour les cigarettes autres que celles « de la classe de prix la plus demandée », la part proportionnelle doit être égale au produit de leur prix de vente au détail par le taux de base, ce taux étant égal au rapport entre la part proportionnelle des cigarettes « de la classe de prix la plus demandée » et leur prix de vente au détail (cinquième alinéa de l'article 575 précité).

En revanche, le taux normal de 58,99% relatif aux cigarettes, prévu à l'article 575 A du même code pour les départements de la France continentale, n'est pas applicable en Corse. En cela se situe la dérogation admise pour les cigarettes vendues dans l'île. La première ligne du tableau du cinquième alinéa du texte proposé pour l'article 575 E *bis* fixe en effet un taux dérogatoire de 34,5% pour les cigarettes vendues en Corse. Ce taux dérogatoire conduirait à relever de 2,42% le taux actuellement appliqué dans l'île. Cette augmentation constituerait la première étape du rapprochement du régime fiscal corse avec les normes communautaires, au titre d'un processus progressif de réduction du différentiel de prix autorisé entre les prix de vente en Corse et les prix appliqués dans les départements de la France continentale, ce taux devant donc être progressivement relevé.

♦ Le **troisième alinéa du I** du texte proposé pour l'article 575 E *bis* du code général des impôts prévoit que la part spécifique du droit de consommation sur les cigarettes vendues en Corse serait égale à 5% de la charge fiscale totale qui pèse sur les cigarettes « de la classe de prix la plus demandée » et qui comprend le droit de consommation et la taxe sur la valeur ajoutée. Cette disposition participe également de la mise aux normes communautaires de la structure du droit de consommation sur les cigarettes vendues en Corse. En effet, actuellement, la part spécifique sur les cigarettes vendues en Corse est égale à 2,57% de la charge fiscale totale des cigarettes « de la classe de prix la plus demandée », alors que cette part doit être au minimum égal à 5% selon la législation européenne, seuil déjà retenu pour la part spécifique applicable dans les départements de la France continentale, en application du troisième alinéa de l'article 575 précité.

(1) Le « taux normal » applicable en Corse est fixé par le tableau prévu au cinquième alinéa de l'article 575 E *bis* dans la nouvelle rédaction proposée par le présent article.

Il convient toutefois de relever que le présent article n'inclut pas dans la charge fiscale totale la taxe sur les tabacs manufacturés, couramment appelée taxe « BAPSA », prévue par l'article 1609 *unvicies* du code général des impôts. En effet, cette taxe n'étant pas perçue en Corse, il n'y a pas lieu de l'inclure dans la charge fiscale totale.

♦ Le **quatrième alinéa du I** du texte proposé pour l'article 575 E *bis* du code général des impôts prévoit, comme le dernier alinéa de l'article 575 précité qui fixe la règle de droit commun applicable dans les départements de la France continentale, que les tabacs manufacturés autres que les cigarettes vendues en Corse sont soumis à un droit de consommation en application d'un taux normal applicable à leur prix de vente au détail. Une nouvelle fois, cette mesure participe du rapprochement entre le régime fiscal insulaire et le droit commun. En revanche, il n'est pas prévu que le prix applicable dans les départements de l'île respecte aussi « *un minimum de perception fixé par mille unités ou par mille grammes* », comme le prévoit l'article 575 dans les départements de la France continentale.

♦ Les **deux derniers alinéas** du texte proposé pour le I de l'article 575 E *bis* déterminent, par groupe de produit, les niveaux du taux normal du droit de consommation applicable en Corse, par dérogation au taux applicable dans les départements de la France continentale, aux termes de l'article 575 A. Le tableau ci-dessous permet de comparer les taux actuellement appliqués en Corse, les taux proposés par le présent article et les taux en vigueur dans les départements de la France continentale.

COMPARAISON DES TAUX DU DROIT DE CONSOMMATION APPLICABLES EN CORSE ET DANS LES DEPARTEMENTS DE LA FRANCE CONTINENTALE

(en pourcentage)

Groupe de produit	Taux actuellement applicables en Corse	Taux proposés par le présent article	Taux applicables dans les départements de la France continentale
Cigarettes.....	32,08	34,5	58,99
Cigares et cigarillos	5	10	20
Tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes.....	25	27	51,69
Autres tabacs à fumer	22	22	47,43
Tabacs à priser.....	15	15	40,89
Tabacs à mâcher	13	13	28,16

Comme cela a été précédemment indiqué, les taux proposés au présent article seront relevés, par étapes, jusqu'au 31 décembre 2007, à mesure de la réduction progressive du différentiel de prix entre la Corse et les départements de la France continentale. A l'issue de cette période de cinq ans, l'objectif est de parvenir à un taux de 44% pour les cigarettes et de 36 % pour les tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes. L'augmentation proposée pour 2003 tient compte de la forte hausse du droit de consommation sur les tabacs prévue par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003, qui devrait entrer en application le 6 janvier 2003.

– Le **II** du texte proposé pour l'article 575 E *bis* du code général des impôts vise à traduire les taux du droit de consommation proposés à l'alinéa précédent dans le différentiel de prix de vente au détail autorisé dans les départements de Corse par rapport au prix de vente appliqué dans les départements de la France continentale.

♦ Le **premier alinéa du II** du texte proposé pour l'article 575 E *bis* du code général des impôts propose de porter le rapport minimum entre le prix de vente des cigarettes vendues en Corse et le prix des cigarettes vendues sur le continent à 68% au lieu des deux tiers actuellement prévus par l'article 268 *bis* du code des douanes. L'objectif, au terme de la période de cinq ans précitée, est de porter à 75% le rapport effectivement mis en œuvre.

Ce taux de 75% correspondrait, selon la collectivité territoriale de Corse, « au seuil incompressible au-delà duquel la survie de l'activité économique liée au tabac serait irrémédiablement compromise en Corse, comme en attestent toutes les études économiques, menées à cette occasion. » En termes de prix, dans les conditions tarifaires actuelles, il conduirait à élever, d'ici le 31 décembre 2007, à 3,30 euros ⁽¹⁾ le prix du paquet de « Marlboro », actuellement vendu en Corse à 2,40 euros et à 3,60 euros dans les départements de France continentale.

A titre de comparaison, il convient de préciser que le même produit est aujourd'hui vendu 2,15 euros au Portugal et 2,50 euros en Grèce et en Espagne. Le tableau ci-après illustre l'ampleur de la dispersion des prix pratiqués au sein de l'Union européenne pour ce produit en août 2001. Cette dispersion sera sans doute encore plus grande lorsque les candidats au prochain élargissement de l'Union européenne auront été intégrés en son sein.

**PRIX ET PARITE DU POUVOIR D'ACHAT (PPA) (EN EUROS)
DES PAQUETS DE 20 CIGARETTES MARLBORO PAR PAYS**

Pays	Prix	Indice des prix (en %)	Parité du pouvoir d'achat (PPA)	Prix ajustés au PPA	Indice des prix ajustés au PPA (en %)
Luxembourg.....	2,18	67	0,82	1,79	68
Pays-Bas	2,52	77	0,85	2,15	81
Grèce.....	2,11	64	1,04	2,19	83
Portugal.....	1,95	59	1,13	2,20	83
Allemagne.....	2,88	88	0,78	2,25	85
Espagne.....	2,25	69	1,00	2,25	85
Autriche	3,07	94	0,79	2,43	92
France	3,20	98	0,79	2,53	96
Belgique.....	3,04	93	0,84	2,55	97
Finlande	3,79	116	0,70	2,65	100
Italie.....	2,89	88	0,92	2,66	101
Danemark.....	4,17	127	0,64	2,66	101
Suisse.....	4,01	122	0,69	2,77	105
Irlande.....	4,69	143	0,87	4,08	155
Royaume-Uni.....	6,42	196	0,69	4,43	168
Union européenne....	3,28	100	-	2,64	100

Source : Tobacco Control, août 2001.

(1) Hors toute augmentation de la fiscalité sur les tabacs au niveau national.

Afin de satisfaire aux exigences européennes relatives à la structure et au taux de l'accise, l'augmentation des prix de vente des tabacs en Corse qui résulterait du processus retenu d'augmentation par étapes, dont la première se traduit dans le présent article, devra être affectée entièrement à l'augmentation du droit de consommation. Il en résulterait, à l'issue de la période de majoration des prix sur cinq ans, une baisse globale de la marge du fabricant de l'ordre de 10% ⁽¹⁾. Cet effort sur la marge semble pouvoir être réalisé par l'usine de production installée en Corse dans la mesure où il serait étalé sur cinq ans.

♦ Le **deuxième alinéa du II** du texte proposé pour l'article 575 E *bis* propose de fixer le niveau minimum des prix pratiqués en Corse aux deux tiers de ceux pratiqués dans les départements de la France continentale, pour les tabacs de fine coupe destinés à rouler les cigarettes, les autres tabacs à fumer, les tabacs à priser et les tabacs à mâcher. Cette disposition est actuellement prévue par l'article 268 *bis* du code des douanes. Le maintien du différentiel existant se justifie, d'une part, par les faibles quantités concernées, et, d'autre part, par la moindre difficulté que ces catégories de produits peuvent soulever vis-à-vis de la réglementation communautaire. Il serait cependant possible de prévoir, pendant la période de cinq ans précitée, une réduction du différentiel effectivement appliqué pour certains d'entre eux afin de se rapprocher davantage de la norme communautaire. Ainsi, le taux du droit de consommation sur les tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes devrait passer, comme cela a été indiqué précédemment, de 27% à 36%, ce qui devrait conduire à réduire le différentiel de prix pour ce produit entre la Corse et les départements de la France continentale dans une proportion qui dépendra des prix applicables dans ces derniers.

♦ Le **dernier alinéa du II** du texte proposé pour l'article 575 E *bis* du code général des impôts fixe à 85% le niveau minimum du prix pratiqué en Corse par rapport au prix pratiqué dans les départements de la France continentale pour les cigares et cigarillos. Il reprend ainsi les dispositions actuellement insérées dans l'article 268 *bis* du code des douanes pour ces produits. Il n'est d'ailleurs pas envisagé de modifier ultérieurement le différentiel effectivement mis en œuvre, les données économiques démontrant que son niveau relativement faible n'a pas conduit au développement d'un marché du cigare ou du cigarillos en Corse qui soit disproportionné avec les habitudes de consommation insulaires.

– Le **III** du texte proposé pour l'article 575 E *bis* du code général des impôts précise le fait générateur qui déclenche l'exigibilité du droit de consommation sur les tabacs manufacturés qui seraient importés en Corse. Lorsque ces produits proviennent d'un Etat membre de l'Union européenne, les règles applicables relatives à la mise à la consommation du produit, à la constatation des manquants, à la qualité des personnes qui doivent acquitter le droit de consommation et au fait générateur de l'impôt, sont les mêmes que dans les départements de la France continentale, qui sont définies à l'article 302 D du code général des impôts. Lorsque les produits proviennent d'un pays tiers, par importation directe ou à la

(1) Cette baisse incluant la hausse des prix des tabacs, prévue par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003, pour le 6 janvier 2003.

sortie d'un régime suspensif d'accise, il est précisé que les personnes qui doivent acquitter le droit de consommation sont celles qui importent les produits ou qui les sortent du régime suspensif. Il convient de noter que l'article 268 *bis* du code des douanes ne prévoit pas expressément cette disposition, ce qui constitue une lacune dans le dispositif actuellement en vigueur.

– Le **IV** du texte proposé pour l'article 575 E *bis* du code général des impôts a pour objet, en premier lieu, de préciser les modalités de recouvrement du droit de consommation en renvoyant aux dispositions applicables dans les départements de la France continentale, prévues par l'article 575 C. Cet article prévoit l'exigibilité à la mise à la consommation, la liquidation le dernier jour de chaque mois, le paiement au plus tard le 5 du deuxième mois suivant celui au titre duquel la liquidation a été effectuée.

En second lieu, le même paragraphe prévoit que les infractions aux dispositions du nouvel article 575 E *bis*, créé par le présent article, sont constatées, poursuivies et réprimées selon les règles de droit commun en matière de contributions indirectes, à l'exclusion des tabacs directement importés, pour lesquels les infractions sont constatées, poursuivies et réprimées comme en matière de douane, ainsi que le prévoit l'article 575 M du code général des impôts. Ces précisions sont nécessaires dans la mesure où il n'est pas certain que l'abrogation de l'article 268 *bis* du code des douanes, qui précise le régime de répression des infractions aux dispositions de cet article, et son remplacement par le nouvel article 575 E *bis*, auraient pour conséquence de placer les infractions aux dispositions de ce nouvel article sous le régime des contributions indirectes. Il convient donc de prévoir expressément le régime de répression des infractions à ce nouvel article.

– Le **V** du texte proposé pour l'article 575 E *bis* prévoit l'affectation du produit du droit de consommation perçu sur les tabacs manufacturés vendus en Corse. Il reprend les termes du 4 de l'article 268 *bis* du code des douanes. Le produit de cet impôt reste donc affecté « *au financement de travaux de mise en valeur de la Corse* » selon une clef de répartition inchangée : trois quarts au profit de la collectivité territoriale de Corse et un quart au profit des départements de l'île.

A cet égard, on peut noter que l'aménagement du régime fiscal des tabacs vendus en Corse proposé par le présent article serait tout à fait favorable à la collectivité territoriale et aux départements, puisqu'il en résulterait une hausse sensible du produit de cet impôt. Pour 2003, les recettes supplémentaires qui résulteraient du présent dispositif s'élèveraient à 7,9 millions d'euros, si l'on prend comme base de calcul le volume de produits vendus en Corse actuellement. Le produit du droit de consommation passerait en effet de 37,6 millions d'euros en 2002 à 45,5 millions d'euros en 2003, soit une hausse de 21,01%. A terme, c'est-à-dire à l'issue de la période de cinq ans pendant laquelle le droit de consommation applicable en Corse serait progressivement relevé, le gain pour la

collectivité régionale et les départements serait donc substantiel sans qu'il soit possible aujourd'hui de le chiffrer avec précision ⁽¹⁾.

– Le **VI** du texte proposé pour l'article 575 E *bis* du code général des impôts reprend l'obligation, prévue par l'actuel article 575 E *bis* du code général des impôts, pour les fabricants et fournisseurs de tabacs manufacturés vendus en Corse, de revêtir les unités de conditionnement des mentions prescrites par l'administration. Il s'agit en fait de la mention « Vente en Corse » qui permet d'assurer le contrôle du marché des tabacs et de lutter contre la contrebande. Cette obligation existe déjà mais elle n'a qu'une valeur réglementaire. Elle s'ajouterait aux obligations légales de droit commun prévues par l'article 575 D du code général des impôts, qui concerne la marque fiscale représentative du droit de consommation, et par l'article L. 3511-6 du code de la santé publique, qui concerne le message sanitaire relatif aux dangers du tabagisme, à la composition intégrale du produit et à sa teneur moyenne en goudron et en nicotine.

• Le **II** du présent article tend à abroger l'article 268 *bis* du code des douanes auquel le nouvel article 575 E *bis* du code général des impôts se substituerait en tant que fondement du régime propre aux départements de Corse.

• Le **III** propose de fixer au 6 janvier 2003 la date d'entrée en vigueur du présent article, ce qui correspond au premier lundi non férié du mois de janvier, choisi traditionnellement pour l'entrée en vigueur de l'homologation des produits de tabac manufacturés.

*
* *

La Commission a *adopté* un amendement de coordination (**amendement n° 26**) de votre Rapporteur général et l'article 28 ainsi modifié.

*
* *

(1) On ne peut en effet apprécier avec suffisamment de certitude quel sera l'effet de la hausse des prix des tabacs en Corse sur la consommation. Pour les non-résidents, il est certain que l'attractivité des prix des produits en Corse sera moindre qu'elle ne l'est à ce jour.

Article 29

Transposition de la directive relative à l'assistance internationale au recouvrement.

Texte du projet de loi :

I. – Il est créé dans le titre IV de la première partie du livre des procédures fiscales un chapitre IV ainsi rédigé :

« CHAPITRE IV : Assistance internationale au recouvrement

Art. L. 283 A. – L'administration peut requérir des Etats membres de la Communauté européenne et est tenue de leur prêter assistance en matière de recouvrement et d'échange de renseignements relatifs à toutes les créances afférentes :

a) aux cotisations et aux autres droits prévus dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre ;

b) à la taxe sur la valeur ajoutée ;

c) aux droits d'accises sur :

– les tabacs manufacturés ;

– l'alcool et les boissons alcoolisées ;

d) aux impôts sur le revenu et sur la fortune et aux taxes sur les primes d'assurance mentionnés au cinquième tiret de l'article 3 de la directive 76/308/CEE du Conseil du 15 mars 1976 modifiée ;

e) aux taxes sur les primes d'assurance mentionnées au sixième tiret du même article ainsi qu'aux impôts et taxes de nature identique ou analogue qui viendraient s'ajouter à ces impôts ou taxes ou les remplacer ;

f) aux intérêts, aux pénalités, aux amendes administratives et aux frais relatifs aux créances visées aux points a) à e), à l'exclusion de toute sanction à caractère pénal.

Art. L. 283 B. – Le recouvrement des créances mentionnées à l'article L. 283 A est confié, selon la nature de la créance, aux comptables du Trésor, des impôts ou des douanes compétents en application du présent code.

Les titres de recouvrement transmis par l'Etat membre requérant sont directement reconnus comme des titres exécutoires. Ils sont notifiés au débiteur.

Ces créances sont recouvrées selon les modalités applicables aux créances de même nature nées sur le territoire national, sous réserve des exceptions ci-après :

1° Elles ne bénéficient pas du privilège prévu aux articles 1920 à 1929 du code général des impôts ;

2° Dès qu'il est informé par l'Etat membre requérant ou par le redevable du dépôt d'une réclamation d'assiette, le comptable public suspend le recouvrement de la créance jusqu'à la notification de la décision de l'instance étrangère compétente ;

3° Les questions relatives à la prescription de l'action en recouvrement et au caractère interruptif ou suspensif des actes effectués par le comptable public pour le recouvrement des créances d'un autre Etat membre sont appréciées selon la législation de cet Etat.

A la demande de l'Etat requérant, le comptable public compétent prend toutes mesures conservatoires utiles pour garantir le recouvrement de la créance de cet Etat.

Les administrations financières communiquent aux administrations des autres États membres, à leur demande, tous renseignements utiles pour le recouvrement de la créance à l'exception de ceux qui ne pourraient être obtenus pour le recouvrement de leurs propres créances de même nature sur la base de la législation en vigueur.

Elles ne peuvent fournir des renseignements qui révéleraient un secret commercial, industriel ou professionnel, ou dont la communication serait de nature à porter atteinte à la sécurité ou l'ordre public français. »

II. – L'article 381 *bis* du code des douanes est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 381 *bis*. – L'administration peut requérir des Etats membres de la Communauté européenne et est tenue de leur prêter assistance en matière de recouvrement et d'échange de renseignements, relatifs aux créances de droits, taxes et perceptions de toute nature à l'importation et à l'exportation, aux droits d'accises sur les huiles minérales, ainsi qu'aux intérêts, pénalités, amendes administratives et frais relatifs à ces créances, à l'exclusion de toute sanction à caractère pénal.

Le recouvrement des créances visées par le présent article est confié aux comptables des douanes, à la demande d'un Etat membre de la Communauté européenne requérant.

Les titres de recouvrement transmis par l'Etat membre requérant sont directement reconnus comme des titres exécutoires. Ils sont notifiés au débiteur.

Ces créances sont recouvrées selon les procédures et sûretés applicables en matière de droits de douane, sous réserve des exceptions ci-après :

1° Elles ne bénéficient pas du privilège prévu à l'article 379 ;

2° Dès qu'il est informé par l'Etat membre requérant ou par le redevable du dépôt d'une contestation de la créance, le comptable suspend le recouvrement de la créance jusqu'à la notification de la décision de l'instance étrangère compétente ;

3° Les questions relatives à la prescription de l'action en recouvrement sont régies par la législation de l'Etat membre requérant. Le caractère interruptif ou suspensif des actes effectués par le comptable public pour le recouvrement des créances de l'Etat membre requérant est apprécié selon la législation de cet Etat.

A la demande de l'Etat membre requérant, le comptable prend toutes mesures conservatoires utiles pour garantir le recouvrement de la créance de cet Etat.

Les administrations financières communiquent aux administrations des autres Etats membres, à leur demande, tous renseignements utiles pour le recouvrement de la créance à l'exception de ceux qui, sur la base de la législation en vigueur, ne pourraient être obtenus pour le recouvrement de leurs propres créances de même nature.

Elles ne peuvent fournir des renseignements qui révéleraient un secret commercial, industriel ou professionnel, ou dont la communication serait de nature à porter atteinte à la sécurité ou l'ordre public français. »

III. – Les dispositions du présent article s'appliquent à compter du 1^{er} janvier 2003.

Exposé des motifs du projet de loi :

Il est proposé de transposer en droit interne la directive 2001/44/CEE du Conseil du 15 juin 2001 qui étend aux impôts sur le revenu les dispositions de la directive 76/308/CEE concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances.

L'assistance mutuelle en matière de recouvrement vise à protéger les intérêts financiers communautaires et nationaux menacés par la fraude, de façon à mieux garantir la compétitivité et la neutralité du marché intérieur.

Cette procédure consiste pour l'Etat requis :

– à fournir à l'autorité requérante les renseignements utiles à cette dernière pour le recouvrement de ses créances et à notifier aux redevables tous les actes relatifs à de telles créances ;

– à procéder au recouvrement de créances nées dans l'Etat membre requérant.

Les titres de recouvrement établis par l'autorité requérante seraient directement reconnus comme un titre exécutoire en droit français.

Le privilège du Trésor dont bénéficient les créances fiscales françaises ne serait toutefois pas étendu aux créances étrangères visées par la directive.

Observations et décision de la Commission :

L'assistance mutuelle en matière de recouvrement est actuellement régie, au sein de l'Union européenne, par les dispositions de la directive du Conseil 76/308/CEE du 15 mars 1976. Cette directive, dans sa rédaction initiale, devait s'appliquer, en matière fiscale, aux créances afférentes aux droits de douanes, et également, en matière non fiscale, à celles concernant la gestion du fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et les prélèvements agricoles à l'importation. Elle a fait l'objet de plusieurs modifications, notamment en rapport avec l'adhésion de nouveaux Etats à l'Union européenne.

La directive 79/1071/CEE du Conseil, du 6 décembre 1979, a étendu le champ d'application de la directive de 1976 aux créances de taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

La directive 92/108/CEE du Conseil, du 14 décembre 1992, a étendu le champ d'application de la directive de 1976 aux créances afférentes aux droits d'accises sur les tabacs manufacturés, sur l'alcool et sur les boissons alcooliques et sur les huiles minérales.

Enfin, la directive 2001/44/CE du Conseil, du 15 juin 2001, a étendu le champ d'application de la directive de 1976 aux créances afférentes aux impôts sur le revenu et sur la fortune et aux taxes sur les primes d'assurance. Elle a également étendu le champ d'application de la directive de 1976 aux créances afférentes aux cotisations et autres droits prévus dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre. Cette dernière directive devait être transposée en droit interne par les Etats membres au plus tard le 30 juin 2002.

Le présent article a pour objet de transposer, en droit interne, la directive de 2001, en intégrant les dispositions contenues dans la directive de 1976 qui n'avaient pas encore été transposées. Il s'articule en trois paragraphes. Le premier propose d'insérer dans le livre des procédures fiscales deux articles nouveaux pour organiser l'assistance internationale au recouvrement de créances afférentes à des impôts et droits prévus au code général des impôts. Le deuxième propose une nouvelle rédaction de l'article 381 *bis* du code des douanes, afin de préciser les modalités de l'assistance internationale au recouvrement de droits prévus par ce code. Enfin, un dernier paragraphe prévoit que les dispositions du présent article s'appliquent à compter du 1^{er} janvier 2003.

I.- Les orientations générales

Actuellement, l'assistance mutuelle en matière de recouvrement est régie, au sein de l'Union européenne, outre les dispositions de la directive du Conseil 76/308/CEE du 15 mars 1976, par les conventions bilatérales passées par la France avec les quatorze autres Etats membres de l'Union, lorsque la convention prévoit une telle assistance.

La directive n'a fait l'objet que de trois mesures très limitées de transposition. L'article L. 114 A du livre des procédures fiscales prévoit que « *sous réserve de réciprocité, les administrations financières peuvent communiquer aux administrations des Etats membres de la Communauté européenne des renseignements pour l'établissement et le recouvrement des impôts sur le revenu et sur la fortune ainsi que de la taxe sur la valeur ajoutée* » (dispositions applicables aux demandes de renseignements des administrations étrangères postérieures au 1^{er} janvier 1982).

L'article L. 114 B, inséré par l'ordonnance n° 2001-766 du 29 août 2001 portant transposition de directives communautaires et adaptation au droit communautaire en matière économique et financière, prévoit que « *sous réserve de réciprocité, l'administration des douanes et droits indirects peut communiquer aux autorités compétentes des Etats membres de la Communauté européenne des renseignements et documents pour l'établissement des droits indirects grevant l'alcool, les boissons alcooliques et les tabacs manufacturés* » et que « *sur demande de l'autorité compétente d'un Etat membre de la Communauté européenne, l'administration des douanes et droits indirects peut communiquer les renseignements et documents utiles au recouvrement des créances nées dans cet Etat membre* ».

Enfin, l'article 381 *bis* du code des douanes prévoit, dans un premier alinéa, que « *les créances résultant d'opérations faisant partie du système de financement du fonds européen d'orientation et de garantie agricole, de prélèvements agricoles et de droits de douane, ainsi que de la taxe sur la valeur ajoutée, des droits indirects dits "accises" visés à l'article 55 de la loi n° 92-677 du 17 juillet 1992, et de toutes sommes accessoires nées dans un Etat membre de la Communauté européenne, sont recouvrées dans les mêmes conditions que les créances similaires nées sur le territoire national. Le recouvrement de ces créances ne bénéficie d'aucun privilège* ». Un second alinéa, inséré par l'ordonnance n° 2001-766 précitée, précise que « *sur demande de l'autorité compétente d'un Etat membre de la Communauté européenne, l'administration des douanes et droits indirects peut communiquer les renseignements et les documents utiles au recouvrement des créances nées dans cet Etat membre* ».

On constate donc que ces trois dispositions portent, presque uniquement, sur la communication de renseignements, sauf le premier alinéa de l'article 381 *bis* du code des douanes, qui prévoit l'assistance au recouvrement notamment en matière de TVA et de droits d'accises.

Les conventions bilatérales, signées par la France avec les autres Etats membres de l'Union européenne, sont d'une portée inégale en matière d'assistance au recouvrement, comme l'indique le tableau de synthèse ci-après, qui constitue la synthèse des conventions fiscales bilatérales d'assistance administrative au recouvrement dans les Etats membres de l'Union européenne en fonction de la nature de la créance et du pays cosignataire de la convention.

Etat requis	Nature de la créance				Observations
Existence d'une convention Oui/Non	I.R.	I.S. + I.F.A	Impôts locaux	Taxes sur les salaires	
Allemagne	OUI + ISF	OUI	OUI sauf TH	NON mais taxe apprentissage	Signée le 21 juillet 1959 (Art. 23). Décret n°61-1208 du 31 octobre 1961 NB : Instruction 94-008 A du 10 juin 1994 Convention fiscale franco-allemande Assistance au recouvrement Mesures conservatoires possibles Echange de renseignements possible
Autriche	OUI	OUI	TP	OUI	Signée le 26 mars 1993 (Art. 27). Décret n° 94-1065 du 6 décembre 1994 Assistance au recouvrement Echange de renseignements possible
Belgique	OUI	OUI	TFB et TFNB	NON	Signée le 10 mars 1964 (Art. 21). Décret n° 65-672 du 11 août 1965 Assistance au recouvrement Transmission des états de poursuites extérieures aux autorités fiscales belges par les comptables Mesures conservatoires possibles Echange de renseignements possible
Danemark	OUI	OUI	NON	NON	Signée le 8 février 1957 (Art. 24). Décret n° 58-702 du 7 août 1958 Assistance au recouvrement Echange de renseignements possible
Espagne	OUI + ISF	OUI	NON	OUI	Signée le 10 octobre 1995 (Art. 28). Décret n° 97-756 du 2 juillet 1997 Assistance au recouvrement Mesures conservatoires possibles Echange de renseignements possible
Finlande	OUI	OUI	NON	NON	Signée le 11 septembre 1970 (Art. 27). Décret n° 72-304 du 12 avril 1972 Assistance au recouvrement Mesures conservatoires possibles Echange de renseignements possible
Grèce	OUI	OUI	NON	NON	Signée le 21 août 1963 (Art. 24). Décret n° 65-74 du 28 janvier 1965 Mesures conservatoires possibles Assistance au recouvrement Echange de renseignements possible
Irlande	OUI	OUI	NON	NON	Signée le 21 mars 1968. Décret n° 71-733 du 2 septembre 1971 Pas d'assistance au recouvrement Recouvrement amiable par la trésorerie générale pour l'étranger (TGE) Echange de renseignements possible
Italie	OUI + CSG et CRDS (1)	OUI + contrib. Sur IS (1)	TP	OUI	Signée le 5 octobre 1989 (Art. 28). Décret n° 92-422 du 4 mai 1992 (1) : adjonction par échanges de lettres des 7 et 28 juillet 1998 Assistance au recouvrement Echange de renseignements possible
Luxembourg	OUI	OUI	NON	NON	Signée le 1 ^{er} avril 1958 (Art. 23). Décret n° 60-333 du 31 mars 1960 Assistance au recouvrement Echange de renseignements possible
Pays-Bas	OUI	OUI	NON	NON	Signée le 16 mars 1973. Décret n° 74-310 du 11 avril 1974 Pas d'assistance au recouvrement Recouvrement amiable par la TGE Echange de renseignements possible (art. 28)
Portugal	OUI	OUI	NON	NON	Signée le 14 janvier 1971. Décret n° 72-1261 du 14 décembre 1972 Pas d'assistance au recouvrement Recouvrement amiable par la TGE Echange de renseignements possible (art. 27)
Royaume-Uni	OUI	OUI	NON	NON	Signée le 22 mai 1968. Décret n° 69-1052 du 21 avril 1969 Pas d'assistance au recouvrement Recouvrement amiable par le payeur à Londres. Echange de renseignements possible (art. 27)
Suède	OUI + ISF	OUI	NON	NON	Signée le 27 novembre 1990 (Art 27). Décret n° 92-384 du 1 ^{er} avril 1992 Assistance au recouvrement Mesures conservatoires possibles Echange de renseignements possible

Source : Direction générale des impôts.

On constate que les conventions passées avec le Portugal, le Royaume-Uni, l'Irlande et les Pays-Bas ne prévoient pas d'assistance au recouvrement, l'administration française devant s'en remettre à des procédures amiables.

Le présent article a donc pour objet de préciser les règles de procédure à suivre en matière d'assistance au recouvrement, en conformité avec la directive de 1976. Le titre de recouvrement établi par l'autorité étrangère serait directement reconnu comme un titre exécutoire en droit français en application du 2 de l'article 8 de la directive de 1976 qui prévoit que *« le titre exécutoire permettant le recouvrement de la créance peut, le cas échéant et conformément aux dispositions en vigueur dans l'Etat membre où l'autorité requise a son siège, être homologué comme, reconnu comme, complété par ou remplacé par un titre autorisant l'exécution sur le territoire de cet Etat membre »*.

Toutefois, le privilège du Trésor dont bénéficient les créances fiscales françaises ne serait pas étendu aux créances étrangères visées par la directive, ce qui est conforme aux dispositions de l'article 10 de la directive de 1976 prévoyant *« que les créances à recouvrer ne jouissent pas nécessairement des privilèges des créances analogues nées dans l'Etat membre où l'autorité requise a son siège »*.

Le privilège du Trésor, prévu aux articles 1920 à 1929 du code général des impôts permet de garantir le recouvrement des impôts directs et taxes assimilées, y compris les acomptes provisionnels d'impôt sur les sociétés, les taxes départementales et communales assimilées aux contributions directes, les taxes sur le chiffre d'affaires et assimilées, ainsi que les taxes recouvrées selon les mêmes modalités et sous les mêmes garanties, les droits d'enregistrement, la taxe de publicité foncière, les droits de timbre et autres droits et taxes assimilés.

Le privilège du Trésor prime tous les privilèges mobiliers généraux ou spéciaux du Code civil, à l'exception de celui des frais de justice quand ces frais ont profité au Trésor. En revanche, il est primé par le « superprivilège » des salariés, par le privilège du créancier nanti sur l'outillage ou le matériel d'équipement et par le droit du créancier d'aliments.

En matière douanière, le privilège du Trésor est prévu à l'article 379 du code des douanes qui dispose que *« l'administration des douanes a, pour les droits, confiscation, amende et restitution, privilège et préférence à tous créanciers sur les meubles et effets mobiliers des redevables, à l'exception des frais de justice et autres frais privilégiés, de ce qui est dû pour six mois de loyer seulement, et sauf aussi la revendication dûment formée par les propriétaires des marchandises en nature qui sont encore emballées »*.

L'administration a pareillement hypothèque sur les immeubles des redevables mais pour les droits seulement.

Les contraintes douanières emportent hypothèque de la même manière et aux mêmes conditions que les condamnations émanées de l'autorité judiciaire ».

Il n'a pas été jugé opportun de conférer aux créances étrangères le privilège du Trésor qui n'existe pas, pour les créances détenues par plusieurs Etats étrangers, dans leur ordre juridique interne (par exemple au Royaume-Uni et en Allemagne). De surcroît, aucune convention bilatérale, sauf la convention franco-grecque du 21 août 1963 tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative réciproque en matière d'impôts sur le revenu (4 de l'article 24), ne prévoit que les créances fiscales à recouvrer bénéficient des mêmes sûretés et privilèges que les créances fiscales de même nature dans l'Etat de recouvrement.

En conséquence, l'administration ne pourra recourir à la procédure de l'avis à tiers détenteur pour le recouvrement des créances étrangères.

Enfin, il n'est pas proposé de transposer la directive de 1976 en droit interne en matière de créances afférentes aux restitutions, interventions et autres mesures faisant partie du système de financement intégral ou partiel du fonds européen d'orientation et de garantie agricole. Selon la direction générale des douanes, qui est compétente en matière de contrôle sur les interventions agricoles, la compétence de recouvrement des créances détenues par les offices d'intervention est exercée par le comptable public de chaque office, sur la base du décret constitutif ou de l'article 200 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique. Dès lors, il n'y a pas matière à transposer, pour les créances afférentes au fonctionnement du FEOGA, la directive de 1976 dans le livre des procédures fiscales ou le code des douanes.

II.- La transposition de la directive dans le livre des procédures fiscales

Le I du présent article prévoit la création d'un chapitre IV dans le titre IV (recouvrement de l'impôt) de la partie législative du livre des procédures fiscales, comprenant deux articles nouveaux L. 283 A et L. 283 B.

A.- Le champ d'application de l'assistance au recouvrement

L'article L. 283 A précise, en cohérence avec la directive du Conseil 76/308/CEE du 15 mars 1976, le champ de l'assistance internationale au recouvrement avec les Etats membres de l'Union européenne.

Il est d'abord indiqué que « *l'administration peut requérir des Etats membres de la Communauté européenne et est tenue de leur prêter assistance en matière de recouvrement et d'échange de renseignements relatifs à toutes les créances afférentes* » à un certain nombre de droits et taxes ensuite énumérés. La directive prévoit la communication de renseignements (article 4), la notification des créances (article 5) et le recouvrement des créances (article 6) par l'autorité requise, sur demande de l'autorité requérante.

Il est ensuite proposé que l'article L. 283 A énumère, en cinq points, les droits et impôts concernés par l'assistance au recouvrement.

Il s'agirait tout d'abord (en a) des « *cotisations et aux autres droits prévus dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre* » insérés dans le champ de la directive de 1976 par la directive 2001/44/CE du Conseil, du 15 juin 2001 (au b de l'article 2), sans que cette insertion ait fait l'objet d'une motivation particulière. En application des articles 564 *ter* à 564 *quater* A et 1698 *ter* du code général des impôts, les cotisations sur les sucres sont recouvrées comme en matière de contributions indirectes, donc par la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI). Selon l'administration, 24 usines sont contributrices, le recouvrement de ces droits étant réalisé à Gennevilliers.

Il s'agirait ensuite (en b) de la TVA, introduite en 1979 dans le champ de la directive de 1976 (au e de l'article 2) et recouverte par la direction générale des impôts (DGI) et par la DGDDI.

L'assistance au recouvrement porterait également (en c) sur les créances afférentes aux droits d'accises sur les tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcoolisées introduites (au f de l'article 2) dans la directive de 1976 par la directive 92/108/CEE du Conseil, du 14 décembre 1992. Ces droits sont recouverts par la DGDDI.

Seraient aussi concernés (en d) les « *impôts sur le revenu et sur la fortune et [les] taxes sur les primes d'assurance mentionnés au cinquième tiret de l'article 3 de la directive 76/308/CEE du Conseil du 15 mars 1976 modifiée* ». Le cinquième tiret de l'article 3 de la directive de 1976 mentionne les « *impôts sur le revenu et sur la fortune, ceux qui sont énoncés à l'article 1^{er}, paragraphe 3, de la directive 77/799/CEE en liaison avec l'article 1er, paragraphe 4, de ladite directive* ». Cette dernière directive du Conseil 77/799/CEE concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des Etats membres dans le domaine des impôts directs et indirects définit les impôts sur le revenu et sur la fortune comme « *les impôts perçus sur le revenu total, sur la fortune totale ou sur des éléments du revenu ou de la fortune, y compris les impôts sur les gains provenant de l'aliénation de biens mobiliers ou immobiliers, les impôts sur le montant des salaires payés par les entreprises, ainsi que les impôts sur les plus-values* ». La directive énumère les impôts concernés pour chacun des Etats (pour la France : l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, la taxe professionnelle, la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe foncière sur les propriétés non bâties). Elle précise que ses dispositions concernent également les impôts de nature identique ou analogue qui viendraient s'ajouter aux impôts déjà visés ou à les remplacer, ce qui permet d'inclure l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) français. Ces impôts sont recouverts, soit par la DGI, soit par la direction générale de la comptabilité publique (DGCP).

L'assistance au recouvrement porterait également (en e) sur les créances afférentes aux « *taxes sur les primes d'assurance mentionnées au sixième tiret du même article ainsi qu'aux impôts et taxes de nature identique ou analogue qui viendraient s'ajouter à ces impôts ou taxes ou les remplacer* ». Le sixième tiret de l'article 3 de la directive de 1976 énumère directement les taxes concernées pour chacun des Etats (pour la France : la taxe sur les conventions d'assurance, recouverte par la DGI).

Enfin, le dernier alinéa (f) de l'article L. 283 A du livre des procédures fiscales précise que l'assistance au recouvrement porterait également sur les créances afférentes « *aux intérêts, aux pénalités, aux amendes administratives et aux frais relatifs aux créances visées aux points a) à e), à l'exclusion de toute sanction à caractère pénal* », ce qui est la transposition du i de l'article 2 de la directive de 1976.

B.- Les modalités de mise en oeuvre de l'assistance au recouvrement

L'article L. 283 B précise les modalités de mise en œuvre de l'assistance internationale au recouvrement, avec les Etats membres de l'Union européenne.

Il est d'abord indiqué que le recouvrement des créances mentionnées à l'article L. 283 A est confié, selon la nature de la créance, aux comptables du Trésor, des impôts ou des douanes compétents en application du présent code. Ces trois administrations, compétentes pour telle ou telle catégorie d'impôt visée à l'article L. 283 A, peuvent agir en tant qu'autorité requise ou comme autorité requérante. Dans le premier cas, leurs compétences respectives s'apprécient au regard des catégories d'impôts comparables aux impôts français.

Il est ensuite précisé que « *les titres de recouvrement transmis par l'Etat membre requérant sont directement reconnus comme des titres exécutoires* », ce qui est la transposition du 2 de l'article 8 de la directive de 1976, qui prévoit que « *le titre exécutoire permettant le recouvrement de la créance peut, le cas échéant et conformément aux dispositions en vigueur dans l'Etat membre où l'autorité requise a son siège, être homologué comme, reconnu comme, complété par ou remplacé par un titre autorisant l'exécution sur le territoire de cet Etat membre* ». Il est également prévu que ces titres doivent être notifiés au débiteur, conformément à l'article 5 de la directive de 1976.

Les créances sont recouvrées selon les modalités applicables aux créances de même nature, nées sur le territoire national, comme le prévoit l'article 6 de la directive de 1976, sous réserve de plusieurs exceptions :

– elles ne bénéficient pas du privilège du Trésor prévu aux articles 1920 à 1929 du code général des impôts, comme le permet l'article 10 de la directive de 1976, pour des raisons déjà évoquées ;

– « *dès qu'il est informé par l'Etat membre requérant ou par le redevable du dépôt d'une réclamation d'assiette, le comptable suspend le recouvrement de la créance jusqu'à la notification de la décision de l'instance étrangère compétente* ». Il s'agit de la transposition de l'article 7 (2 a) de la directive de 1976, qui prévoit que l'autorité requérante ne peut formuler une demande de recouvrement que si la créance ou le titre qui en permet l'exécution ne sont pas contestés dans l'Etat membre où elle a son siège, et de l'article 12 qui prévoit le cas où une contestation intervient au cours de la procédure de recouvrement : « *Si, au cours de la procédure de recouvrement, la créance ou le titre permettant l'exécution de son recouvrement émis dans l'Etat membre où l'autorité requérante a son siège, sont contestés par un intéressé, l'action est portée par celui-ci devant l'instance compétente de l'Etat*

membre où l'autorité requérante a son siège, conformément aux règles de droit en vigueur dans ce dernier. Cette action doit être notifiée par l'autorité requérante à l'autorité requise. Elle peut en outre être notifiée par l'intéressé à l'autorité requise ». On constate cependant que la notion de « *réclamation d'assiette* » est plus restreinte que la notion de contestation de la créance prévue par la directive. Le présent article propose d'accorder un caractère suspensif à l'action du débiteur étranger moins étendu que ne le prévoit la directive ;

– « *les questions relatives à la prescription de l'action en recouvrement et au caractère interruptif ou suspensif des actes effectués par le comptable public pour le recouvrement des créances d'un autre Etat membre sont appréciées selon la législation de cet Etat* ». Il s'agit de la transposition de l'article 15 de la directive de 1976.

Il est précisé qu' « *à la demande de l'Etat requérant, le comptable public compétent prend toutes mesures conservatoires utiles pour garantir le recouvrement de la créance de cet Etat* ». Il s'agit de la transposition de l'article 13 de la directive de 1976.

Il est indiqué que « *les administrations financières communiquent aux administrations des autres Etats membres, à leur demande, tous renseignements utiles pour le recouvrement de la créance à l'exception de ceux qui ne pourraient être obtenus pour le recouvrement de leurs propres créances de même nature sur la base de la législation en vigueur* ». Il s'agit de la transposition de l'article 4 (1 et 3 a) de la directive de 1976. « *Elles ne peuvent fournir des renseignements qui révéleraient un secret commercial, industriel ou professionnel, ou dont la communication serait de nature à porter atteinte à la sécurité ou l'ordre public français* ». Il s'agit de la transposition de l'article 4 (3 b et c) de la directive de 1976.

III.- La transposition de la directive dans le code des douanes

Il est proposé une nouvelle rédaction de l'article 381 *bis* du code des douanes. Le premier alinéa prévoirait que « *l'administration peut requérir des Etats membres de la Communauté européenne et est tenue de leur prêter assistance en matière de recouvrement et d'échange de renseignements, relatifs aux créances de droits, taxes et perceptions de toute nature à l'importation et à l'exportation, aux droits d'accises sur les huiles minérales, ainsi qu'aux intérêts, pénalités, amendes administratives et frais relatifs à ces créances, à l'exclusion de toute sanction à caractère pénal* ». La rédaction est très comparable à celle de l'article L. 283 A dans son intégralité, à l'exception du champ d'application qui retient les taxes à l'importation et à l'exportation, prévues par le code des douanes et les droits d'accises sur les huiles minérales mentionnés aux tableaux B et C de l'article 265 de ce code.

Les deux alinéas suivants prévoient, de façon symétrique aux deux premiers alinéas de l'article L. 283 B, que le recouvrement des créances visées par le présent article est confié aux comptables des douanes, à la demande de l'Etat membre de la Communauté européenne requérant, et que les titres de recouvrement transmis par

l'Etat membre requérant sont directement reconnus comme des titres exécutoires et sont notifiés au débiteur.

Il est ensuite précisé que ces créances sont recouvrées selon les procédures et sûretés applicables en matière de droits de douane, sous réserve de plusieurs exceptions. Les procédures et sûretés sont, de manière générale, mentionnées sous le titre XII « Contentieux » du code des douanes, dont l'article 30 du présent projet propose la modification.

Les exceptions mentionnées sont de même nature que pour celles proposées à l'article L. 283 B, à une différence près : le dépôt d'une contestation de la créance (et non d'une « réclamation d'assiette ») a pour effet la suspension du recouvrement. Sinon, il est précisé que les créances étrangères ne bénéficient pas du privilège prévu à l'article 379. Les effets suspensifs de la contestation de la créance et l'appréciation du caractère interruptif ou suspensif des actes du comptable public de l'Etat requis sont réglés dans le même sens que dans l'article L. 283 B. Comme dans la rédaction proposée pour cet article, il est prévu que le comptable puisse prendre toutes mesures conservatoires utiles pour garantir le recouvrement de la créance.

Enfin les deux derniers alinéas reproduisent les deux derniers alinéas de l'article L. 283 B.

*
* *

La Commission a *adopté* deux amendements rédactionnels de votre Rapporteur général (**amendements n^{os}27 et 28**) et l'article 29 ainsi modifié.

*
* *

Article 30

Mise en conformité du code des douanes avec le droit communautaire en matière de recouvrement des créances douanières.

Texte du projet de loi :

I. – Le code des douanes est ainsi modifié :

1° L'intitulé du titre XII est remplacé par l'intitulé suivant : « Contentieux et recouvrement ». L'intitulé du chapitre II du même titre est remplacé par l'intitulé suivant : « Poursuites et recouvrement ». La section II du même chapitre est remplacée par les dispositions suivantes :

« Section II : Recouvrement

Art. 345. – Les créances de toute nature constatées et recouvrées par l'administration des douanes font l'objet d'un avis de mise en recouvrement sous réserve, le cas échéant, de la saisine du juge judiciaire.

L'avis de mise en recouvrement est signé et rendu exécutoire par le directeur régional des douanes ou le comptable des douanes ainsi que, sous l'autorité et la responsabilité de ce dernier, par un agent ayant au moins le grade de contrôleur.

L'avis de mise en recouvrement indique le fait générateur de la créance ainsi que sa nature, son montant et les éléments de sa liquidation. Une copie est notifiée au redevable.

Les recours prévus aux articles 346 et 347 ne suspendent pas l'exécution de l'avis de mise en recouvrement.

Art. 346. – Toute contestation de la créance doit être adressée à l'autorité qui a signé l'avis de mise en recouvrement dans les trois ans qui suivent sa notification, sans préjudice des délais prévus, en matière de remise des droits, par le règlement n° 2913/92 du Conseil du 12 octobre 1992 établissant le code des douanes communautaire.

Le directeur régional des douanes statue sur la contestation dans un délai de six mois à compter de sa réception. En cas de saisine de la commission de conciliation et d'expertise douanière, ce délai part du jour de la notification aux parties de l'avis rendu par la commission. En cas d'introduction d'une demande de remise fondée sur le code des douanes communautaire et qui entre dans les compétences de la Commission des Communautés européennes, ce délai part du jour de la notification à l'administration des douanes de la décision de celle-ci.

Art. 347. – Dans le délai de deux mois suivant la réception de la réponse du directeur régional des douanes ou, à défaut de réponse, à l'expiration du délai de six mois prévu à l'article précédent, le redevable peut saisir le tribunal d'instance.

Art. 348. – Si le redevable en formule la demande dans sa contestation, il peut être autorisé à différer le paiement de la créance jusqu'à l'issue du litige.

Le sursis de paiement est accordé au redevable si la contestation est accompagnée de garanties destinées à assurer le recouvrement de la créance contestée. Ces garanties prennent la forme d'une caution ou d'une consignation. Elles peuvent également être constituées par des valeurs mobilières, par des affectations hypothécaires, par des nantissements de fonds de commerce. A défaut de garanties ou si le comptable des douanes chargé du recouvrement estime ne pas pouvoir accepter les garanties offertes par le redevable, il lui demande, dans le délai d'un mois, de constituer des garanties nouvelles. A l'issue de ce délai, le comptable des douanes peut prendre des mesures conservatoires pour la créance contestée, nonobstant toute contestation éventuelle portant sur les garanties, formulée conformément à l'article 349.

Des garanties peuvent ne pas être exigées lorsqu'elles sont de nature, en raison de la situation du redevable, à susciter de graves difficultés d'ordre économique ou social.

Au cas où le sursis de paiement est accordé ou si des mesures conservatoires sont prises, l'exigibilité de la créance et la prescription de l'action en recouvrement sont suspendues jusqu'à ce qu'une décision définitive ait été prise sur la contestation de la créance, soit par l'autorité administrative désignée à l'article 346, soit par le tribunal compétent.

Si la contestation de la créance aboutit à l'annulation de l'avis de mise en recouvrement, les frais occasionnés par la garantie sont remboursés au redevable.

Les dispositions du présent article ne font pas obstacle à ce que le directeur régional des douanes ou le comptable des douanes sollicitent des mesures conservatoires du juge compétent, dès la constatation de la créance.

Art. 349. – Toute contestation des décisions du comptable des douanes relatives aux garanties exigées du redevable peut être portée, dans un délai de quinze jours à compter de la notification de la réponse du comptable des douanes ou de l'expiration du délai imparti pour répondre, devant le juge d'instance, statuant en référé. Le juge, saisi par simple demande écrite, statue dans un délai d'un mois. Dans un délai de quinze jours suivant la décision du juge ou l'expiration du délai laissé à ce dernier pour statuer, le redevable et le comptable des douanes peuvent faire appel devant la cour d'appel.

Lorsque des garanties suffisantes n'ont pas été constituées et que le comptable des douanes a mis en place des mesures conservatoires, le redevable peut, par simple demande écrite, demander au juge d'instance, statuant en référé, de prononcer dans un délai d'un mois la limitation ou l'abandon de ces mesures. Les délais de saisine du juge d'instance et du juge d'appel sont les mêmes que ceux définis à l'alinéa précédent.

Les recours dirigés contre la régularité des mesures conservatoires relèvent du juge de l'exécution, dans les conditions de droit commun.

Art. 349 *bis*. – En matière de recouvrement et de garantie des créances recouvrées par l'administration des douanes, le comptable des douanes peut déléguer sa signature aux agents placés sous son autorité, ayant au moins le grade de contrôleur, pour l'exercice des pouvoirs qu'il tient des articles 348, 349 et 387 *bis*, de la loi n° 66-1007 du 28 décembre 1966 relative à la publicité du privilège du Trésor en matière fiscale, des dispositions du code de commerce relatives aux difficultés des entreprises et à la vente du fonds de commerce, de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, ainsi que pour l'inscription des hypothèques et autres sûretés. » ;

2° Au 3 de l'article 157, le mot : « contrainte » est remplacé par les mots : « avis de mise en recouvrement » ;

3° L'article 354 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 354. – Le droit de reprise de l'administration s'exerce pendant un délai de trois ans, à compter du fait générateur, à l'exclusion des droits communiqués en application du paragraphe 3 de l'article 221 du code des douanes communautaire.

La prescription est interrompue par la notification d'un procès verbal de douane. » ;

4° Au 1 de l'article 355, les mots : « contrainte décernée et notifiée » sont supprimés. Il est ajouté un 3 à cet article ainsi rédigé :

« 3. A compter de la notification de l'avis de mise en recouvrement, l'administration des douanes dispose d'un délai de trente ans pour recouvrer la créance. » ;

5° L'article 357 *bis* est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 357 *bis*. – Les tribunaux d'instance connaissent des contestations concernant le paiement, la garantie ou le remboursement des créances de toute nature recouvrées par l'administration des douanes et des autres affaires de douane n'entrant pas dans la compétence des juridictions répressives. » ;

6° Le 2 de l'article 358 est remplacé par les dispositions suivantes :

« 2. Les litiges relatifs à la créance et ceux relatifs aux décisions en matière de garantie sont portés devant le tribunal d'instance dans le ressort duquel est situé le bureau de douane ou la direction régionale des douanes où la créance a été constatée. » ;

7° L'intitulé du chapitre IV du titre XII est remplacé par l'intitulé suivant : « Exécution des jugements, des avis de mise en recouvrement et des obligations en matière douanière » ;

8° Au 3 de l'article 379, les mots : « les contraintes douanières emportent » sont remplacés par les mots : « l'avis de mise en recouvrement emporte » ;

9° Le 3 de l'article 382 est abrogé.

II. – Les dispositions du I s'appliquent aux avis de mise en recouvrement émis à compter du 1^{er} janvier 2003.

Exposé des motifs du projet de loi :

Afin d'adapter les dispositions du code des douanes au droit communautaire en matière de recouvrement, il est proposé de remplacer la contrainte par un titre exécutoire administratif dénommé « avis de mise en recouvrement », d'aménager des voies de recours contre ce titre, et de permettre aux redevables d'obtenir un sursis de paiement, moyennant la mise en place de garanties.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article vise à mettre en conformité les dispositions du code des douanes relatives au recouvrement des créances douanières avec celles du code des douanes communautaire.

Il est ainsi proposé de substituer à la contrainte un titre exécutoire, l'avis de mise en recouvrement, applicable à l'ensemble des constatations douanières, d'aménager les voies de recours à l'encontre de ce titre exécutoire et de permettre aux redevables d'obtenir un sursis de paiement, moyennant la mise en place de garanties.

Les dispositions du code des douanes communautaire sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1994. En matière de recouvrement, elles assignent aux Etats membres les obligations suivantes :

– les créances qui résultent des constatations des services de contrôle doivent être prises en charge dans la comptabilité et communiquées au débiteur dès que les autorités douanières sont en mesure de les calculer (articles 217 et 221 du code des douanes communautaire) ;

– en cas de contestation de cette demande de paiement (droit de recours prévu par l'article 243 du code des douanes communautaire), le débiteur qui sollicite un sursis de paiement doit présenter une garantie à hauteur de la créance contestée (article 244 du code des douanes communautaire) ;

– la garantie peut ne pas être exigée dans les cas où elle serait de nature à créer de graves difficultés (article 244 du code des douanes communautaire).

La mise en oeuvre de ces objectifs au moyen des procédures de recouvrement et de garantie relève du droit national.

Suite à un contrôle de ressources propres effectué en France du 20 au 24 septembre 1999, au titre de l'article 18, paragraphe 2, du règlement (CEE, Euratom) n° 1552/89 du Conseil, la Commission européenne a été amenée à constater qu'en France, la procédure de recouvrement de certaines créances, en particulier celles constatées lors de contrôles après dédouanement, n'était pas conforme aux dispositions précitées, en raison de l'absence de garanties en cas de contestation de la créance constatée par les services de douane. Pour la Commission européenne, compte tenu des délais nécessaires à la résolution des litiges qui sont portés devant l'autorité judiciaire, seules des garanties apportées au stade de la constatation de la créance, lorsqu'elles peuvent être mises en place par le débiteur,

sont à même de fiabiliser le recouvrement des ressources propres de l'Union européenne.

A la suite de ces contrôles, une mise en demeure datée du 23 octobre 2001 a donc été adressée à la France, rappelant les obligations qui découlent de l'article 244 du code des douanes communautaires et l'invitant à présenter ses observations dans un délai de deux mois à compter de la réception de cette mise en demeure. Un avis motivé a été notifié à la France le 26 juin 2002.

Le présent article vise à répondre à la demande de mise en conformité avec le droit communautaire présentée par la Commission européenne. Il convient de souligner, à cet égard, que si l'adoption de ces mesures vise à permettre à la France d'être en conformité avec le droit communautaire en matière de recouvrement de la dette douanière (définie par l'article 4 du code des douanes communautaires), les nouvelles procédures de recouvrement s'appliqueront à l'ensemble des créances recouvrées par la douane, englobant ainsi les créances douanières dites nationales.

I.- De la contrainte à l'avis de mise en recouvrement

A.- La législation en vigueur

Le recouvrement des créances douanières est actuellement assuré par voie de contrainte, définie à l'article 345 du code des douanes.

L'article 345 du code des douanes prévoit, en effet, que « *les directeurs et les receveurs des douanes peuvent décerner contrainte pour le recouvrement des droits et taxes de toute nature que l'administration des douanes est chargée de percevoir, pour le paiement des droits, amendes et autres sommes dues en cas d'inexécution des engagements contenus dans les acquits-à-caution et soumissions et, d'une manière générale, dans tous les cas où ils sont en mesure d'établir qu'une somme quelconque est due à l'administration des douanes.* »

Or, la mise en œuvre de la procédure de la contrainte se heurte à divers obstacles.

En application de l'article 345 précité, la mise en recouvrement d'une créance douanière est rendue exécutoire par le directeur régional des douanes ou le receveur. En pratique, la compétence exclusive du directeur et du comptable constitue un obstacle à la mise en recouvrement des créances douanières, puisqu'il n'existe aucun mécanisme de délégation de signature.

Par ailleurs, en application de l'article 347 du code des douanes, les documents qui établissent la créance, et qui en constituent le titre, doivent être joints à la contrainte. En pratique, l'exigence du titre qui établit la créance, sanctionnée par la nullité de la contrainte, est source d'une lourdeur inutile pour le service concerné, dans la mesure où tous les documents qui constituent le titre sont déjà détenus par le débiteur.

Le recours à la procédure de la contrainte présente l'intérêt majeur d'être exécutoire et de ne pouvoir être suspendue par aucun acte (alinéa 3 de l'article 382 du code des douanes). Toutefois, le juge judiciaire, dont relèvent les affaires de douane, a peu à peu fait prévaloir la notion de créance non contestée, voire hors de toute contestation, en tant que condition d'émission de la contrainte.

Autrement dit, dès qu'un redevable manifeste son intention de contester une créance, celle-ci est réputée ne plus être établie (car elle n'est plus certaine), interdisant aux services compétents des douanes d'émettre une contrainte et de recouvrer la créance contestée. Alors que le caractère exécutoire de la contrainte ne peut être, en droit, suspendu, dans les faits, une contrainte ne peut être émise à l'encontre d'une créance attaquée ⁽¹⁾.

Afin d'obtenir un titre exécutoire de la créance contestée, l'administration douanière doit alors recourir à la voie judiciaire, devant le juge civil (article 357 *bis* du code des douanes) ou le juge pénal (article 377 *bis* du même code).

La contrainte ne peut être systématiquement émise que dans deux cas de figure spécifiques : d'une part, lorsque la créance repose sur un titre émis ou signé par le débiteur et, d'autre part, lorsque la créance résulte d'une constatation matérielle, contenue dans un procès-verbal signé par deux agents des douanes (article 336 du code des douanes).

En revanche, la mise en recouvrement des créances constatées dans le cadre de la vérification *a posteriori* des déclarations de douane, qui repose sur une interprétation de la législation douanière, est suspendue dès qu'elles sont contestées, les créances en cause étant réputées non certaines. On soulignera, à cet égard, que les créances constatées dans le cadre de contrôle *a posteriori* sont plus nombreuses que celles résultant de constatations matérielles.

B.- Le dispositif proposé

Les **quatrième, cinquième, sixième et septième alinéas** du I du présent article visent à introduire une rédaction nouvelle de l'article 345 du code des douanes et à substituer ainsi à la procédure de la contrainte celle de l'avis de mise en recouvrement (AMR).

Au-delà du changement de terminologie introduit par parallélisme avec l'article L. 256 du livre des procédures fiscales relatif aux modalités de recouvrement de l'impôt, le remplacement de la contrainte par l'AMR induit une réforme des conditions dans lesquelles l'administration des douanes sera en mesure de recouvrer une créance.

Conformément à l'article 221 du code des douanes communautaire, l'AMR constituerait désormais le mode de notification des créances douanières constatées

(1) *En matière d'espèce, d'origine ou de valeur des marchandises, la contestation du débiteur se manifeste en général par la saisine de la commission de conciliation et d'expertise douanière, qui interdit au comptable d'émettre une contrainte.*

lors des contrôles (**premier alinéa** du texte proposé pour l'article 345 du code des douanes).

La nouvelle rédaction de l'article 345 précité simplifie sensiblement la procédure de recouvrement des créances douanières :

– conformément à la législation actuellement en vigueur, l'AMR serait rendu exécutoire par le directeur régional des douanes ou les comptables des douanes, mais les délégations de signature à un agent ayant au moins le grade de contrôleur seraient désormais autorisées ;

– l'avis de mise en recouvrement ne comprendrait plus copie du titre qui établit la créance, mais indiquerait « *le fait général de la créance, ainsi que sa nature, son montant et les éléments de sa liquidation* » ;

– un recours administratif ou judiciaire ne pourrait plus suspendre l'exécution de l'AMR, celui-ci étant désormais un acte de simple constat d'une créance, que celle-ci soit ou non certaine.

La nouvelle rédaction proposée de l'article 346 du code des douanes tend à introduire la faculté pour un redevable de contester, par la voie administrative, une créance douanière.

Actuellement, il n'existe pas de recours administratif à l'encontre de l'émission d'une contrainte, le redevable n'ayant la possibilité que de saisir le juge d'instance (article 357 *bis* du code des douanes).

Cette disposition n'est pas conforme à l'article 243 du code des douanes communautaires, qui impose un droit de recours entre les décisions prises par les autorités douanières « *dans une première phase, devant l'autorité douanière désignée à cet effet par les Etats membres, dans une seconde phase, devant une instance indépendante qui peut être une autorité judiciaire ou un organe spécialisé équivalent, conformément aux dispositions en vigueur dans les Etats membres.* »

Le **premier alinéa** du texte proposé pour l'article 346 du code des douanes ouvre une période de trois ans pour contester par la voie administrative l'AMR, ce délai étant d'ores et déjà applicable, s'agissant des ressources propres de l'Union européenne, en application du règlement n° 2913/92 du Conseil du 12 octobre 1992 établissant le code des douanes communautaires.

Le **deuxième alinéa** du texte proposé pour le même article 346 précise les modalités du recours administratif à l'encontre d'une AMR, le directeur régional des douanes disposant d'un délai de six mois pour statuer sur la contestation à compter de sa réception.

La nouvelle rédaction proposée pour l'article 347 du code des douanes, afin de consacrer l'existence d'un recours judiciaire à l'encontre de l'AMR, précisant ainsi les modalités d'application de l'article 357 *bis* du code des douanes.

Un redevable pourra ainsi saisir le tribunal d'instance, dans le délai de deux mois à compter de la réception de la réponse apportée par le directeur régional des douanes dans le cadre du recours administratif précité, ou, à défaut de réponse, à l'expiration du délai de six mois à compter de la réception de la contestation de la créance par la voie administrative.

II.- La constitution systématique de garanties

A.- La législation en vigueur

Le droit national en matière d'exigence de garanties ne permet d'exiger de garanties du débiteur d'une dette douanière que sous certaines conditions restrictives.

L'exigence d'une garantie est subordonnée :

- soit à l'accord du redevable ;
- soit à la détention d'un titre exécutoire par les autorités douanières à l'encontre du débiteur ;
- soit à l'autorisation du juge.

En effet, l'article 67 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, telle que modifiée par la loi n° 92-644 du 13 juillet 1992, dispose que « *toute personne dont la créance paraît fondée en son principe peut solliciter du juge l'autorisation de pratiquer une mesure conservatoire sur les biens de son débiteur, sans commandement préalable, si elle justifie de circonstances susceptibles d'en menacer le recouvrement. La mesure conservatoire prend la forme d'une saisie conservatoire ou d'une sûreté judiciaire* ».

Cette disposition s'applique aux autorités douanières, qui peuvent ainsi solliciter des mesures conservatoires auprès du juge de l'exécution. Mais l'autorisation de pratiquer des mesures conservatoires par voie d'ordonnance impose aux services concernés de démontrer que la créance est fondée et qu'en l'absence de mesures conservatoires, le recouvrement de la créance serait compromis. Compte tenu de ces dispositions, les autorités douanières ne sollicitent en général l'autorisation de recourir à des mesures conservatoires que dans des affaires d'une certaine gravité, qui requièrent de figer le patrimoine du débiteur potentiel.

Le droit national permet donc aux autorités douanières d'imposer à un débiteur de constituer des garanties. Mais, celles-ci n'ont pas de caractère systématique, compte tenu des conditions restrictives précédemment évoquées.

Ce dispositif n'est pas sans conséquence s'agissant du sursis à exécution d'une décision douanière.

Toute personne peut, en effet, contester une créance devant une juridiction nationale douanière. Or, dans cette hypothèse, le sursis à exécution de cette créance est accordé de manière presque systématique, sauf lorsque le recours est manifestement dépourvu de fondement ou destiné à permettre une organisation d'insolvabilité. Ces dispositions semblent incompatibles avec l'article 244 du code des douanes communautaire.

ARTICLE 244 DU CODE DES DOUANES COMMUNAUTAIRE

L'introduction d'un recours n'est pas suspensive de l'exécution de la décision contestée.

Toutefois, les autorités douanières sursoient en tout ou en partie à l'exécution de ladite décision lorsqu'elles ont des raisons fondées de douter de la conformité de la décision contestée à la réglementation douanière ou qu'un dommage irréparable est à craindre pour l'intéressé.

Lorsque la décision contestée a pour effet l'application de droits à l'importation ou de droits à l'exportation, **le sursis à l'exécution de cette décision est subordonné à l'existence ou à la constitution d'une garantie.** Toutefois, cette garantie peut ne pas être exigée lorsqu'une telle exigence serait de nature, en raison de la situation du débiteur, à susciter de graves difficultés d'ordre économique ou social.

Le code des douanes communautaire édicte une règle générale : une décision douanière, même contestée, est immédiatement exécutoire (premier alinéa de l'article 244 précité).

L'octroi presque systématique d'un sursis à l'exécution d'une décision douanière par les autorités apparaît incompatible avec le second alinéa de l'article 244 précité, qui restreint l'octroi du sursis à exécution à deux cas de figure (la décision contestée n'est pas conforme à la réglementation douanière ou l'intéressé pourrait faire l'objet de dommages irréparables du fait de l'absence de sursis à exécution).

Par ailleurs, l'octroi du sursis à exécution à l'encontre d'une décision ayant pour effet l'application de droits à l'importation ou à l'exportation doit être subordonné à l'existence ou à la constitution de garanties (troisième alinéa de l'article 244). Or, les conditions restrictives précédemment évoquées édictées par l'article 67 de la loi 91-650 précitée ne permettent pas la constitution systématique de garanties en cas d'octroi de sursis de paiement à l'encontre d'une décision douanière.

B.- Le dispositif proposé

Les onzième, douzième, treizième, quatorzième et quinzième alinéas du I du présent article rétablissent un article 348 dans le code des douanes, afin de mettre en conformité les conditions d'octroi du sursis à exécution à l'encontre d'une décision douanière avec l'article 244 du code des douanes communautaire.

Le **premier alinéa** du texte proposé pour l'article 348 précité consacre la faculté, pour un redevable, d'obtenir un sursis de paiement.

Actuellement le caractère exécutoire de la contrainte ne peut être suspendu, mais, en pratique, la contestation d'une contrainte se traduit presque systématiquement par l'octroi d'un sursis de paiement.

Le **deuxième alinéa** du texte proposé pour l'article 348 précité conditionne l'octroi de ce sursis de paiement à la constitution de garanties destinées à assurer le recouvrement de la créance contestée et précise les formes juridiques de ces garanties.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, la nécessité de constituer des garanties aurait essentiellement un impact sur les recouvrements *a posteriori* des créances douanières, qui, dans la moitié des cas, font l'objet d'une contestation. A titre indicatif, le montant des redressements de droits de douane d'une valeur unitaire supérieure à 10.000 euros effectués après dédouanement et dont le recouvrement est actuellement suspendu, sans garantie, dans le cadre d'une contestation est évalué ⁽¹⁾ :

- en 1999 : à 10 millions d'euros ;
- en 2000 : à 21 millions d'euros ⁽²⁾ ;
- en 2001 : à 12 millions d'euros.

En cas de défaut ou d'insuffisance des garanties présentées, le nouvel article 348 autoriserait le comptable des douanes à prendre des mesures conservatoires. Ce n'est donc plus le juge de l'exécution qui autoriserait la mise en œuvre de mesures conservatoires, mais le comptable des douanes. Cette disposition est une conséquence du caractère exécutoire de l'AMR.

Le **troisième alinéa** du texte proposé pour l'article 348 précité précise cependant que ces garanties ne peuvent être exigées lorsqu'elles sont de nature à « susciter de graves difficultés d'ordre économique ou social ». Cet alinéa vise ainsi

(1) Ce montant n'intègre pas les droits autres que les droits de douane. Il ne tient pas non plus compte des affaires inférieures à 10.000 euros ainsi que, par définition, des montants contestés au départ, puis recouverts.

(2) Ce montant plus important s'explique par la présence de deux dossiers totalisant à eux seuls environ 8 millions d'euros.

à prendre en compte la situation du redevable, conformément au second alinéa de l'article 244 du code des douanes communautaire.

Le **quatrième alinéa** du texte proposé pour le même article 348 suspend l'exigibilité de la créance et la prescription de l'action en recouvrement, dès lors qu'une créance douanière est contestée et qu'une demande de sursis de paiement est présentée, c'est-à-dire en pratique, lorsque des garanties sont constituées ou que des mesures conservatoires sont adoptées.

Le **cinquième alinéa** du texte proposé pour l'article 348 précité est de coordination, afin de prévoir que les frais occasionnés pour la constitution de garanties sont remboursés au redevable concerné, lorsque la contestation de la créance débouche sur l'annulation de l'avis de mise en recouvrement.

Le **dernier alinéa** du texte proposé pour l'article 348 du code des douanes est également de coordination, afin de prévoir le maintien, pour le directeur régional ou le comptable des douanes, de la faculté de solliciter des mesures conservatoires dès la constatation de la créance, conformément à l'article 67 de la loi n° 91-650 précitée.

Les dix-septième, dix-huitième et dix-neuvième alinéas du présent article modifient sensiblement les dispositions de l'article 349 du code des douanes, afin d'introduire, par coordination avec le caractère désormais systématique de la constitution de garanties en cas d'octroi d'un sursis de paiement, la possibilité d'un recours à l'encontre des décisions du comptable des douanes relatives auxdites garanties.

Le **premier alinéa** du texte proposé pour l'article 349 précité ouvre la possibilité d'un recours en référé à l'encontre des décisions du comptable des douanes en matière de garanties.

On indiquera, à cet égard, que l'article 243 du code des douanes communautaire prescrit également l'introduction d'un recours administratif. Toutefois, dans un arrêt du 11 janvier 2001 « *Kofisa Italia Sarl* », la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) reconnaît aux Etats la possibilité de n'organiser qu'une voie de recours devant l'autorité judiciaire.

La procédure de référé offerte au débiteur lui permettra d'obtenir un examen rapide par le juge d'instance des décisions du comptable des douanes, le juge statuant dans un délai d'un mois. On soulignera, à cet égard, qu'il n'existe actuellement aucune procédure de référé en matière de contrainte.

Le **deuxième alinéa** du texte proposé pour l'article 349 précité ouvre la possibilité d'un recours en référé à l'encontre des décisions du comptable des douanes organisant des mesures conservatoires dans l'hypothèse où les garanties demandées sont inexistantes ou insuffisantes. Le juge d'instance disposera également d'un délai d'un mois pour se prononcer sur la limitation ou l'abandon de ces mesures conservatoires. Cette disposition permet de contrebalancer les prérogatives désormais dévolues au comptable en matière de mesures conservatoires.

Le **dernier alinéa** du texte proposé pour l'article 349 du code des douanes est de coordination, afin de garantir la faculté, pour le débiteur, de contester devant le juge de l'exécution créé par la loi n° 91-650 précitée, la régularité des mesures conservatoires.

III.- Les mesures d'accompagnement

Le **vingtième alinéa** du présent article tend à insérer un article 349 *bis* dans le code des douanes, afin de permettre aux comptables des douanes de déléguer leur signature, en matière de recouvrement et de garantie, aux agents placés sous leur autorité ayant au moins le grade de contrôleur. Cette mesure devrait permettre d'accélérer les modalités de recouvrement des créances douanières.

Toutefois, afin d'encadrer cette délégation de signature, les actes concernés seraient les suivants :

- l'octroi du sursis de paiement (article 348 du code des douanes) ;
- la décision relative aux contestations de créances (article 349 du code des douanes) ;
- l'avis à tiers détenteur (article 387 *bis* du code des douanes) ;
- la publicité du privilège (loi n° 66-1007 du 28 décembre 1966 relative à la publicité du privilège du Trésor en matière fiscale) ;
- la déclaration de créances dans les procédures collectives prévues par les dispositions du code de commerce relatives aux difficultés des entreprises (articles L. 1611-1 et suivants et articles L. 1620-1 et suivants du code de commerce) et à la vente du fonds de commerce (article L. 141-14 du code de commerce) ;
- les voies d'exécution de droit commun prévues par la loi n° 91-650 précitée ;
- l'inscription des hypothèques et autres sûretés.

Le **3° du I** du présent article visent à simplifier la rédaction de l'article 354 du code des douanes relatif au droit de reprise de l'administration, mais maintient la durée du droit de reprise de trois ans pour la dette douanière, ce même délai s'appliquant d'ores et déjà, sur la base du paragraphe 3 de l'article 221 du code des douanes communautaire, aux créances douanières communautaires.

Le **dernier alinéa** du texte proposé pour l'article 354 précité consacre également le caractère interruptif des procès-verbaux, reconnu par la Cour de cassation, dans l'arrêt Harth de la chambre criminelle du 29 janvier 1998.

Le **5° du I** du présent article visent à compléter l'article 357 *bis* du code des douanes relatif à la compétence des tribunaux d'instance en matière douanière, afin que ceux-ci connaissent des contestations concernant la garantie ou le

remboursement des créances de toute nature recouvrées par l'administration des douanes.

IV.- Les mesures de coordination rédactionnelle

Le **premier alinéa du 1° du I** du présent article substitue à l'intitulé « Contentieux » du titre XII celui de « Contentieux et recouvrement », afin de tenir compte de la mise en place de l'avis de mise en recouvrement.

De même, il est proposé de remplacer l'intitulé « Poursuites » du chapitre II par l'intitulé « Poursuites et recouvrement », compte tenu des prérogatives reconnues au comptable des doubles pour garantir le recouvrement des créances douanières.

Le **deuxième alinéa du 1° du I** du présent article substitue à l'intitulé « Poursuites par voie de contrainte » celui de « Recouvrement », la contrainte étant remplacée par l'avis de mise en recouvrement.

Le **2° du I** du présent article procède également à une mesure de coordination, le terme de « contrainte » étant remplacé par celui de « avis de mise en recouvrement » au 3 de l'article 157 du code des douanes.

Le **4° du I** du présent article visent à modifier les dispositions de l'article 355 du code des douanes, afin de consacrer, non plus à compter de la notification de la contrainte, mais à compter de celle de l'avis de mise en recouvrement, le délai de trente ans dont dispose l'administration douanière pour recouvrer une créance.

Le **6° du I** du présent article vise à modifier l'article 358 du code des douanes relatif à la détermination du tribunal d'instance compétent, en substituant à la notion d'« *oppositions à contrainte* » celle de « *litiges relatifs à la créance et [...]* *aux décisions en matière de garantie* ».

Le **7° du I** modifie l'intitulé du chapitre IV du titre XII « Exécution des jugements, des contraintes et des obligations en matière douanière », afin de substituer à la notion « *de contraintes* » celle « *d'avis de mise en recouvrement* ».

Le **8° du I** du présent article procède à la même substitution au 3 de l'article 379 du code des douanes.

Le **9° du I** supprime le 3 de l'article 382 du code des douanes, le caractère exécutoire de l'avis de mise en recouvrement étant désormais prévu à l'article 345, tandis que l'article 348 permet de suspendre le caractère exécutoire de l'avis de mise en recouvrement.

*

* *

La Commission a *adopté* l'article 30 sans modification.

*
* *

Après l'article 30

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Michel Bouvard, visant à exonérer de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance les cotisations des exploitants de remontées mécaniques dues au titre du système d'assurance mutualiste contre les aléas climatiques.

M. Augustin Bonrepaux a indiqué qu'il est essentiel de soutenir les zones de montagne, comme le Gouvernement précédent l'avait fait avec la création de l'assurance « fonds de neige », en exonérant les exploitants de montagne de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance, ce qui représenterait pour eux un allègement de charges de l'ordre de 20 millions d'euros.

Votre **Rapporteur général** s'est déclaré défavorable à cet amendement en estimant que les zones de montagne bénéficient déjà de conditions fiscales très favorables.

M. Augustin Bonrepaux a proposé de sous-amender l'amendement afin de limiter l'exonération aux seules zones de revitalisation rurale (ZRR).

Après les observations de **M. Philippe Auberger**, votre **Rapporteur général** a rappelé son souci de ne pas multiplier les exonérations à la taxe spéciale sur les conventions d'assurance qui sont déjà au nombre de quinze.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

*
* *

AUTRES DISPOSITIONS

Article additionnel avant l'article 31

Passage à une périodicité mensuelle pour la communication au Parlement de la situation des dépenses engagées.

Texte de l'article additionnel :

Dans le troisième alinéa du III de l'article 164 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959, le mot : « trimestre » est par deux fois remplacé par le mot : « mois ».

Observations et décision de la Commission :

Sans préjudice des pouvoirs reconnus par la loi aux rapporteurs spéciaux des commissions des finances des deux assemblées, le contrôle du Parlement sur l'exécution budgétaire s'exerce, en cours d'année, sur la base des dispositions du III de l'article 164 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959. Ce paragraphe définit les « *renseignements* » qui doivent être adressés périodiquement aux commissions compétentes du Parlement (c'est-à-dire aux commissions chargées des finances) par le ministre des finances.

En matière de paiements effectifs, les commissions des finances sont destinataires depuis plusieurs années des situations mensuelles, éditées au niveau du chapitre, par la direction générale de la comptabilité publique. Ces situations ont été d'abord complétées, puis remplacées (au début de l'année 2002) par des fichiers informatiques reprenant l'ensemble des informations contenues auparavant dans la version « papier », mais détaillés désormais au niveau de l'article.

Le Parlement a donc pu bénéficier des progrès techniques déployés, au sein du réseau comptable de l'État, pour améliorer la qualité et la fiabilité du suivi quotidien et périodique des paiements. Il n'en a pas été de même en matière de dépenses engagées. L'information du Parlement reste assurée par la transmission, chaque trimestre, de la situation des dépenses engagées au cours du trimestre précédent. Cette périodicité trimestrielle apparaît aujourd'hui insuffisante et obsolète.

En effet, dans la perspective de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, il importe que le Parlement améliore sa capacité d'appréciation sur le niveau des dépenses engagées : il lui appartiendra, par exemple, d'exprimer un avis préalable sur les projets de décrets d'avance que devra lui transmettre le Gouvernement, à compter de 2006. Dès aujourd'hui, l'analyse des mouvements de crédits demandés dans les collectifs budgétaires pourrait être sensiblement affinée si elle pouvait s'appuyer sur la connaissance la plus récente de la situation des dépenses engagées.

Il convient donc de moderniser le texte de 1958 pour satisfaire à des besoins qui se font désormais plus pressants. En l'espèce, une période de restitution

plus brève, c'est-à-dire mensuelle, apparaît très opportune. Votre Rapporteur général relève, à cet égard, qu'il conviendra de « toiler » les textes relatifs au contrôle du Parlement sur les finances publiques préalablement à l'entrée en vigueur de la totalité des dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, afin de supprimer les dispositions éventuellement obsolètes et d'ajouter des dispositions plus adaptées aux enjeux actuels.

Il n'appartient pas à la loi de détailler la forme sous laquelle doivent être présentées les informations relatives aux dépenses engagées – étant entendu qu'elles doivent nécessairement être détaillées au niveau où s'exerce le principe de spécialité des crédits, c'est-à-dire le chapitre. Il conviendrait pourtant que, par parallélisme avec le degré de détail obtenu en matière de paiements, un suivi au niveau de l'article soit rendu possible. Ceci ne devrait pas représenter une contrainte insurmontable puisque, déjà, les situations trimestrielles relatives à certaines sections budgétaires sont présentées au niveau de l'article.

*
* *

La Commission a examiné un amendement présenté par votre Rapporteur général, visant à instaurer une périodicité mensuelle et non plus trimestrielle pour la transmission au Parlement de la situation des dépenses engagées, prévue par le III de l'article 164 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959.

Votre **Rapporteur général** a rappelé que les commissions compétentes du Parlement ne sont destinataires que chaque trimestre, de la situation des dépenses engagées au cours du trimestre précédent. Or, les progrès techniques ont permis à l'Etat de mettre en place un suivi mensuel des engagements. Dans la perspective de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, il apparaît nécessaire de permettre au Parlement de disposer de ce suivi mensuel et ce d'autant plus que la notion d'engagement des crédits est appelée à revêtir une importance accrue à l'avenir.

M. Philippe Auberger s'est interrogé sur la compatibilité de l'amendement avec les dispositions de la loi organique. En effet, la LOLF comporte des dispositions relatives au contrôle, et, de ce fait, l'ensemble des règles relatives à l'information et au contrôle par le Parlement peut avoir acquis un statut organique.

Votre **Rapporteur général** a indiqué que la loi organique n'a pas pour autant remis en cause la règle selon laquelle les dispositions législatives destinées à définir le contrôle du Parlement sur les finances publiques sont du domaine des lois de finances.

M. Philippe Auberger a cependant estimé qu'un risque existe que le Conseil constitutionnel censure ces dispositions au motif qu'elles n'ont pas leur place en loi de finances.

Sous le bénéfice des observations du **Président Pierre Méhaignerie**, la Commission a *adopté* l'amendement (**amendement n° 29**).

Article 31

Extension des contrôles de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) relatifs aux opérations cofinancées par les fonds structurels européens.

Texte du projet de loi :

La Commission interministérielle de coordination des contrôles portant sur les opérations cofinancées par les fonds structurels européens exerce les mêmes pouvoirs de contrôle que ceux prévus au I de l'article 43 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier à l'égard des autorités de gestion et de paiement, notamment les collectivités territoriales, des personnes morales ou physiques qui bénéficient des fonds structurels européens et qui mettent en œuvre des opérations inscrites dans les programmes bénéficiant de ces fonds ainsi que des organismes par lesquels ont transité ces concours.

Ces contrôles sont effectués par les membres de la Commission interministérielle de coordination des contrôles et, pour le compte de cette dernière, par l'inspection générale des finances, l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale des affaires sociales ou l'inspection générale de l'agriculture, représentées en son sein.

Exposé des motifs du projet de loi :

La Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) a été désignée en tant qu'organisme indépendant pour délivrer les déclarations de validité qui doivent être communiquées à la Commission européenne à la clôture de chaque forme d'intervention. À cet effet, elle veille au respect des obligations contractées par la France en matière de contrôle des opérations cofinancées par les fonds structurels européens. Elle s'assure notamment de l'efficacité des systèmes de gestion et de contrôle mis en place par les autorités de gestion et de paiement desdits fonds, afin d'éviter des conséquences financières lourdes du fait de l'absence de consommation des fonds ou de leur mauvaise utilisation conduisant à un apurement.

Pour mener à bien cette mission, la CICC doit disposer d'un pouvoir de contrôle propre à l'égard de ces autorités, y compris les collectivités territoriales, mais également à l'encontre des organismes intermédiaires ainsi que des bénéficiaires de fonds structurels européens. Ces contrôles, qui participent du contrôle des finances publiques, seront effectués par les membres de la CICC, inspecteurs généraux et personnes qualifiées et, pour le compte de cette dernière, par les diverses inspections générales représentées en son sein, sans préjudice des pouvoirs d'investigation propres dont disposent ces corps d'inspection.

Observations et décision de la Commission :

La France bénéficie de plus de 16 milliards d'euros de financement communautaire pour la programmation 2000-2006 au titre de la politique régionale cofinancée par les fonds structurels. Cependant, elle accuse dès maintenant un retard important dans la consommation de ces fonds, le taux de programmation des crédits dans les régions, qui devrait atteindre 30%, s'établit en moyenne à 15,2% et le taux de réalisation à seulement 6%. Il apparaît donc nécessaire de renforcer l'ensemble du dispositif de mise en œuvre des programmes, et le Gouvernement, dans deux circulaires du Premier ministre du 15 juillet et du 9 août 2002 s'est attaché à améliorer la gestion et le suivi des fonds structurels.

Le présent article s'intègre dans cet effort de rationalisation de la gestion et du contrôle des fonds structurels en proposant de doter l'organisme indépendant, chargé de veiller au respect par la France des obligations européennes en matière de contrôle des opérations financées par les fonds structurels européens, des moyens propres à lui permettre d'exercer efficacement son contrôle.

I.- Le renforcement des contrôles des opérations cofinancées par les fonds structurels, sous l'égide de la Commission interministérielle de coordination des contrôles

A.- La nécessité de renforcer les contrôles

La qualité des contrôles, outre qu'elle permet l'approfondissement de la lutte indispensable contre la fraude dans des procédures caractérisées par leur lourdeur et le nombre élevé d'intervenants, est une condition essentielle à l'efficacité des programmes structurels.

En outre, deux nouvelles dispositions communautaires exposent désormais les Etats membres défaillants dans la gestion et le contrôle des fonds structurels à de lourdes conséquences financières.

D'une part, en vertu de la règle dite du « dégageant d'office », prévue aux articles 31, paragraphe 2, et 32, paragraphe 2, du règlement (CE) 1260/99 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les fonds structurels, les programmes n'ayant pas fait l'objet de demandes de paiement recevables avant la deuxième année suivant leur engagement sont dérogés d'office et ne peuvent faire l'objet d'un réengagement.

D'autre part, le règlement (CE) n° 448/2001 de la Commission du 2 mars 2001, fixant les modalités d'application du règlement (CE) 1260/99 précité du Conseil en ce qui concerne les systèmes de gestion et de contrôle des concours octroyés au titre des fonds structurels, autorise la Commission européenne à apurer les irrégularités, soit sur la base de dossiers individuels, soit, en cas de défauts systémiques, par des corrections financières forfaitaires ou extrapolées, dont les montants peuvent par conséquent s'avérer très élevés.

Un renforcement très rigoureux des contrôles est donc indispensable, afin de garantir le respect strict des nouvelles obligations communautaires et d'éviter des reversements importants au budget de l'Union européenne.

B.- Le rôle actuel de la Commission interministérielle de coordination des contrôles

Au sommet de la chaîne des contrôles, la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) portant sur les opérations cofinancées par les fonds structurels européens, instituée par le décret n° 2002-633 du 26 avril 2002 en remplacement de la Commission créée par le décret n° 93-985 du 6 août 1993, exerce un rôle de coordination, d'impulsion et de contrôle.

- Il lui appartient en effet de veiller au respect, par l'ensemble des administrations concernées, des obligations concernant le contrôle des opérations co-financées par les fonds structurels européens et de s'assurer de l'efficacité des systèmes de gestion et de contrôle mis en place en application du règlement (CE)

n° 438/2001 de la Commission du 2 mars 2002 précisant le règlement (CE) n° 1260/99 du Conseil précité.

Le système de contrôle repose sur trois types de modalités :

– le « contrôle du service fait ». Il porte sur la réalité et la conformité physique de l'opération, la réalité et l'éligibilité des dépenses encourues et le respect du plan de financement prévu. Ce contrôle est exercé sur pièces et sur place, sous la responsabilité de l'ordonnateur, et donne lieu à la délivrance d'un certificat ;

– le contrôle par sondage, dit « contrôle des 5% ». Il est effectué par les autorités de gestion, c'est-à-dire les services de l'Etat, sauf pour certains programmes d'initiative communautaire ⁽¹⁾, mais peut être sous-traité. Il a pour objet de vérifier le système de gestion et de contrôle mis en place pour améliorer l'efficacité des programmes, et d'examiner de manière sélective les opérations afin de s'assurer notamment de la fiabilité des déclarations de dépenses ;

– les « contrôles de qualité ». Ils ont pour objet de tester régulièrement le bon fonctionnement du système mis en place.

• Au sein de chacun de ces trois dispositifs, la CICC définit le cadre d'ensemble des contrôles et veille à son exécution. Dès lors, les autorités de gestion lui adressent annuellement un rapport de synthèse des contrôles effectués, précisant les suites données aux constats effectués. Elle a pour mission d'en évaluer les résultats et d'établir le rapport annuel sur les contrôles prévu à l'article 13 du règlement (CE) n° 438/2001 précité. L'exercice de ces missions lui permet de demander toute information complémentaire nécessaire.

• Surtout, il appartient à la CICC, avec le concours des inspections générales de l'administration, des affaires sociales, de l'agriculture et des finances, d'effectuer des contrôles des systèmes de gestion et de contrôle mis en place par les services gestionnaires et d'exécution, appelés audits internes, afin de s'assurer de la qualité et de la fiabilité de ces systèmes ⁽²⁾. Cette mission est en quelque sorte la clef de voûte de l'architecture des contrôles, et ce d'autant plus que les audits réalisés en fin de période de programmation donneront lieu aux rapports contradictoires servant de fondement aux déclarations de validité présentées, pour chaque forme d'intervention, à la Commission, en application des articles 15 à 17 du règlement (CE) n° 438/2001 précité. La CICC, qui établit ces déclarations de validité, est donc désormais le contrôleur financier national au sens des règlements communautaires.

(1) Voir ci-après.

(2) La Commission interministérielle de contrôle sur les fonds structurels a réalisé, pour la période 1994-1999, deux audits dans chaque région et au moins un audit auprès des autorités de gestion nationales.

II.- La nécessité de doter la CICC de pouvoirs de contrôle approfondis à l'égard de l'ensemble des acteurs des fonds structurels

Il importe de doter la CICC d'un pouvoir de contrôle propre à lui permettre d'exercer efficacement l'ensemble de ses missions, et surtout de délivrer les déclarations de validité, communiquées à la Commission européenne à la clôture des interventions, qui engagent la République française auprès des Communautés.

La CICC ne dispose pas en effet, à ce jour, de pouvoirs de contrôle en son nom propre en vertu du décret n° 2002-633 du 26 avril 2002. Les inspections générales représentées en son sein disposent pour leur part de leurs pouvoirs de contrôle de droit commun sur les services de l'Etat. En outre, en vertu de l'article 43 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 modifiée, l'inspection générale des finances, ainsi que l'inspection générale de l'administration dans le cadre de son champ d'intervention, exercent les pouvoirs de contrôle approfondis, que le présent article du projet de loi propose d'étendre à la CICC, à l'égard des seuls « *organismes bénéficiaires de concours financiers provenant de la Communauté européenne* », c'est-à-dire les bénéficiaires ultimes des fonds structurels.

A.- Doter la CICC de pouvoirs de contrôle propres

- Le présent article propose de doter la CICC, en son nom propre, des pouvoirs de contrôle prévus au I de l'article 43 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996. Cet article dispose que « *le contrôle [...] s'exerce de plein droit. Il est effectué **sur pièces et sur place** et porte sur **l'ensemble des comptes** et de la gestion de l'organisme vérifié. Toutefois, lorsque le concours [...] est affecté à une dépense déterminée et qu'il ne dépasse pas la moitié des ressources totales de l'organisme bénéficiaire, le contrôle se limite au compte d'emploi du concours financier que l'organisme doit produire en même temps que les pièces de dépenses afférentes. Si le compte d'emploi et les pièces de dépenses ne sont pas produites, le contrôle porte sur l'ensemble des comptes et de la gestion de l'organisme* ».

- Le **deuxième alinéa** du présent article prévoit que les titulaires des pouvoirs de contrôle seraient les membres de la CICC. En vertu du décret n° 2002-633 précité, il s'agit de six membres nommés par arrêté du Premier ministre pour une durée de trois ans renouvelable : un inspecteur général des finances, un inspecteur général de l'administration, un inspecteur général des affaires sociales, un inspecteur général de l'agriculture ainsi que deux personnalités qualifiées dans le domaine de compétence de la commission ayant la qualité de fonctionnaire de catégorie A en activité ou honoraire. Le présent article prévoit, en outre, que pourraient exercer les contrôles relevant de la compétence de la CICC « *pour le compte de cette dernière* » : l'inspection générale des finances, l'inspection générale

de l'administration, l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale de l'agriculture qui disposeraient de ces pouvoirs ⁽¹⁾.

B.- Elargir le périmètre des contrôles

- Il est en outre essentiel que la CICC ait les moyens de veiller à ce que les contrôles soient mis en place par l'ensemble des autorités de paiement autres que les services de l'Etat, de même que les audits doivent être menés auprès de l'ensemble des autorités de gestion et de paiement. Cela suppose d'élargir ses pouvoirs de contrôle à l'ensemble des autorités de paiement et de gestion, ainsi qu'aux organismes intermédiaires bénéficiant d'une délégation de gestion.

Afin de permettre aux services nationaux et préfectoraux de se consacrer pleinement tant au montage des projets qu'à des tâches financières et de contrôles, il est en effet apparu nécessaire de déléguer de manière croissante la gestion d'une partie des programmes, et cette tendance pourrait s'accroître dans le futur.

– En ce qui concerne les programmes régionaux (objectif 1, visant à promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement, et objectif 2, soutenant la reconversion économique et sociale des régions en difficultés structurelles), l'autorité de gestion et de paiement est le préfet de région. Cependant, le recours croissant à l'attribution d'une subvention globale a permis de déléguer la gestion d'une partie des programmes, dont la responsabilité a été confiée aux régions, aux groupements d'intérêt public constitués pour les grands projets de ville ou aux organismes spécialisés, comme l'ADEME ou l'ANVAR. Ces organismes ont donc dû, sous le contrôle du préfet, mettre en œuvre des systèmes de gestion et de contrôle des mesures gérées par subvention globale, ainsi qu'une articulation entre les critères fixés par la CICC. Ils assurent en particulier le premier dispositif du contrôle : le contrôle « de service fait ».

– Les délégations de gestion n'ont en revanche guère été développées pour les programmes nationaux (volet national de l'objectif 3, actions en faveur du développement des ressources humaines ; programme d'initiative communautaire EQUAL prévoyant le développement de pratiques nouvelles de lutte contre les discriminations et les inégalités dans l'accès au marché du travail) dont les ministres concernés restent les autorités de gestion et de paiement.

– Cependant, les évolutions principales concernent les programmes d'initiative communautaire, dont la gestion et parfois le paiement ont été confiés à des organismes tiers. Ainsi, la gestion des programmes d'initiative communautaire INTERREG et URBAN (respectivement coopération interrégionale transfrontalière et revitalisation des villes et banlieues en crise) a été déléguée aux collectivités locales concernées et candidates pour en assumer la responsabilité. Parallèlement, la Caisse des dépôts et des consignations a été mandatée comme autorité de paiement

(1) Il ressort des dispositions actuelles de l'article 43 de la loi n° 96-314 précitée que les pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place seraient étendus par le présent article aux inspections générales des affaires sociales et de l'agriculture.

des programmes INTERREG et URBAN II. De même, pour le programme « LEADER + » (promotion du développement rural au travers d'initiatives et de groupes d'action locale), le Centre national d'adaptation des structures des exploitations agricoles assure les fonctions d'autorité de gestion et d'autorités de paiement. Enfin, la Caisse des dépôts et des consignations a été mandatée comme autorité de paiement des programmes INTERREG et URBAN II (revitalisation des zones urbaines en difficulté).

- En outre, afin d'opérer un examen approfondi des systèmes de contrôle et des contrôles effectués, notamment à l'occasion des audits, la CICC doit pouvoir exercer, en propre, des contrôles sur l'ensemble des organismes intermédiaires et relais, ainsi que sur les bénéficiaires finaux ou ultimes de fonds structurels.

Le **premier alinéa** du présent article propose par conséquent d'élargir le champ du contrôle de la CICC aux « *autorités de gestion et de paiement, notamment les collectivités territoriales* » ainsi qu'aux bénéficiaires ultimes des fonds et aux organismes par lesquels transitent les fonds.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 31 sans modification.

*
* *

Article 32

**Prorogation du régime, spécifique au ministère de la défense,
d'aliénation des immeubles inutiles à ses services.**

Texte du projet de loi :

Au III de l'article 73 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière, les mots : « Pour une période de seize années à compter du 1^{er} janvier 1987 » sont remplacés par les mots : « Pour une période de vingt-deux années à compter du 1^{er} janvier 1987 ».

Exposé des motifs du projet de loi :

L'aliénation des immeubles domaniaux reconnus inutiles au ministère de la défense est soumise, depuis 1987, à un régime temporaire et spécifique reposant notamment sur un aménagement du droit commun domanial.

Ce régime, introduit par l'article 73 de la loi du 23 décembre 1986, permet au ministère de la défense de déroger aux articles L. 53 et L. 54 du code du domaine de l'État et de choisir librement entre la réaffectation à un autre département ministériel, ou la cession à un tiers, d'un immeuble inutile à ses services. Ce régime d'aliénation spécifique s'éteint le 31 décembre 2002. Les raisons qui ont présidé à sa mise en place et justifié son maintien n'auront cependant pas disparu à cette date.

Sur le plan quantitatif, la mission pour la réalisation des actifs immobiliers du ministère de la défense, qui a traité plus de 1.500 dossiers de cession depuis sa création en 1987, aura encore environ 600 aliénations à diligenter après le 31 décembre prochain. L'étalement dans le temps des opérations de restructuration des armées laisse par ailleurs prévoir un flux d'environ 50 nouveaux dossiers par an pendant plusieurs années.

Enfin, la diminution programmée du volume des actifs à céder se trouve d'ores et déjà compensée par une plus grande complexité des dossiers, les dernières emprises libérées étant, pour certaines, parmi les plus délicates à reconvertir.

Pour ces raisons, il est proposé de prolonger le dispositif jusqu'à la fin de l'année 2008.

Observations et décision de la Commission :

L'article 73 modifié de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière prévoit, dans son paragraphe III que : « *pour une période de seize années à compter du 1er janvier 1987, il peut être dérogé aux dispositions des articles L. 53 et L. 54 du code du domaine de l'État, en ce qu'elles concernent l'obligation d'affectation ou d'utilisation préférentielle au profit des autres services de l'État, des immeubles remis par le ministère de la défense à l'administration des domaines.* »

L'article L. 53 du code du domaine de l'État prévoit que les immeubles domaniaux reconnus définitivement inutiles aux services civils ou militaires de l'État doivent être remis au service des domaines. De même, l'article L. 54 de ce même code prévoit que les immeubles du domaine privé de l'État, non susceptibles d'être affectés ou utilisés, sont aliénés par le service des domaines qui en recouvre le prix. Le régime de droit commun prévoit donc que le service des domaines est responsable de la cession des immeubles de l'État.

L'article 73 de la loi du 23 décembre 1986 précitée a prévu que le ministère de la défense échapperait jusqu'au 31 décembre 2002 à ce régime de droit commun ⁽¹⁾.

Ne recourant pas au service des domaines, le ministère de la défense s'est doté d'une structure spécifique chargée de cette mission. Créée en 1987, la mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI) est placée sous l'autorité du secrétaire général pour l'administration du ministère. La mission a pour fonction principale de négocier la vente des biens immobiliers devenus inutiles aux armées, en conciliant les intérêts du ministère de la défense avec ceux des collectivités locales.

Entre 1989 et 2001, la mission a procédé à 1.518 ventes, représentant 7.619 hectares, pour un montant de 552 millions d'euros. En 2002, 46 millions d'euros de cessions devraient être réalisés. Il restera 8.000 hectares à aliéner, mais des incertitudes subsistent sur la possibilité de céder ces sites. Il s'agit notamment de la base de sous-marins de Lorient, de la base aérienne 114 d'Aix-les-Milles, du quartier Niel à Bordeaux, de la base aérienne 122 à Chartres, de la caserne de Bonne à Grenoble, de l'ex-poudrerie de Toulouse-Braqueville, ainsi que de l'ensemble des quartiers militaires de Fontainebleau. En effet, ces sites doivent être désamiantés et dépollués, ce qui représente un coût non négligeable.

Afin de mener à bien l'ensemble de ces cessions – 600 cessions restent à effectuer – le présent article propose de proroger jusqu'au 31 décembre 2008 le cadre juridique dérogatoire permettant à la mission pour la réalisation des actifs immobiliers d'exercer ses missions.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 32 sans modification.

*
* *

(1) Initialement prévue pour une durée de cinq ans, cette dérogation a été prorogée à trois reprises : pour deux ans en application de l'article 42 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi précitée du 23 décembre 1986 ; pour trois ans en application de l'article 53 de la loi de finances rectificative pour 1993 (n° 93-1353 du 30 décembre 1993) et pour six ans en application de l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 1996 (n° 96-1182 du 30 décembre 1996).

Article 33

Clôture du compte de commerce n° 904-01 «Subsistances militaires».

Texte du projet de loi :

I. Le compte spécial du Trésor n° 904-01 « Subsistances militaires », ouvert par l'article 24 de la loi n° 43-488 du 26 août 1943 modifiée portant ouverture et annulation de crédits sur l'exercice 1943, est clos au 31 décembre 2004. Au plus tard à cette date, tout ou partie des droits et obligations de l'État relatifs aux services d'approvisionnement du ministère de la défense sont transférés, par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre de la défense, à l'économat des armées. Ce transfert ne donne lieu à aucune indemnité ou perception de droits ou de taxes, ni à aucun versement de salaires ou d'honoraires au profit des agents de l'État.

II. A compter du 1er janvier 2003, la loi n° 59-869 du 22 juillet 1959 portant statut de l'économat de l'armée est modifiée ainsi qu'il suit :

1° Dans le titre et les dispositions de la loi, les mots : « économat de l'armée » sont remplacés par les mots : « économat des armées ».

2° L'article 1er est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 1er. - L'économat des armées constitue un établissement public de l'État, de caractère commercial, doté de l'autonomie financière et placé sous la tutelle du ministre de la défense.

Il a pour objet le soutien logistique et la fourniture de services, de denrées et de marchandises diverses aux formations militaires en France et à l'étranger ainsi qu'aux parties prenantes collectives et individuelles autorisées par le ministre de la défense.

Le ministre de la défense oriente l'action de l'économat des armées et exerce une surveillance générale sur son activité. »

III. Les agents publics appartenant aux services d'approvisionnement du ministère de la défense peuvent être mis à la disposition de l'économat des armées.

Exposé des motifs du projet de loi :

Cet article a pour objet de faire assurer par l'économat de l'armée les activités dont les services d'approvisionnement du ministère ont la charge dans le cadre du compte de commerce n° 904-01 « Subsistances militaires ».

Il est donc proposé de clore ce compte le 31 décembre 2004. Ouvert par l'article 24 de la loi du 26 août 1943, il retrace les dépenses et les recettes relatives à la gestion de stocks de vivres et notamment des stocks obligatoires ou de crise, en complément du recours aux marchés locaux d'approvisionnement en denrées. Ce compte est géré par la direction centrale du commissariat de l'armée de terre, qui utilise un réseau d'établissements ravitailleurs.

Cette clôture entraînera le nécessaire transfert des droits et obligations des organismes d'approvisionnement du ministère de la défense vers l'économat de l'armée. Dans le but de recentrer l'activité du ministère de la défense, ce regroupement permettra de peser davantage sur le marché de l'approvisionnement en vivres. En outre, du fait du développement des opérations extérieures et du volume et de la nature des prestations à apporter aux intervenants des différentes armées, il s'avère nécessaire d'avoir un outil réactif. Enfin, un meilleur suivi de la sécurité sanitaire des approvisionnements doit être garanti. Une structure interarmées comme l'économat est la solution la mieux adaptée : en tant qu'établissement public industriel et commercial, l'économat de l'armée dispose d'une plus grande souplesse, gage d'efficacité économique.

Il apparaît nécessaire d'élargir l'objet de l'économat de l'armée pour y inclure les missions des services d'approvisionnement de l'État. De plus, l'économat de l'armée étant un établissement public industriel et commercial, il ne doit employer en principe que des personnels soumis au droit privé. Dans la mesure où un transfert d'agents publics des services d'approvisionnement de l'État est envisagé, il est nécessaire d'insérer une disposition législative prévoyant que ces personnels de droit public pourront être mis à disposition de l'économat des armées.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article tend, d'une part, à clôturer le compte de commerce n° 904-01 « Subsistances militaires » et, d'autre part, à créer l'économat des armées, établissement public qui se substituera à l'actuel économat de l'armée.

I.- La clôture du compte de commerce

Le compte de commerce n° 904-01 « Subsistances militaires » a été créé par l'article 24 de la loi n° 43-488 du 26 août 1943 portant ouverture et annulation de crédits sur l'exercice 1943.

Il a pour objet de retracer l'achat, le conditionnement, le stockage et la cession aux corps de troupe et autres organismes relevant du ministère de la défense de toutes les denrées ou matières nécessaires à l'alimentation et au service du chauffage et de l'éclairage.

Le compte de commerce supporte, en dépenses, le prix d'achat des denrées et autres matières précédemment mentionnées, le remboursement au budget général des dépenses de personnel et les frais généraux du service. Il reçoit, en recettes, le produit des cessions effectuées aux divers corps de troupe ou organismes consommateurs. Ce compte est actuellement géré par la direction centrale du commissariat de l'armée de terre, qui utilise un réseau d'établissements ravitailleurs.

Pour 2003, après deux années de réduction de trésorerie (de 22,87 millions d'euros par an) réalisée sous forme de cessions gratuites aux forces, les recettes et les dépenses ont été fixées respectivement à 54,1 millions d'euros et 60,8 millions d'euros. Le poids de la charge nette passe de 22,87 millions d'euros à 6,7 millions d'euros soit une diminution de 71 %. En réalité, les dotations stabilisées prévues pour 2003 anticipaient la clôture de ce compte de commerce et la transformation de l'économat de l'armée en économat des armées.

Le **I** du présent article propose de clôturer ce compte au 31 décembre 2004. Un arrêté conjoint du ministre de l'économie et du ministre de la défense transférera, au plus tard à la date de clôture du compte, les droits et obligations de l'État à l'économat des armées, que le présent article propose de créer.

II.- La création de l'économat des armées

L'économat de l'armée est un établissement public créé par la loi n° 59-869 du 22 juillet 1959 portant statut de l'économat de l'armée. Cette loi a érigé en établissement public à caractère industriel et commercial de l'État le service des économats de l'armée institué par la loi du 17 juillet 1942 relative du service des économats de l'armée.

Alors que l'actuel économat de l'armée n'est, en principe, compétent qu'à l'égard de l'armée de terre – même s'il assure l'approvisionnement de toutes les forces françaises en opérations extérieures – le **II** du présent article tend à confier les

missions de ravitaillement des trois armées à une structure unique. Il propose ainsi de modifier l'intitulé de la loi du 22 juillet 1959, remplaçant « économat de l'armée » par « économat des armées. » (1° du II du présent article).

De plus, il propose une nouvelle rédaction de l'article 1^{er} de cette loi, qui définit la nature juridique et les compétences de cet économat (2° du II du présent article). Comme la structure actuelle, l'économat des armées serait un établissement public à caractère industriel et commercial de l'État, sous tutelle du ministère de la défense.

Sa mission consistera à assurer le « *soutien logistique et la fourniture de services, de denrées et de marchandises diverses aux formations militaires en France et à l'étranger ainsi qu'aux parties prenantes collectives et individuelles autorisées par le ministre de la défense.* » Par rapport au texte en vigueur, plusieurs nouveautés sont à souligner :

– la mention des « *corps de troupe* » est abandonnée au profit d'une référence aux « *formations militaires* », qui permet d'étendre la compétence de l'économat à l'ensemble des armées et non plus à la seule armée de terre ;

– l'établissement public assurera sa mission auprès des unités de l'armée française, qu'elles soient présentes sur le territoire national ou bien à l'étranger, dans le cadre des opérations extérieures. Contrairement à l'actuel économat, la nouvelle entité exercera sa mission sur le territoire national en temps de paix ;

– compte tenu de la banalisation des missions de l'économat, la référence aux circonstances, définies restrictivement, justifiant son intervention sont supprimées. Il convient de rappeler que l'économat exerçait ses missions en cas de guerre, lors de l'intervention de troupes hors du territoire métropolitain – c'est ce qui justifiait son implantation auprès des forces françaises stationnées en Allemagne – ou lorsque des difficultés « *exceptionnelles* » de ravitaillement perturbaient les conditions normales du commerce.

Tout comme il le fait actuellement à l'égard de l'économat de l'armée, le nouvel établissement public sera orienté par le ministre de la défense, qui exerce une surveillance générale sur son activité.

Enfin, le **III** du présent article précise que les agents publics qui travaillent actuellement dans les services d'approvisionnement du ministère, dont les compétences seront transférées à l'économat, pourront lui être mis à disposition. En effet, l'établissement public ayant le caractère d'établissement public à caractère industriel et commercial, il ne peut, en principe, n'employer que des salariés de droit privé. Le présent article propose donc d'instaurer une exception législative à ce principe.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 33 sans modification.

Article 34

Païement des pensions militaires d'invalidité jusqu'à la fin du mois du décès.

Texte du projet de loi :

Le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre est ainsi modifié :

1° L'article L. 109 est remplacé par les dispositions suivantes : « Art. L.109. – Les pensions sont payées mensuellement, à terme échu et jusqu'à la fin du mois au cours duquel le pensionné est décédé ».

2° Il est inséré un article L. 109 *bis* ainsi rédigé : « Art. L.109 *bis*. – Les articles L. 91 à L. 93 du code des pensions civiles et militaires de retraite sont applicables aux pensions servies au titre du présent code ».

3° L'article L. 44 est complété par un second alinéa ainsi rédigé : « L'entrée en jouissance de la pension est fixée au premier jour du mois suivant le décès de l'ouvrant droit, sous réserve des dispositions de l'article L. 108. Toutefois, dans le cas particulier d'une pension temporaire, lorsque le décès survient le même mois que la date normale d'expiration de la pension, celle-ci est payée jusqu'à cette date et, si elle ouvre droit à pension de réversion, cette pension prend effet au lendemain de la même date ».

Les 1° et 3° du présent article entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2003.

Exposé des motifs du projet de loi :

Dans le cadre juridique actuel, l'État verse au pensionné titulaire d'une pension militaire d'invalidité la prestation jusqu'au jour de son décès ; eu égard aux délais d'information des services de la Comptabilité publique concernant les décès, un trop versé est presque toujours constaté et fait l'objet d'une demande de remboursement auprès de la famille lorsqu'il n'y a pas d'entrée en jouissance d'une pension d'ayant cause.

Les ayants cause se voient alors notifier par l'administration, en un moment particulièrement pénible, un avis de reversement relatif au trop versé qui ne représente souvent que quelques dizaines d'euros.

En outre, cette situation entraîne, pour les services de la Comptabilité publique, une charge de travail élevée ainsi que des frais de recouvrement et contentieux importants, alors même que le rendement du dispositif actuel est faible.

Cette mesure, dont le coût s'élève à 5,3 millions €, s'inscrit dans le cadre du processus de simplification administrative initié par le Premier ministre.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article propose que les pensions militaires d'invalidité soient payées jusqu'à la fin du mois pendant lequel le pensionné est décédé, et non plus, comme actuellement, jusqu'au jour du décès.

I.- Les inconvénients du régime actuel

D'après le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, les pensions militaires d'invalidité sont payées mensuellement à terme échu.

En l'état actuel de la législation, l'Etat verse donc la pension militaire d'invalidité et des victimes de la guerre jusqu'au jour du décès du pensionné.

En conséquence, les services de la comptabilité publique chargés du versement de la prestation n'étant pas instantanément avertis du décès, la pension est

versée dans son intégralité le mois où celui-ci est survenu. Il est ensuite demandé à la famille de reverser le trop-perçu.

La demande de reversement est tout à la fois délicate et coûteuse à mettre en œuvre. En effet, l'administration supporte une charge de travail importante, se voit obligée d'intervenir dans un moment particulièrement pénible et ce pour des sommes peu élevées. D'après les renseignements fournis à votre Rapporteur général, dans la très grande majorité des cas, le trop-perçu est inférieur à 300 euros, le montant des pensions variant en fonction du niveau d'invalidité, du grade, des majorations pour tierce personne et des majorations pour enfant.

Même en cas d'information parvenue aux services de la comptabilité publique avant la liquidation de la pension, ceux-ci doivent procéder au calcul du montant à verser pour le mois pendant lequel la personne pensionnée est décédée, ce qui représente également une charge de travail importante.

II.- La simplification proposée par le présent article

A.- Le paiement des pensions jusqu'à la fin du mois du décès

Il est proposé de verser la pension jusqu'à la fin du mois au cours duquel le pensionné est décédé, sans qu'il y ait lieu de procéder à une demande de reversement du trop-perçu.

L'article L. 109 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ferait l'objet d'une nouvelle rédaction d'après laquelle les « *pensions sont payées mensuellement, à terme échu et jusqu'à la fin du mois au cours duquel le pensionné est décédé* ».

Ainsi les pensions pourraient-elles être versées dans leur intégralité le mois du décès, quelle que soit la date de celui-ci.

Il convient de souligner que l'article R. 97 du code des pensions civiles et militaires de retraite prévoit qu'en cas de décès d'un fonctionnaire ou d'un militaire retraité, la pension ou la rente viagère d'invalidité est payée jusqu'à la fin du mois civil au cours duquel le fonctionnaire ou le militaire est décédé.

Le présent article propose donc d'appliquer aux pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre une disposition similaire à celle existant pour les pensions civiles et militaires de retraite.

En conséquence, il est proposé aux fins de coordination d'insérer un nouvel article L. 109 *bis* dans le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. Cet article ferait référence aux dispositions du code des pensions civiles et militaires de retraite auxquelles l'actuel article L. 109 renvoie ⁽¹⁾.

(1) Cet article mentionne actuellement l'ancienne numérotation des articles, antérieure à la loi n° 64-1339 du 26 décembre 1964 portant réforme du code précité.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 109 dispose que les articles L. 90 alinéa premier, L. 91, L. 92, L. 94 à L. 96 du code des pensions civiles et militaires de retraite sont applicables aux pensions servies au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. La rédaction proposée pour le nouvel article L. 109 *bis* renverrait, quant à elle, aux seuls articles L. 91 à L. 93 du code des pensions civiles et militaires de retraite. En effet :

– l'article L. 90, alinéa premier, dispose que : « *La pension et la rente viagère d'invalidité sont payées mensuellement et à terme échu dans les conditions déterminées par un règlement d'administration publique* ». La nouvelle rédaction de l'article L. 109 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre proposée au présent article a précisément le même objet, ce qui rendrait toute référence à cet article L. 90 du code des pensions civiles et militaires de retraite redondante avec l'article L. 109 dans sa rédaction issue du présent projet de loi ;

– les articles L. 94 à L. 96 concernent les avances faites sur une pension. Ces avances sont interdites en principe mais la caisse nationale d'épargne et les caisses de crédit municipal sont autorisées à consentir des avances représentant les arrérages courus d'un ou deux mois. Ces dispositions avaient un sens lorsque les pensions étaient versées trimestriellement. Les pensions militaires d'invalidité étant versées chaque mois, il n'est plus nécessaire d'y faire référence dans le nouvel article L. 109 *bis*.

Les renvois aux articles L. 91 à L. 93 gardent toute leur pertinence. En effet :

– l'article L. 91 porte sur les arrérages restant dus au décès des titulaires de pensions servies par l'Etat, lesquels doivent être payés, en règle générale, à l'époux survivant ;

– l'article L. 92 est relatif à la fraude ;

– l'article L. 93 porte sur la restitution des sommes payées indûment. Sauf dans les cas de fraude, omission, déclaration inexacte ou de mauvaise foi, la restitution des sommes payées indûment au titre des pensions, de leurs accessoires ou d'avances provisoires ne peut être exigée que pour celles des sommes correspondant aux arrérages afférents à l'année au cours de laquelle le trop-perçu a été constaté et aux trois années précédentes. L'introduction de cet article étant intervenue postérieurement à la rédaction actuelle de l'article L. 109 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, et ce dernier n'ayant pas fait l'objet de modifications depuis lors, il convient à présent que l'article L. 109 *bis* renvoie à l'article L. 93 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

B.- Le versement de la pension aux ayants cause

Le 3° du présent article constitue une mesure de coordination.

Les articles L. 43 à L. 48 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre portent sur les droits à pension des veuves et des orphelins.

Parmi eux, l'article L. 44 dispose que les demandes de pension sont recevables sans limitations de délai.

Le 3^o précité prévoit d'ajouter à cet article, un alinéa relatif au début du versement de la pension aux ayants cause, en coordination avec la proposition faite de verser la prestation du pensionné jusqu'au terme du mois de son décès. L'entrée en jouissance de la pension serait donc fixée, pour les ayants cause, au premier jour du mois suivant le décès du pensionné. Deux pensions ne pourront donc pas être versées simultanément.

Les dispositions précitées s'appliqueraient « *sous réserve de celles de l'article L. 108* [du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre] ». Ces dernières visent les cas de dépôt tardif des demandes de liquidation ou de révision de pension. Lorsque, par suite du fait personnel du pensionné, ces demandes parviennent à l'administration après la fin de la troisième année suivant celle de l'entrée en jouissance normale de la pension, le titulaire ne peut prétendre qu'aux sommes dues au titre de l'année de la demande et des trois années précédentes. L'article L. 108 a été modifié en dernier lieu par la loi de finances pour 1966 (loi n^o 65-997 du 29 novembre 1965) et aucune référence à cet article n'avait depuis été introduite dans l'article L. 44.

Le cas particulier des pensions temporaires est également prévu. Il y a droit à pension temporaire lorsque l'infirmité causée par la blessure ou la maladie n'est pas reconnue incurable. La pension temporaire est concédée pour trois années et elle est renouvelable par périodes triennales. Dans le cas d'une pension temporaire, lorsque le décès intervient le même mois que celui de la date d'échéance de la pension, la pension temporaire est payée jusqu'à son terme prévu. Si cette pension ouvre droit à une pension de réversion, celle-ci prend effet le lendemain de la date d'expiration de la pension temporaire.

C.- Le coût de la mesure

Le « vert budgétaire 2002 » prévoit que 465.990 pensions seront versées en 2002, dont 318.072 aux invalides eux-mêmes, 138.124 aux veuves et orphelins et 9.794 aux ascendants. Chaque année, ce sont entre 15.000 et 20.000 pensionnés qui décèdent.

Le coût de la mesure est estimé à 5,3 millions d'euros. Ce chiffrage a été réalisé en prenant une hypothèse de pension moyenne et de décès le 15 du mois, ce qui entraîne le versement supplémentaire de quinze jours de pension par rapport au régime applicable aujourd'hui. Les gains en termes de charge de travail pour l'administration n'ont, quant à eux, pas été quantifiés. Le dernier alinéa du présent article fixe l'entrée en vigueur de la nouvelle règle au 1^{er} janvier 2003.

*
* *

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel de votre Rapporteur général (**amendement n^o 30**) et l'article 34 ainsi modifié.

Article 35

Révision, en droit et en valeur, des pensions des ressortissants des pays anciennement placés sous la souveraineté française.

Texte du projet de loi :

I. – Les prestations servies en application des articles 170 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959, 71 de la loi de finances pour 1960 (n° 59-1454 du 26 décembre 1959) et 26 de la loi de finances rectificative pour 1981 (n° 81-734 du 3 août 1981) sont calculées dans les conditions prévues aux paragraphes suivants.

II. – Lorsque, lors de la liquidation initiale des droits directs ou à réversion, le titulaire n'a pas sa résidence effective en France, la valeur du point de base de sa prestation, telle qu'elle serait servie en France, est affectée d'un coefficient proportionnel au rapport des parités de pouvoir d'achat dans le pays de résidence et des parités de pouvoir d'achat de la France. Les parités de pouvoir d'achat du pays de résidence sont réputées être au plus égales à celles de la France. La résidence est établie au vu des frontières internationalement reconnues à la date de la publication de la présente loi.

Les parités de pouvoirs d'achat sont celles publiées annuellement par l'Organisation des Nations-Unies ou, à défaut, sont calculées à partir des données économiques existantes.

III. – Le coefficient dont la valeur du point de pension est affectée reste constant jusqu'au 31 décembre de l'année suivant celle au cours de laquelle a eu lieu la liquidation des droits effectuée en application de la présente loi. Ce coefficient, correspondant au pays de résidence du titulaire lors de la liquidation initiale des droits, est ensuite réévalué annuellement.

Le dispositif spécifique de revalorisation mentionné au II et au premier alinéa du III est exclusif du bénéfice de toutes les mesures catégorielles de revalorisation d'indices survenues depuis les dates d'application des textes visés au I ou à intervenir.

Le montant des prestations qui résulterait de l'application des coefficients ne peut être inférieur à celui que le titulaire d'une indemnité a perçu en vertu des dispositions mentionnées au I, majoré de 20 %.

IV. – Sous les réserves mentionnées au deuxième alinéa du présent paragraphe et sans préjudice des prescriptions prévues aux articles L. 108 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, L. 74 du code des pensions civiles et militaires de retraite instauré par la loi du 20 septembre 1948 et L. 53 du code des pensions civiles et militaires de retraites institué par la loi du 26 décembre 1964, les dispositions des II et III sont applicables à compter du 1^{er} janvier 1999.

Ce dispositif spécifique s'applique sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée et des contentieux contestant le caractère discriminatoire des textes mentionnés au I, présentés devant les tribunaux avant le 1^{er} novembre 2002.

V. – Les pensions d'invalidité peuvent être révisées, sur la demande des titulaires présentée postérieurement à l'entrée en vigueur du présent texte, pour aggravation des infirmités indemnisées ou pour prise en compte des infirmités nouvelles en relation avec celles déjà indemnisées.

VI. – Les prestations servies en application des textes visés au I peuvent faire l'objet, à compter du 1^{er} janvier 2002 et sur demande, d'une réversion dans les conditions prévues au IV de l'article 132 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001).

VII. – Le dernier alinéa de l'article L. 58 du code des pensions civiles et militaires de retraite et les I à III de l'article 132 de la loi de finances pour 2002 précitée sont abrogés.

Aux articles L. 107 et L. 259 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et L. 58 du code des pensions civiles et militaires de retraite, après les mots : « Par les circonstances qui font perdre la qualité de Français durant la privation de cette qualité » sont insérés les mots : « , à l'exclusion de la perte de cette qualité en raison de l'accession à l'indépendance d'un territoire antérieurement français ».

VIII. – Les bénéficiaires des prestations mentionnées au I peuvent, sur demande, en renonçant à toutes autres prétentions, y substituer une indemnité globale et forfaitaire en fonction de l'âge des intéressés et de leur situation familiale. Le droit aux soins médicaux gratuits et à l'appareillage afférent à la prestation faisant l'objet d'une indemnité globale et forfaitaire est conservé.

IX. – Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du II, précise les conditions dans lesquelles l'octroi des prestations mentionnées au V peut être adapté à des situations particulières et détermine les conditions d'application du VIII.

Exposé des motifs du projet de loi :

En raison de l'accès à l'indépendance de certains pays dont les nationaux étaient ou pouvaient devenir titulaires de pensions, rentes ou allocations viagères françaises, la loi de finances pour 1959 et la loi de finances pour 1960, complétées par la loi de finances rectificative pour 1981, ont stabilisé ou défini ces droits afin d'éviter leur suspension du fait de la perte de la nationalité française de ces nationaux devenus étrangers.

Le Conseil d'État a jugé que la différence de traitement faite entre les titulaires de ces droits en fonction de leur seule nationalité était incompatible avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et son premier protocole.

Considérant que ces pensions et autres droits rattachés constituent une rémunération destinée à assurer à leurs titulaires des conditions de vie en rapport avec la dignité de leurs fonctions passées, un critère de résidence permettant la prise en compte du pouvoir d'achat moyen de la population locale est instauré ; le pouvoir d'achat moyen, déterminé par les parités de pouvoir d'achat, est défini annuellement par l'ONU (Banque mondiale) et est exprimé par un coefficient proportionnel au rapport des parités de pouvoir d'achat dans le pays de résidence et des parités de pouvoir d'achat de la France.

Ainsi, la charge potentielle d'un réexamen de 85.000 dossiers environ et la prise en compte des situations spécifiques locales conduisent à devoir adapter la révision des pensions. La prise en compte des révisions, selon les modalités prévues par le présent dispositif, s'effectue sur la période prévue par les codes des pensions respectifs. Par ailleurs, le nouveau calcul ne peut conduire à une diminution des montants dus précédemment à l'entrée en vigueur du nouveau dispositif.

Enfin, les bénéficiaires de ces droits pourront opter pour leur remplacement par une indemnité globale et forfaitaire au vu de leur âge et de leur situation familiale.

L'instauration d'un tel dispositif conduira à une progression des pensions pour l'ensemble des intéressés de l'ordre de 20 % à 120 %, selon le pays de résidence et le type de pension, pour un coût total en 2003, y compris le rappel, de 123 millions €.

Observations et décision de la Commission :

Si les anciens combattants ressortissants des États antérieurement placés sous souveraineté française ont, en principe, les mêmes droits que leurs compagnons d'armes de nationalité française, le législateur a adopté plusieurs dispositifs dits de « cristallisation » figeant le montant des pensions versées et instaurant une forclusion quant à l'ouverture de droits nouveaux.

Cette cristallisation, qui s'applique tant aux pensions militaires d'invalidité qu'à la retraite du combattant – servie, généralement à 65 ans, aux titulaires de la carte du combattant – a néanmoins fait l'objet de deux types d'adaptations : certaines pensions ont été revalorisées par voie réglementaire et la loi a permis la reconnaissance de certains droits nouveaux.

Cependant, le Conseil d'État, dans arrêt du 30 novembre 2001, « Diop », a, estimé que les dispositions législatives instaurant une différence de traitement entre anciens agents publics à raison de leur nationalité constituaient une discrimination au sens de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, puisqu'elle n'est ni assortie de justifications objectives et raisonnables, ne poursuivant pas un objectif d'utilité publique, ni fondée sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec les buts de la loi.

En outre, l'article 110 de la loi de finances initiale pour 2001 (n° 2000-1352 du 30 décembre 2000) a institué une commission d'études chargée de proposer des « *mesures d'ordre législatif et réglementaire permettant la revalorisation des rentes, des retraites et des pensions des anciens combattants de l'outre-mer.* » La Commission, présidée par M. Anicet Le Pors, a remis son rapport le 17 avril 2002.

I.- Le principe de la cristallisation

Rappelons qu'aux termes de l'article 71 de la loi n° 59-1454 du 26 décembre 1959 portant loi de finances pour 1960 :

« A compter du 1^{er} janvier 1961, les pensions, rentes ou allocations viagères imputées sur le budget de l'Etat ou d'établissements publics, dont sont titulaires les nationaux des pays ou territoires ayant appartenu à l'Union française ou à la Communauté ou ayant été placés sous le protectorat ou sous la tutelle de la France, seront remplacées pendant la durée normale de leur jouissance personnelle par des indemnités annuelles en francs, calculées sur la base des tarifs en vigueur pour lesdites pensions ou allocations, à la date de leur transformation ».

Dès 1962, ces dispositions de « cristallisation » s'appliquaient à la quasi-totalité des Etats d'Afrique Noire (exceptés le Sénégal, le Gabon, le Tchad et la République Centrafricaine) et aux trois Etats du Maghreb. L'article 14 de la loi de finances rectificative pour 1979 (n° 79-1102 du 21 décembre 1979) a étendu ces dispositions aux quatre Etats précités, avec une date d'entrée en vigueur fixée au 1^{er} janvier 1975.

En ce qui concerne les Etats d'Indochine devenus indépendants (Vietnam, Cambodge et Laos), les pensions ont été cristallisées dès 1959 en application de l'article 170 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959.

Entrent dans le champ d'application de la cristallisation tous les avantages servis au titre du code des pensions civiles et militaires de retraite et du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, ainsi que les traitements de la Légion d'Honneur et de la médaille militaire.

Les modalités de cristallisation sont différentes suivant que l'on se place dans le cadre de l'article 71 de la loi de finances pour 1960, qui constitue le « droit commun » de la cristallisation, ou dans celui de l'article 170 de la loi de finances pour 1959.

En vertu du paragraphe I de l'article 71 de loi de finances pour 1960, les pensions en cours de jouissance à la date d'effet dudit article sont remplacées, jusqu'à l'expiration normale de leur validité, par des indemnités annuelles en francs, calculées sur la base du tarif en vigueur à cette date. Aucun droit nouveau fondé sur l'invalidité, la situation de famille ou le décès (ou sur l'intervention de « mesures nouvelles ») n'est plus ouvert à compter de cette date d'effet. En outre, pour les décès survenus antérieurement à la date d'application de l'article 71, le droit aux avantages soumis à des conditions spéciales (pensions d'ascendant, supplément exceptionnel des pensions de veuve) n'est ouvert que si ces conditions étaient remplies à cette date.

Plus draconiennes sont les conditions dans lesquelles les pensions des ressortissants indochinois ont été cristallisées par l'article 170 de la loi de finances pour 1959. En effet, toute possibilité de déroger par décret à la cristallisation des droits et des tarifs a d'emblée été écartée. Les indemnités annuelles et viagères substituées aux pensions sont calculées sur la base du tarif des pensions en vigueur au 31 décembre 1956, soit 0,48 euro, qui n'a jamais été revalorisé depuis 40 ans. Toutefois, l'article 100 de la loi de finances pour 1996 (n° 95-1345 du 30 décembre 1995) a permis l'ouverture de droits nouveaux au titre de l'année 1996. Cette mesure a été reconduite pour un an par l'article 126 de la loi de finances pour 1997 (n° 96.-1181 du 30 décembre 1996). Les demandes de pension des invalides et de leurs ayants cause, ainsi que les demandes de retraite du combattant ont donc été recevables jusqu'au 31 décembre 1997.

Enfin, l'article 26 de la loi de finances rectificative pour 1981 (n° 81-374 du 4 août 1981) cristallise les pensions des nationaux algériens à compter du 3 juillet 1962 en lieu et place de l'article 71 de la loi de finances rectificative pour 1960.

II.— Les aménagements récents limitant les effets de la forclusion

L'article 109 de la loi de finances pour 2001 (n° 2000-1352 du 30 décembre 2000) et l'article 131 de la loi de finances initiale pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) ont aménagé les conditions de forclusion des demandes de retraites du combattant.

Cet article concerne les pensions cristallisées du fait de l'application de l'article 71 de la loi de finances pour 1960 et de l'article 26 de la loi de finances rectificative pour 1981. Il vise donc l'ensemble des anciens combattants des Etats antérieurement sous souveraineté française, à l'exception des ressortissants du Viêt-nam, du Cambodge et du Laos, dont le régime de cristallisation est fixé par l'article 170 de la loi de finances pour 1959. Ces ressortissants ont pu bénéficier d'un mécanisme de levée de forclusion jusqu'au 31 décembre 1997.

Cet article n'a pas pour effet de modifier les modalités de calcul des pensions, mais vise à permettre aux anciens combattants concernés de faire valoir leurs droits à pension. En effet, les demandes de pension se voyaient frappées de forclusion dès lors qu'elles étaient présentées après l'entrée en vigueur de l'article 71 de la loi de finances pour 1960 ou après le 3 juillet 1962 pour les ressortissants algériens, en vertu de l'article 26 de la loi de finances rectificative pour 1981.

Cependant, le gouvernement, qui était à l'origine de cette mesure, a omis le cas des ex-Indochinois. C'est pourquoi il a, à nouveau, déposé un amendement au projet de loi de finances pour 2002 – devenu l'article 131 – qui complète l'article 170 de la loi de finances pour 1959 en permettant la levée de la forclusion pour les demandes de retraites du combattant, au taux cristallisé, formulées par les ressortissants du Laos, du Cambodge et du Viêt-nam.

III.– La remise en cause du principe même du gel des tarifs

Le Conseil d'Etat, saisi de deux recours du ministre de la défense et du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie tendant à réformer un arrêt du 7 juillet 1999 de la Cour administrative d'appel de Paris annulant le jugement du Tribunal administratif de Paris du 17 juillet 1996, par lequel, ce dernier rejetait le recours de M. Diop formulé contre la décision implicite de rejet des deux ministres de sa demande de revalorisation de sa pension, a confirmé le jugement de la Cour administrative d'appel.

Le requérant s'était appuyé, pour fonder sa requête au Tribunal administratif, sur le Pacte des droits civils et politiques ; il l'a en outre complétée d'un moyen tiré de la méconnaissance de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, combiné avec celle de l'article 1^{er} de son premier protocole additionnel. La Cour a estimé que ce moyen, relevant de la même cause que celui tiré du Pacte précité, pouvait valablement être soulevé en appel.

La Cour ayant estimé que les pensions militaires, qui sont des allocations pécuniaires et viagères, sont des biens au sens de l'article premier du protocole additionnel à la Convention précitée, elle a observé que le requérant ne percevait une pension ne représentant qu'un tiers de celle d'un français remplissant les mêmes critères que lui, du seul fait de sa nationalité. Cette différence de traitement entre anciens agents publics ne repose « *sur aucune justification objective et raisonnable* » au regard de l'article 14 de la Convention. En conséquence, la Cour écarte l'application de la loi de finances pour 1960 et des autres textes législatifs incompatibles avec les stipulations de la Convention.

C'est ce raisonnement que le Conseil d'Etat a validé dans son arrêt du 30 novembre 2001, estimant que la Cour n'a pas commis d'erreur de droit en estimant que les dispositions législatives instaurant une différence de traitement entre anciens agents publics à raison de leur nationalité constituaient une discrimination au sens de l'article 14 de la Convention précitée, puisqu'elle n'est ni assortie de justifications objectives et raisonnables, ne poursuivant pas un objectif d'utilité publique, ni fondée sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec les buts de la loi.

Si le cas d'espèce concernait une pension de retraite militaire, le raisonnement du juge administratif est transposable à l'ensemble des prestations soumises à cristallisation (retraite du combattant, pensions d'invalidité...). Au total, ce sont près de 85.000 personnes (60.000 au titre de la retraite du combattant et 25.000 bénéficiaires d'une pension militaire d'invalidité) qui pourraient prétendre à une revalorisation de leurs prestations.

IV.– Le dispositif proposé

Le présent article tend, non pas à supprimer le mécanisme de cristallisation en tant que tel, mais à aménager les modalités de calcul des prestations en cause afin de les augmenter d'au moins 20 % et de manière distincte selon les pays. Suite à l'arrêt « Diop », la commission présidée par M. Anicet Le Pors a formulé trois propositions :

– soit appliquer le taux actuellement en vigueur pour les anciens combattants Français aux ressortissants des pays étrangers ;

– soit appliquer la parité de pouvoir d'achat fixée par l'ONU ;

– soit appliquer les taux fixés par l'ONU mais en les affectant d'un correctif car leur application stricte aboutirait à ce que les ressortissants de certains pays voient leur pension diminuer. C'est cette dernière solution que le présent article propose de mettre en œuvre.

Le **II** du présent article prévoit que le point de pension servant au calcul des prestations cristallisées sera affecté d'un coefficient multiplicateur permettant d'en réévaluer le montant. Il serait proportionnel au rapport entre les parités de pouvoir d'achat dans le pays de résidence et les parités de pouvoir d'achat de la France. Pour mettre en œuvre ce dispositif, le gouvernement utilisera les données établies par l'Organisation de Nations Unies. Si cette organisation n'a pas publié d'informations sur un pays, les parités seront calculées à partir des données économiques existantes (deuxième alinéa du **II** du présent article). Les parités de pouvoir d'achat des pays de résidence sont réputées être au plus égales à celles de la France, afin que le montant maximal d'une pension ne puisse pas dépasser le montant servi à un ancien combattant français (premier alinéa du **II**).

Ce même alinéa prévoit que les anciens combattants concernés par ce dispositif sont ceux qui n'avaient pas leur résidence effective en France à la date de liquidation de la pension. Ce critère de résidence sera établi selon les frontières internationalement reconnues à la date de publication de la loi de finances rectificative. Cela signifie donc que le pensionné ressortissant d'un Etat ayant accédé à l'indépendance aura perdu la jouissance de sa pension à taux normal à la date de l'accession à l'indépendance non pas parce qu'il aura perdu le bénéfice de la nationalité française, mais à cause d'un critère de territorialité.

En conséquence, le deuxième alinéa du **VII** du présent article propose une modification des articles L. 107 et L. 259 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre et de L. 58 du code des pensions civiles et militaires de retraite afin que la perte de la nationalité française résultant de l'accession à l'indépendance d'un pays antérieurement placé sous la souveraineté française ne soit plus un obstacle au bénéfice des dispositions de ces deux codes.

Le premier alinéa du **III** du présent article prévoit que, une fois liquidée la pension revalorisée, le coefficient à partir duquel elle est calculée sera fixe jusqu'au 31 décembre de l'année suivante. Au delà de cette date, ce coefficient sera réévalué annuellement en fonction de l'évolution des parités de pouvoir d'achat.

Le point de pension auquel sera appliqué le coefficient de revalorisation serait celui qui a été déterminé à l'indépendance de chaque Etat. Dans ce calcul, il ne sera donc pas tenu compte des différentes revalorisations du point d'indice, opérées par des décrets non publiés. Le deuxième alinéa du III précise, en outre, qu'il ne serait pas non plus tenu compte des éventuelles revalorisations catégorielles qui pourraient être prises après l'entrée en vigueur de la présente loi de finances rectificative.

Le troisième alinéa du III propose que la pension résultant de l'application du mécanisme correcteur devra, au minimum, être supérieure de 20 % à celle perçue en vertu des dispositions législatives de cristallisation.

Le IV du présent article propose que l'entrée en vigueur du dispositif soit fixée au 1^{er} janvier 1999, ce qui permettra aux anciens combattants concernés de percevoir rétroactivement sur une période de quatre ans, leurs prestations au taux revalorisé.

Cet avantage ne s'appliquera pas aux demandes déposées postérieurement à l'expiration de la troisième année qui suit celle de l'entrée en jouissance normale de la pension par suite du fait personnel du pensionné. Dans un tel cas, le pensionné ne pourra prétendre qu'aux arrrages afférents à l'année au cours de laquelle la demande a été déposée et aux trois années antérieures (en vertu de l'article L. 108 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre) ou aux quatre années antérieures (en vertu de L. 53 du code des pensions civiles et militaires de retraite).

En outre, le dispositif proposé ne fait pas obstacle au bénéfice, pour les militaires en service détaché, des majorations liées aux campagnes ainsi qu'aux bonifications pour services aériens ou sous-marins, en vertu de l'article L. 74 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

Le IV précise également que ce dispositif ne s'appliquera pas aux anciens combattants ayant obtenu de la justice administrative le droit à percevoir une prestation au taux appliqué aux Français. Il en sera de même pour ceux qui auront déposé une requête à cette fin avant le 1^{er} novembre 2002 contestant le caractère discriminatoire des textes précités relatifs à la « cristallisation ».

Le V du présent article prévoit que les demandes de révisions de pensions d'invalidité pour aggravation d'infirmités indemnisées ou tendant à reconnaître une infirmité nouvelle en relation avec une infirmité indemnisée seront recevables après l'entrée en vigueur de la présente loi de finances rectificative.

Les dispositifs législatifs de cristallisation avaient exclu toute possibilité de verser aux veuves d'anciens combattants des pensions de réversion. L'article 132 de la loi de finances initiale pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) avait permis le versement d'une pension de réversion, à compter du 1^{er} janvier 2002, au taux cristallisé. Le VI du présent article propose que ces prestations de réversion soient revalorisées dans les mêmes conditions que les pensions servies aux anciens combattants. En conséquence, le VII du présent article propose l'abrogation des dispositions des I, II et III de l'article 132 de la loi de finances pour 2002.

Ce même paragraphe abroge le dernier alinéa de l'article L. 58 du code des pensions civiles et militaires de retraite qui prévoit le maintien du droit à pension de réversion pour les Algériennes, veuves d'anciens fonctionnaires français ayant établi leur domicile en France depuis le 1^{er} janvier 1963 et y résidant de manière habituelle. En effet, le nouveau dispositif supprimant la condition de nationalité au profit d'un critère de résidence, cette exception législative deviendrait sans objet.

Le **VIII** du présent article prévoit que les bénéficiaires du dispositif proposé par le présent article pourront obtenir, en lieu et place de leur prestation mensuelle, une indemnité globale et forfaitaire, dont le montant sera déterminé en fonction de leur âge et de leur situation de famille, selon des modalités qui seront précisées par un décret en Conseil d'Etat. Cette faculté ne prive pas ces anciens combattants de l'accès aux soins gratuits ainsi qu'aux prestations d'appareillage.

Enfin, le **IX** du présent article prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat précisera les modalités d'application des paragraphes II, V et VIII.

Pour 2003, le coût total du dispositif, y compris le rappel depuis le 1^{er} janvier 1999, est estimé à 123 millions d'euros. Une provision de 72,5 millions d'euros a déjà été inscrite au budget des anciens combattants.

*
* *

M. Gérard Bapt a demandé des précisions concernant la réévaluation des pensions versées aux anciens militaires étrangers ayant combattu dans l'armée française, suite à l'arrêt « Diop » du Conseil d'Etat.

Votre **Rapporteur général** a indiqué que le dispositif retenu par le Gouvernement pour remédier à l'inégalité de traitement dont étaient victimes ces anciens combattants, est à la fois juste et réaliste. Le Gouvernement a, en effet, décidé de tenir compte, dans la réévaluation des pensions, du pouvoir d'achat des pays de résidence des pensionnés. Ce choix permettra une augmentation très substantielle des montants versés, au minimum de 20%, tout en étant adapté au contexte économique des pays dans lesquels résident ces anciens combattants.

M. Charles de Courson a manifesté des doutes sur le dispositif retenu. En effet, l'arrêt du Conseil d'État précité se fondait sur une rupture d'égalité. Dès lors, on peut douter qu'il soit légitime de tenir compte des différences de pouvoirs d'achat, dont la définition est par ailleurs contestée, et de maintenir ainsi une discrimination entre les anciens combattants de l'armée française qui doivent être traités de la même manière.

Votre **Rapporteur général** a estimé que le Conseil d'État a condamné les différences de traitement fondées sur un critère de nationalité. Le Gouvernement supprime cette référence et adopte le critère du pays de résidence, constitutif d'une situation objectivement différente. Le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que des personnes dans des situations différentes soient traitées différemment. En outre, la notion de pouvoir d'achat correspond à des critères internationaux retenus

notamment par la Banque mondiale et l'ONU.

M. Charles de Courson a souhaité illustrer ses remarques par un exemple. Deux anciens militaires de l'armée d'Afrique, ayant combattu côte à côte, décident, l'un de retourner vivre en métropole et l'autre, optant pour la nationalité sénégalaise lors de l'indépendance, de s'installer au Sénégal. Le premier bénéficie de la pension métropolitaine, tandis que le niveau de la pension du second a été figé depuis 1960. Cette situation n'est pas légitime. Le dispositif proposé ne l'améliorera qu'à la marge et laisse perdurer une rupture d'égalité que le Conseil constitutionnel pourrait sanctionner, dans la mesure où les faits justifiant la pension sont strictement identiques.

M. Philippe Auberger a estimé que le véritable scandale réside dans la possibilité qu'ont les métropolitains de prendre leur retraite dans les DOM-TOM afin de bénéficier d'une majoration de leur pension civile ou militaire. En revanche, s'agissant des pensions versées aux anciens combattants étrangers, il est légitime de les ajuster au niveau du pouvoir d'achat de leur pays de résidence.

En outre, la Commission des finances ne peut que se féliciter du fait que le Gouvernement propose de régler une injustice tout en respectant une saine discipline budgétaire, dont le Parlement doit être le garant.

La Commission a *adopté* l'article 35 sans modification.

*
* *
*

Article 36

Prise en charge par les éditeurs de services de télévision numérique terrestre du coût des réaménagements du spectre.

Texte du projet de loi :

I. – Il est ajouté, à la fin de l'article 30-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, un dernier alinéa ainsi rédigé :

« Les éditeurs de services de télévision par voie hertzienne terrestre en mode numérique, titulaires d'une autorisation d'usage de la ressource radioélectrique délivrée sur la base du présent article ou d'un droit d'usage en vertu de l'article 26, supportent l'intégralité du coût des réaménagements des fréquences nécessaires à la diffusion de ces services. Le préfinancement d'une partie de cette dépense peut être assuré par le fonds de réaménagement du spectre, géré par l'Agence nationale des fréquences. Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent alinéa et, notamment, les modalités de répartition de la prise en charge du coût des réaménagements des fréquences. »

II. – Les dispositions du I sont applicables en Nouvelle-Calédonie, dans les territoires de la Polynésie française et des îles Wallis et Futuna et dans la collectivité territoriale de Mayotte.

Exposé des motifs du projet de loi :

L'utilisation des fréquences constitue, en vertu de la loi, un mode d'occupation privatif du domaine public de l'État. A la différence des autres utilisateurs de fréquences et notamment des opérateurs de télécommunications, le secteur audiovisuel bénéficie de la gratuité d'usage des fréquences, en mode analogique comme en mode numérique.

Sans remettre en cause cette gratuité, il apparaît justifié que les éditeurs de la télévision numérique terrestre supportent les conséquences financières des travaux nécessaires à la mise en place de cette nouvelle technologie.

Conformément aux conclusions du rapport de M. Boyon, l'État pourra assurer le préfinancement des premiers travaux de réaménagement du spectre.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de relancer la mise en place de la télévision numérique terrestre (TNT) en assurant le financement du réaménagement des fréquences analogiques nécessaire à la libération de canaux pour permettre la diffusion des chaînes numériques.

A cet effet, le dispositif proposé repose sur deux principes, conformément aux recommandations formulées par M. Michel Boyon dans son rapport remis au Premier ministre le 18 octobre dernier.

D'une part, afin d'accélérer la mise en place de la TNT et de donner un signal positif sur son avenir, l'Etat préfinancerait les premiers travaux d'aménagement du spectre, dès 2003, par l'intermédiaire du Fonds de réaménagement du spectre (FRS).

D'autre part, il apparaît nécessaire d'intégrer dès maintenant la TNT dans un environnement juridique stable et clarifié, tout en garantissant sa pérennité par l'assurance que les conditions d'exploitation des chaînes seront saines et soutenables à long terme, ce qui implique de ne pas subventionner artificiellement un projet

technologique qui relève de l'initiative privée. Par conséquent, le présent article propose de retenir le principe de la prise en charge par les éditeurs de chaînes numériques de l'ensemble des coûts de réaménagement du spectre, sans que pour autant ne soit remise en cause la gratuité de l'utilisation des fréquences analogiques.

I.- La prise en charge par les éditeurs du coût des travaux de réaménagement des fréquences

A.- La neutralité technologique, condition du succès de la TNT

• Le calendrier initial de la mise en place de la télévision numérique terrestre s'est révélé singulièrement optimiste. Des retards importants ont eu pour conséquence de modifier profondément le contexte économique du projet. En particulier, le ralentissement économique, la fragilité du marché publicitaire, les difficultés de certains acteurs majeurs de l'audiovisuel français, ainsi que les premiers enseignements des expériences étrangères, ont atténué l'enthousiasme qui prévalait lors de l'adoption de la loi n° 2000-719 du 1^{er} août 2000 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. Les décrets d'application n'ont en effet été pris que le 28 décembre 2001 (décret n° 2000-1333) et le 31 janvier 2002 (décret n° 2002-125). En outre, l'appel à candidature, lancé le 24 juillet 2001 par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), n'a donné lieu à des auditions qu'entre le 17 juin et le 1^{er} juillet 2002, la liste des candidats sélectionnés étant publiée le 31 octobre dernier.

Le nouveau Gouvernement s'est donc trouvé confronté, dès son entrée en fonction, à la nécessité de donner une nouvelle impulsion au projet, en levant en particulier les ambiguïtés techniques et juridiques obérant l'essor rapide de la TNT.

Après avoir entendu les conclusions de la mission sur la télévision numérique terrestre présidée par M. Michel Boyon, le Gouvernement a « *confirmé son intérêt pour la TNT et sa volonté de lui « donner sa chance » en accompagnant sa mise en œuvre* ». Cette technologie présente en effet des avantages certains. La TNT est l'exemple même de la convergence technologique. Elle utilise les nouvelles technologies par la numérisation préalable des signaux émis (images et sons) tout en s'adaptant au mode de réception actuel de la télévision, les signaux numériques étant véhiculés par voie hertziennne. Ainsi, la TNT permettra aux usagers de recevoir une gamme étendue de chaînes, chaque canal pouvant transmettre simultanément plusieurs chaînes numériques, et de services interactifs, en couplant l'antenne traditionnelle à un décodeur ou un téléviseur numérique. Elle répond donc, comme le souligne M. Michel Boyon, dans le rapport précité, à trois objectifs d'intérêt général, « *une offre élargie en nombre et en diversité des programmes, une offre de proximité et une rationalisation de la gestion du spectre des fréquences radioélectriques* ».

• Cependant, la contribution la plus importante du rapport de M. Michel Boyon tient à la lucidité du constat relatif aux conditions du succès de la TNT. Les conditions de la viabilité du projet, selon le président de la mission sur les TNT, « *relèvent largement de l'initiative privée, qui ne s'engagera avec vigueur que dans*

la perspective de conditions d'exploitation saines », l'Etat, responsable de l'intérêt général, devant « *éviter tout gaspillage des deniers publics* » pour une technologie dont seul l'avenir et l'exercice de la concurrence avec les autres modes de diffusion audiovisuelle permettront de mesurer le réel apport pour l'utilisateur.

Par conséquent, aucune raison *a priori* ne justifie de concéder aux éditeurs de TNT des privilèges particuliers par rapport aux diffuseurs par le câble ou par le satellite, qui offrent aux gammes élargies de services aux téléspectateurs. Les expériences étrangères montrent d'ailleurs que les spectateurs restent *in fine* les seuls juges de la qualité du service rendu par chaque mode de diffusion. A titre d'exemple, l'opérateur de TNT *Quiero TV* en Espagne n'a pu rassembler que 130.000 abonnés, en raison d'une offre jugée insuffisante. De même, au Royaume-Uni, une concurrence très agressive entre les opérateurs de TNT et les opérateurs de satellite a conduit *ITV Digital* à cesser ses opérations en avril 2002, le nouveau projet britannique pour la TNT s'appuyant désormais sur une offre gratuite à faible contenu en sport et en cinéma. Dès lors, il semble qu'il appartienne à l'Etat, selon les termes même du rapport précité, « *d'être le garant d'une concurrence non biaisée entre les modes de diffusion* », le consommateur étant l'arbitre ultime.

La publication le 31 octobre dernier de la liste intégrale des candidats retenus par le CSA pour se répartir les 33 chaînes de TNT (5 à 6 chaînes par canal hertzien constituant un multiplex ⁽¹⁾) reflète ce souci de laisser la concurrence définir un équilibre entre l'offre gratuite, tant privée que publique, et l'offre payante. L'offre en clair de la TNT rassemblera 16 chaînes nationales, dont 8 dévolues au secteur public (3 canaux préemptés par l'Etat pour le compte de France Télévisions) et deux aux chaînes privées historiques (TF1 et M6) et de nombreux chaînes généralistes ou semi généralistes tel NRJ TV, NT1 (AB Groupe) ou Direct 8 (groupe Bolloré). Les chaînes payantes seront pour leur part notamment représentées par i-Télévision, Ciné-Cinéma ou Sport + (Canal +) ou Eurosport (TF1).

B.- La nécessité de laisser à la charge des éditeurs de TNT le coût du réaménagement du spectre

C'est dans cet esprit de neutralité technologique que le Gouvernement propose de résoudre la délicate question du réaménagement des fréquences nécessaire à la libération des canaux indispensables à la diffusion numérique.

La TNT suppose de disposer, dans les bandes du spectre consacrées à la diffusion hertzienne, de l'équivalent de six canaux supplémentaires (transmettant chacun jusqu'à 6 chaînes) sur une partie significative du territoire, ce qui implique de ménager une place aux multiplexes en procédant aux réaménagements des canaux analogiques en activité. Le coût des réaménagements prévus devrait s'établir entre 26 et 31 millions d'euros concernant l'intervention sur les émetteurs et entre 18 et 53 millions d'euros pour les interventions chez les particuliers (information préalable des téléspectateurs sur les changements de canaux, déplacements à

(1) Un multiplex est un regroupement de différentes chaînes numériques sur un même canal.

domicile, remplacements des antennes inadaptées), soit, au total, une hypothèse moyenne du coût de réaménagement du spectre de 64 millions d'euros ⁽¹⁾.

• Le présent article propose de faire supporter le coût de ces réaménagements aux éditeurs de la TNT ⁽²⁾. Cette solution est justifiée à deux égards.

Tout d'abord, l'utilisation des fréquences constitue un mode d'occupation privatif du domaine public de l'Etat. L'utilisation des fréquences consacrées à l'audiovisuel est concédée à titre gratuit, à la différence de la situation prévalant dans les autres zones du spectre, notamment en matière de télécommunications. La TNT bénéficiera, comme la télévision analogique, de cette gratuité, en contrepartie notamment des obligations d'investissement dans la production d'œuvres audiovisuelles. Comme le souligne M. Michel Boyon dans le rapport précité, il semble dès lors « *justifié que les éditeurs de la TNT supportent les conséquences des travaux nécessaires pour leur ménager une place dans le spectre* ».

En outre, la neutralité technologique et le souci de ne pas biaiser artificiellement la concurrence entre les modes de diffusion audiovisuelle imposent d'imputer la charge de la mise en place des canaux à ceux appelés à en bénéficier au premier titre. Par ailleurs, la répartition entre les 33 éditeurs, dont les modalités seront définies par décret en Conseil d'Etat, devrait conduire à ne leur faire subir qu'une charge raisonnable. A cet égard, l'appel à candidature du 24 juillet 2001 examiné plus haut faisait explicitement référence à une « *mutualisation* » des coûts de réaménagement des fréquences que les candidats ont donc pu intégrer dans leurs cahiers des charges. Il convient cependant de rappeler que l'incertitude relative à ces coûts était extrêmement forte (les estimations initiales du nombre de réaménagement s'élevaient à 800 ou 900, contre 1.500 aujourd'hui) et que la fourchette actuelle reste très large, entre 44 millions d'euros et 84 millions d'euros.

• Par ailleurs, le présent article tend à donner un fondement juridique aux travaux de réaménagement du spectre. En effet, certains opérateurs privés ont mis en cause le principe même d'une réaffectation des canaux, au motif que les opérations afférentes présentent un risque technique (brouillage ou interruption de la réception) et détériore leur relation avec leurs clients, qui devront notamment modifier le réglage tuner de leurs téléviseurs. TF1 a ainsi déposé deux recours contentieux ⁽³⁾ devant le Conseil d'Etat demandant l'annulation de la décision du CSA, qui impose le changement des canaux qui sont assignés à l'opérateur privé. TDF ne s'estime pas, pour sa part, en mesure de réaliser les travaux contre le gré des opérateurs privés, en l'absence d'une disposition législative explicite.

(1) Cette charge ne couvre pas le coût de l'adaptation des antennes qui restera à la charge des particuliers concernés dont la proportion est évaluée par le SIMAVELEC à 30% des maisons individuelles et 50% des immeubles collectifs.

(2) Les « éditeurs de services de télévision par voie hertzienne terrestre en mode numérique titulaires d'une autorisation d'usage de la ressource radioélectrique délivrée sur la base du présent article » selon les éditeurs décrits plus haut sélectionné le 31 octobre 2002 par le CSA. En outre, les éditeurs de TNT titulaires « d'un droit d'usage en vertu de l'article 26 » sont la chaîne culturelle européenne (Arte) et France Télévisions, le Gouvernement ayant préempté trois canaux au profit du dernier.

(3) Ces recours n'ont cependant pas un caractère suspensif.

II.- Le préfinancement des premiers travaux par l'Etat

Le calendrier initial de mise en place de la TNT, qui prévoyait une émission dès la fin 2002, ne pourra manifestement pas être suivi. Le principal frein à l'extension de la zone de couverture est constitué par le rythme du réaménagement des fréquences. Dès lors que les éditeurs de TNT ont été sélectionnés, il importe de lever au plus vite cet obstacle technique. Le rapport de M. Michel Boyon rappelle que, même en retenant les hypothèses les plus optimistes quant à la rapidité de l'exécution des tâches, les premières émissions de TNT pour 40% de la population ne pourront pas être assurées avant décembre 2004. Comme le souligne M. Michel Boyon, « *cette proportion constitue le socle minimum pour provoquer une indispensable dynamique de lancement* ». Il convient à cet égard de souligner qu'au rythme actuel de planification des fréquences, les 110 émetteurs hauts permettant de couvrir environ 80% de la population ne seront pas opérationnels avant 2008.

Afin d'accélérer les réaménagements, et de donner un signal positif sur l'implication de l'Etat dans la TNT, le présent article propose de permettre au fonds de réaménagement du spectre de préfinancer une partie des coûts des travaux dans des conditions qui seront définies par décret. Cette avance est d'autant plus nécessaire que les éditeurs supporteront dès 2003 le coût de la production et de la numérisation de leurs programmes, sans que la diffusion ne puisse arriver à maturité avant 2004.

- Le Fonds de réaménagement du spectre (FRS) est l'instrument le plus adapté pour assurer le préfinancement des travaux, tâche qu'il a par ailleurs assumé pour préfinancer le coût du réaménagement des fréquences nécessaire à la mise en place de l'UMTS. L'Agence nationale des fréquences (ANFR), établissement public administratif créé par la loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications, a précisément pour objet, en vertu du décret n° 96-1178 du 27 décembre 1996, d'évaluer le coût de chaque opération de réaménagement du spectre, d'en établir le calendrier de réalisation, de veiller à leur réalisation et d'en gérer les crédits *via* le FRS.

- Le préfinancement par l'Etat devrait revêtir les modalités proposées par l'Agence nationale des fréquences et retenues par le rapport de M. Michel Boyon.

L'Etat préfinancerait ainsi les 500 premiers réaménagements concernant 50% de la population pour un coût global de l'ordre de 32 millions d'euros, les réaménagements suivants étant supportés par les éditeurs dont la mise en service des chaînes permettraient d'équilibrer les charges.

– En 2003, le FSR devrait disposer des ressources actuelles de trésorerie (9,5 millions d'euros) auxquelles s'ajouterait le recouvrement de créances sur les opérateurs de télécommunications à hauteur de 13,9 millions d'euros. Dès lors que les dépenses devraient atteindre 6,3 millions d'euros, le fonds disposerait de 17,1 millions d'euros à consacrer aux réaménagements des fréquences pour la TNT, ce qui permettrait de conduire les premiers aménagements sur une partie des 24 premiers sites.

– Pour atteindre l’objectif de la couverture de 40% de la population à la fin 2004, puis 50% fin 2005, l’ANFR estime nécessaire d’abonder le FSR en loi de finances initiale pour les deux années à hauteur de 14,9 millions d’euros couvrant le réaménagement du reste des 24 premiers sites et des 5 sites suivants.

Cependant, compte tenu des incertitudes pesant sur le coût des réaménagement, il n’apparaît pas opportun à votre Rapporteur général de plafonner dès maintenant l’avance consentie par l’Etat.

- En dernier lieu, les modalités de remboursement des avances consenties par le FSR seront définies ultérieurement. Dans le rapport précité, M. Michel Boyon proposait un bref moratoire, suivi d’un échelonnement sur 5 ans, ce qui, sur la base d’une répartition égalitaire des coûts de réaménagement, ferait peser une charge annuelle par chaîne (comprenant le remboursement de l’avance et la prise en charge des travaux complémentaires) : de 213.300 euros en 2004, 413.300 euros en 2005, 546.700 euros en 2006 et 2007 et 413.300 euros en 2008.

*
* *

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Didier Migaud, tendant à supprimer cet article.

M. Augustin Bonrepaux a fait valoir qu’il convenait de supprimer le présent article, afin de maintenir le système actuellement en vigueur de gratuité de l’usage des fréquences pour les éditeurs de services de télévision numérique terrestre. Ce système de gratuité constitue, en effet, la condition *sine qua non* de la desserte des zones défavorisées, notamment des zones de montagne, qui doivent actuellement prendre en charge l’installation des relais de télévision et leur entretien. A défaut de suppression du présent article, l’égalité en matière de desserte du territoire serait remise en cause. Il s’est, enfin, interrogé sur le point de savoir quelles incitations seraient mises en place par le Gouvernement pour permettre la desserte des zones défavorisées dans le domaine de la télévision numérique.

La Commission a *rejeté* cet amendement, suivant l’avis défavorable de votre **Rapporteur général**.

La Commission a *adopté* l’article 36 sans modification.

*
* *

Article 37

Clarification de la nature des dépenses d'aide médicale entrant dans l'assiette relative à la réduction de DGD.

Texte du projet de loi :

Le II de l'article 13 de la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle est complété par les dispositions suivantes :

« À compter du 1^{er} janvier 2003, sont également exclues les deux catégories de dépenses suivantes, sous réserve d'être certifiées par les payeurs départementaux :

1° les dépenses relatives à la constitution de provisions ou au règlement de litiges par voie contentieuse ou transactionnelle portant sur les dépenses d'aide médicale au titre d'exercices antérieurs à l'année 1997 ;

2° les dépenses de cotisation d'assurance personnelle afférentes au paiement, à titre exceptionnel en 1997, de sommes correspondant à une période excédant une année. »

Exposé des motifs du projet de loi :

Dans le cadre de la mise en œuvre des transferts financiers prévus par l'article 13 de la loi du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle, il a pu apparaître que les dépenses d'aide médicale des départements constatées dans les chapitres 954 à 959 des comptes administratifs de l'année 1997 concernaient des règlements de litiges par voie contentieuse ou transactionnelle avec les organismes de sécurité sociale portant sur le paiement de cotisations d'assurance personnelle pour des exercices antérieurs. Par ailleurs, pour certains départements, les dépenses d'aide médicale de l'exercice 1997 intègrent des paiements pour cinq trimestres, voire treize mois.

Ce projet d'article propose donc d'exclure ces dépenses exceptionnelles de l'assiette servant de base à la réduction opérée sur la dotation générale de décentralisation.

Le coût de cette mesure s'élève annuellement à 55,7 millions €.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article vise à exclure, à compter du 1^{er} janvier 2003, de l'assiette servant de base au montant de la réduction de la dotation générale de décentralisation, opérée suite aux transferts de compétence introduits par la mise en œuvre de la couverture maladie universelle, des dépenses exceptionnelles qui n'ont pas vocation à être prises en compte aux titres des dépenses consacrés à l'aide médicale en 1997, et propose de majorer en conséquence la dotation générale de décentralisation versée à dix-huit départements à hauteur de 55,7 millions d'euros.

I.- Le transfert financier mis en place avec la couverture maladie universelle

La loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle a supprimé la compétence des départements en matière d'aide médicale, celle-ci étant transférée à l'Etat et à l'assurance maladie. Elle a maintenu, en revanche, au titre des compétences d'aide sociale facultative des départements, la possibilité de prise en charge des dépenses supportées par l'assuré et ses ayants droit

et non couvertes par la prestation de solidarité pour la santé ou l'aide personnalisée à la santé.

Par symétrie avec les transferts de ressources opérés en faveur des collectivités locales en application de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, l'article 13 de la loi n° 99-641 précitée prévoit que le transfert de compétence en matière d'aide médicale vers l'Etat et le régime d'assurance maladie donne lieu à un transfert de ressources à l'Etat.

Ce transfert a été opéré par le biais d'une diminution de la dotation générale de décentralisation (DGD) allouée aux départements. La loi de finances pour 2000 a ainsi réduit de 1,391 milliard d'euros la dotation générale de décentralisation des départements.

L'article 13 précité précise, à cet effet, que le montant de la dotation générale de décentralisation, et s'il y a lieu celui du produit des impôts transférés aux départements, *« sont réduits, pour chaque département, d'un montant égal aux dépenses consacrées à l'aide médicale en 1997, diminué de 5% et revalorisé en fonction des taux de croissance annuels de la dotation globale de fonctionnement fixés pour 1998, 1999 et 2000 »*.

Il convient d'indiquer, à cet égard, que l'année 1997 a été choisie, s'agissant d'un dispositif applicable au 1^{er} janvier 2000, afin de tenir compte des données inscrites dans le compte administratif.

Les dépenses d'aide médicale prises en compte pour le calcul du prélèvement opéré sur la dotation générale de décentralisation correspondent aux dépenses inscrites, soit dans les chapitres relatifs à l'aide médicale en application du code de la famille et de l'aide sociale, soit dans les chapitres relatifs à l'insertion au titre de la prise en charge des cotisations d'assurance personnelle des titulaires du RMI. En revanche, les dépenses correspondant *« aux charges des services communs réparties entre services utilisateurs »* ne sont pas prises en compte.

Ne sont donc prises en compte que les dépenses d'intervention supportées par les collectivités territoriales, à l'exclusion des dépenses de fonctionnement, et notamment des dépenses de personnels en charge de l'aide médicale de l'Etat dans les services des départements.

II.- Le dispositif proposé

A l'occasion de la mise en œuvre des transferts financiers prévus par l'article 13 précité, il est apparu que certaines dépenses d'aide médicale des départements, constatées dans les chapitres 954 à 959 des comptes administratifs de l'année 1997, concernaient des règlements de litiges, par voie contentieuse ou transactionnelle, avec les organismes de sécurité sociale portant sur le paiement des cotisations d'assurance personnelle pour des exercices antérieurs ou intégraient des paiements pour cinq trimestres, voire treize mois.

Or, l'intégration de ces dépenses dans l'assiette du prélèvement opéré sur la dotation générale de décentralisation des départements a pour effet de majorer artificiellement le montant annuel des dépenses d'aide médicale des départements pour 1997 et de réduire, à due concurrence, le montant de la dotation générale de décentralisation versée aux départements concernés.

Le présent article propose donc d'exclure, à compter du 1^{er} janvier 2003, de l'assiette servant de base au montant de la réduction opérée sur la dotation générale de décentralisation les dépenses :

– relatives à la constitution de provisions ou au règlement de litiges par voie contentieuse ou transactionnelle portant sur les dépenses d'aide médicale au titre d'exercices antérieurs à l'année 1997 (1^o du présent article) ;

– de cotisations d'assurance personnelle afférentes au paiement, à titre exceptionnel en 1997, de sommes correspondant à une période excédant une année (2^o du présent article).

Cette mesure a pour effet de majorer la dotation générale de décentralisation versée à dix-huit départements à hauteur de 55,7 millions d'euros.

	Contentieux assurance personnelle (en francs)	Dépenses 1997 correspondant à un 5^{ème} trimestre (en francs)	95% demandes valeur 2002 (en euros)
Ain.....	5.242.050		878.147
Bouches-du-Rhône.....		42.038.929	7.042.350
Cher.....	4.366.309		731.443
Corse-du-Sud.....	5.721.593		958.480
Haute-Corse.....	12.787.041		2.142.082
Gironde.....		22.285.437	3.733.250
Hérault.....		3.690.457	618.224
Isère.....	26.721.243		4.476.335
Landes.....		4.525.337	758.083
Lot-et-Garonne.....	3.364.411		563.605
Pyrénées-Atlantiques.....		1.210.074	202.711
Pyrénées-Orientales.....		9.342.940	1.565.127
Haute Savoie.....	7.436.507		1.245.762
Somme.....	28.657.852		4.800.756
Guadeloupe.....	53.078.578		8.891.709
Guyane.....	23.116.023		3.872.390
Martinique.....		43.761.725	7.330.952
Réunion.....	35.041.134		5.870.081
Total.....	205.532.741	126.854.899	55.681.487

Source : Ministère de l'intérieur.

Il convient de souligner que la régularisation des attributions versées, au titre de la dotation générale de décentralisation, aux départements précités est effectuée par le biais d'une modification de la « base » du prélèvement opéré sur la dotation générale de décentralisation, et ce à compter du 1^{er} janvier 2003. Elle aura donc des effets reductibles.

En revanche, il n'est pas procédé à une quelconque régularisation des montants de dotation générale de décentralisation versés en 2000, 2001 et 2002, la baisse de dotation générale de décentralisation enregistrée par certains départements étant évaluée à 152,5 millions d'euros pour les trois années concernées.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 37 sans modification.

*
* *

Article 38

Abrogation du dispositif de financement de la reconstruction des ponts détruits par fait de guerre.

Texte du projet de loi :

L'article 2 de la loi n° 46-2389 du 28 octobre 1946 sur les dommages de guerre est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « A compter du 1^{er} janvier 2003, les dispositions du présent alinéa ne sont plus applicables aux ponts détruits par faits de guerre ».

2° Les deuxième et troisième alinéas sont abrogés.

Exposé des motifs du projet de loi :

Conformément à l'article 127 de la loi de finances pour 2001, le Gouvernement a remis au Parlement, au début de l'année 2002, un rapport relatif aux « ponts détruits par faits de guerre et non encore reconstruits en ouvrages définitifs ainsi qu'à l'exécution du chapitre 67-50 ».

Un dispositif de financement concernant les ponts détruits par faits de guerre restant à reconstruire y était proposé et a fait l'objet, dès 2002, de délégations de crédits aux préfetures concernées, afin de clore ce dossier et permettre, sans attendre, le démarrage des travaux pour les ponts classés comme prioritaires.

De ce fait, il convient d'abroger les dispositions de l'article 2 de la loi du 28 octobre 1946 qui autorisent, lorsque la collectivité concernée a décidé d'abandonner la reconstruction du pont détruit, des travaux de voirie de substitution financés par l'Etat à 50 %. La suppression de ces dispositions sera sans effet sur l'achèvement des opérations engagées.

Observations et décision de la Commission :

I.- Un dispositif favorable pour les collectivités locales qui a permis le financement de la quasi-totalité des ponts détruits

A.- Le cadre juridique créé par la loi du 28 octobre 1946

La prise en charge par l'Etat de la reconstruction des ponts détruits par fait de guerre s'inscrit dans le cadre défini par la loi n° 46-2389 du 28 octobre 1946 sur les dommages de guerre, modifiée par la loi de finances rectificative n° 81-734 du 3 août 1981. L'article 2 de cette loi prévoit que « *les dommages certains, matériels et directs causés aux biens immobiliers ou mobiliers par les faits de guerre dans tous les départements français et dans les territoires d'outre-mer relevant du ministère de la France d'Outre-Mer ouvrent droit à réparation intégrale* ».

Une circulaire du 18 janvier 1950 relative au statut des ponts définitifs, semi-définitifs et provisoires définit les différents statuts des ponts et les obligations correspondantes de l'Etat. Les ponts détruits par faits de guerre peuvent ainsi être classés, après reconstruction ou réparation, en ponts définitifs, semi-définitifs et provisoires :

– les **ponts définitifs** sont les ponts détruits par faits de guerre qui, dès leur reconstruction, ont été conçus avec des caractéristiques définitives. L'Etat, en les remettant aux communes, se libère de toute obligation ultérieure concernant son entretien. La remise d'un pont définitif fait l'objet d'un procès-verbal signé par le représentant de l'Etat (l'ingénieur en chef des ponts et chaussées représentant le ministère des travaux publics, jusqu'en 1973, puis le préfet) et par le représentant de la collectivité concernée. Après la signature du procès-verbal, la collectivité locale concernée assume l'intégralité de la responsabilité de son entretien et des accidents causés par l'ouvrage ;

– les **ponts provisoires** sont ceux dont la reconstruction vise à rétablir la circulation rapidement sans pour autant constituer une remise en état définitive. L'Etat garde la charge d'une reconstruction définitive ;

– les **ponts semi-définitifs**, bien que ne répondant pas à la définition des ponts définitifs, rendent les mêmes services à la circulation et sont établis pour une longue durée. L'Etat, en construisant un pont semi-définitif, n'est pas considéré comme ayant rempli totalement les obligations qui lui incombent en vertu de la législation sur la reconstruction. Lorsque le pont semi-définitif devient hors d'usage, son remplacement par un pont définitif doit intervenir à la charge de l'Etat.

L'article 27 de la loi de finances rectificative de décembre 1981 a complété le dispositif de 1946 par la possibilité donnée aux collectivités locales de voir subventionner par l'Etat des travaux de voirie de substitution, lorsque la collectivité renonce à la reconstruction d'un pont détruit. Elles peuvent ainsi bénéficier d'une subvention dont le montant correspond à 50% du montant du coût de reconstruction à l'identique du pont détruit. Cette disposition permet aux collectivités sinistrées de bénéficier de leur droit à réparation sans être obligées d'affecter ces ressources à la reconstruction à l'identique d'ouvrages qui peuvent être dépassés. Les crédits versés doivent cependant être affectés à l'aménagement de la voirie locale.

Une circulaire du ministère de l'intérieur faisant suite aux nouvelles dispositions résultant de l'article 27 de la loi de finances rectificative pour 1981 a précisé les règles de gestion des subventions. Elle précise notamment que l'estimation du coût de reconstruction à l'identique de l'ouvrage doit être actualisée au moment de l'attribution de la subvention, dont le montant est alors fixé de façon définitive, même si la collectivité bénéficiaire décide d'échelonner la réalisation des travaux projetés sur plusieurs années. Elle précise également que les règles de droit commun des subventions de l'Etat doivent être appliquées pour ces travaux, notamment la règle de l'antériorité de la subvention au commencement des travaux (article 10 du décret n°72-196 du 10 mars 1972).

Le décret du 16 décembre 1999 a modifié le cadre juridique de gestion des subventions de l'Etat pour des projets d'investissement, notamment celles destinées aux travaux de voirie de substitution : la subvention de l'Etat ne peut avoir pour effet de porter le montant des aides publiques directes à plus de 80% de la dépense subventionnable et aucun commencement d'exécution d'un projet ne peut être opérée avant la date à laquelle le dossier de demande de subvention est réputé complet, soit deux mois après la réception de la demande.

B.- L'évolution du cadre budgétaire

Les dépenses concernant les ponts détruits par faits de guerre ont été supportées, à partir de 1955, par le Fonds spécial d'investissement routier (FSIR), créé par la loi n° 51-1480 du 30 décembre 1951 afin d'améliorer le réseau routier métropolitain. Après l'entrée en vigueur de l'ordonnance de 1959 relative aux lois de finances, le FSIR est devenu un compte d'affectation spéciale, géré par le ministère des travaux publics et des transports et le ministère de l'intérieur.

En application de la législation sur la reconstruction, l'exécution des travaux de reconstruction des ponts détruits par faits de guerre incombait au ministère chargé des travaux publics, que ces ouvrages d'art intéressent les chemins départementaux, les chemins vicinaux, les voies urbaines ou les chemins ruraux.

A compter du 1^{er} janvier 1973, la gestion des crédits a été assurée par le ministère de l'intérieur, pour les ouvrages situés sur des chemins départementaux ou dépendant de la voirie communale. Une ligne spécifique a alors été créée au sein du FSIR afin d'individualiser les crédits des ponts détruits par faits de guerre jusqu'alors confondus avec les autres dépenses selon la classification de la voirie (nationale, départementale, urbaine ou communale).

Ce transfert d'attribution n'a pas apporté d'importantes modifications à la procédure de programmation telle qu'elle était conduite par le ministère chargé de l'équipement. L'Etat a continué ainsi à prendre en charge la reconstruction à l'identique des ponts détruits et a conservé la maîtrise d'ouvrage. Si la collectivité sinistrée demandait la reconstruction de l'ouvrage avec des caractéristiques améliorées, la dépense supplémentaire devait être financée par ses soins. Les crédits correspondant au coût supplémentaire induit par les améliorations étaient alors ouverts par voie de fonds de concours sur le budget du ministère de l'intérieur et se rajoutaient aux crédits prévus à cette fin par l'Etat.

Les opérations étant classées en catégorie II « Investissement d'intérêt régional », une enveloppe de crédits était déléguée aux préfets de région et faisait l'objet, après avis des conférences administratives régionales, d'une affectation au bénéfice des ponts à reconstruire retenus en fonction de leur urgence.

Le compte d'affectation spéciale « Fonds Spécial d'Investissement Routier-FSIR » a été supprimé par l'article 31 de la loi de finances pour 1981 et ses crédits ont été inscrits sur le budget de l'Intérieur. A partir de 1983, à la suite de la création de la dotation globale d'équipement (DGE) prévue par l'article 103 de la loi du 2 mars 1982 et de la constitution de deux chapitres budgétaires spécifiques à la DGE, le FSIR s'est trouvé globalisé à l'exception des opérations relatives aux ponts détruits par faits de guerre. Lors de la modification de la nomenclature budgétaire intervenue en 1987, afin de supprimer les chapitres budgétaires devenus sans objet avec la mise en place de la DGE, les crédits non globalisés ont été regroupés sur le chapitre 67-50 et les crédits concernant les ponts détruits par faits de guerre inscrits sur l'article 22 de ce chapitre.

II.- Le financement des derniers ponts à reconstruire est confronté à une « impasse budgétaire »

A.- Des crédits budgétaires insuffisants pour apurer les derniers dossiers

Les crédits initiaux ouverts depuis 1987 sur l'article 22 du chapitre 67-50 ont atteint 4,3 millions d'euros en autorisations de programme (AP) et 8,37 millions d'euros en crédits de paiement (CP), au total. Cependant, l'année 1990 a marqué le début d'une forte diminution et aucun crédit n'a été ouvert en loi de finances initiale après 1995. Les derniers financements de reconstruction de ponts ont été assurés par redéploiement de crédits. Un virement de 5,8 millions d'euros a été ainsi effectué en 1996, dont 2 millions d'euros destinés aux ponts, afin de solder les opérations en cours sur le chapitre 67-50, le Gouvernement souhaitant par ailleurs abroger simultanément le dispositif de 1946. Celui-ci a finalement été maintenu.

Les opérations réalisées à partir des dernières ouvertures de crédits de paiement intervenues dans la loi de finances pour 1995 ont permis de lancer la reconstruction des quatre ponts suivants :

- le pont des Etiennes (Couvillie), dans la Manche (0,29 million d'euros) ;
- le pont d'Ecrammeville, dans le Calvados (0,18 million d'euros) ;
- le pont des Neufprés (Anould), dans les Vosges (0,19 million d'euros), reconstruit avec des caractéristiques améliorées, financées par une participation de 0,12 million d'euros de la commune ;
- le pont de Schwerdorff, en Moselle (0,14 million d'euros), la moitié du coût étant assumée par le Land de Sarre (Allemagne), par fonds de concours.

En 1996, les crédits de paiement restés disponibles au titre du « fonds de rénovation des lycées » ont permis de financer :

- les travaux de voirie de substitution au titre de la non-reconstruction du pont de la Citadelle à Strasbourg (Bas-Rhin), dont les AP avaient été mises en place localement en 1989 (1,79 million d'euros), et du deuxième pont de Schwerdorff en Moselle (0,07 million d'euros) ;
- la démolition du pont existant de Maizière-lès-Vic en Moselle (0,02 million d'euros) ;
- la reconstruction du pont de Cantepie (Beaumais) dans le Calvados (0,17 million d'euros).

Les redéploiements au sein du chapitre 67-50 n'ont pas permis de financer toutes les demandes en instance concernant les ponts détruits par faits de guerre, bien que ces demandes soient désormais en nombre réduit.

B.- Un besoin de financement global estimé à 10,15 millions d'euros

La plupart des ponts restant à reconstruire, recensés par les directions départementales de l'équipement (DDE), ont fait l'objet d'une demande de prise en charge de la part des collectivités locales. Le coût global de reconstruction est estimé à 10,15 millions d'euros. **Il faut noter que la reconstruction des 25 ponts recensés ne présente pas le même degré d'urgence et la même utilité locale.** En effet, certains ponts sont situés sur des chemins ruraux peu empruntés ou sont de simples passerelles facilitant le passage des piétons ou des cycles. Dans le tableau ci-après, les ponts à reconstruire en priorité sont portés en gras.

**PONTS RESTANT A RECONSTRUIRE
(recensés par les DDE)**

(en milliers d'euros)

Département	Implantation du pont	Structure du pont	Montant
CALVADOS	Pont de Carel (St Pierre/Dives)	Pont Bailey	137,2
	Pont de l'Orbiquet (Orbec)	Pont Bailey	182,9
	Pont de Bordeaux (St Denis de Méré)	Arromanches	282,0
	<i>Total Calvados</i>		<i>602,2</i>
MANCHE	Pont de Fourneaux	Pont Bailey	391,8
	Pont de la laiterie du Périers (St Martin d'Aubigny)	Pont Bailey	141,8
	Pont du Haut-Dyck (St Hilaire Petitville)	Pont Bailey	577,8
<i>Total Manche</i>		<i>1.111,4</i>	
MEUSE	Pont de Quincy-Landzécourt	semi-définitif	609,8
	Pont de Martincourt sur Meuse	semi-définitif	823,2
	Pont d'Inor	semi-définitif	686,0
	Pont de Vacherauville	semi-définitif	869,0
	<i>Total Meuse</i>		<i>2.988,0</i>
MOSELLE	1^{er} pont de Niderviller n° 490 – pont du moulin	Pont Bailey	533,6
	2^{ème} pont de Niderviller n° 671	Pont IPN	533,6
	Pont de Faulquemont	pont de bois	350,6
	Pont de Maizière-lès-Vic	démoli en 1997	57,9
	<i>Total Moselle</i>		<i>1.475,7</i>
ORNE	Pont de Cahan	Pont Bailey	236,3
NORD-PAS-DE-CALAIS	Pont de Thiennes	pont-levis	990,9
VOSGES	Pont d'Autrey	pont de bois	243,9
	Pont de Cheneau (Rochesson)	Pont Bailey	381,1
	Pont de Clairegoutte (Fraize)	Pont Bailey	304,9
	Pont des Bazures (Ban/Meurthe)	Pont Bailey	228,7
	Pont de Clefcy (Ban/Meurthe)	Pont Bailey	274,4
	Passerelle du moulin (Raon l'Etape)	Pont Bailey	259,2
	Pont d'Uxegney	non reconstruit	228,7
	Passerelle du Paquis (Saulcy/Meurthe)	Pont Bailey	487,8
	Pont de St Blaise (Moyenmoutier-Etival)	Pont Bailey	335,4
	<i>Total Vosges</i>		<i>2.744,1</i>
Total Ponts à reconstruire			10.148,5

Le pont de Régnoville-Samogneux (Meuse) a été reconstruit à titre définitif en 1956. Les travaux à effectuer sur ce pont ne devraient donc plus relever de la compétence de l'Etat, mais le procès-verbal de remise du pont n'a apparemment pas été signé par le maire de la commune.

La majorité des dossiers en instance concerne des reconstructions de ponts. Certains dossiers concernent cependant des demandes de crédits qui ont été faites dans les années 1980 et 1990 au titre des travaux de voirie de substitution prévus par

le dispositif introduit par la loi de finances rectificative de 1981. Ces demandes concernent, pour la totalité des dossiers enregistrés par l'administration, des travaux sur voirie déjà réalisés, ce qui a rendu ces demandes irrecevables au regard des dispositions du décret du 10 mars 1972 modifié, qui définissaient (avant le décret sus mentionné du 16 décembre 1999) les règles de gestion des subventions d'investissement de l'Etat. En l'absence d'autres demandes formulées par les collectivités locales pour la prise en charge de travaux au titre des travaux de voirie de substitution, on doit considérer que le besoin de financement est aujourd'hui nul.

Au total, le besoin de financement au titre des ponts détruits par fait de guerre s'élève donc à environ 10,15 millions d'euros, les besoins les plus urgents et les plus importants sur le plan local concernant 13 ponts, pour un montant de 4,66 millions d'euros.

III.- La solution proposée par le Gouvernement : régler les dossiers prioritaires et faire basculer les autres dossiers dans le droit commun de la DGE

• Le financement des ponts jugés prioritaires a fait l'objet, dans le courant de l'année 2002, de délégations de crédits aux préfets concernés pour un montant total de 4,66 millions d'euros. Ces crédits ont été « prélevés » sur le montant des crédits ouverts sur le chapitre 67-50, qui, bien que modestement doté dans les lois de finances initiales, bénéficie depuis plusieurs années de reports importants. Ainsi, en 2002, la dotation initiale (76.000 euros inscrits sur l'article 90 « Autres opérations ») a été abondée de 15.250 euros dans la loi de finances rectificative du 6 août 2002 et, surtout, de 79,97 millions d'euros par un arrêté de report du 21 février 2002, publié au *Journal officiel* du 2 mars.

Ainsi, le cas des ponts prioritaires devrait désormais être réglé dans un délai limité, puisque les crédits dégagés couvrent le coût estimé de leur reconstruction.

En revanche, le sort des ponts jugés non prioritaires doit désormais relever, pour le Gouvernement, de mécanismes de subvention de droit commun et non plus du mécanisme de réparation intégrale posé par la loi de 1946. Lors du débat sur le budget 2003 de l'Intérieur, le 23 octobre dernier, le ministre délégué aux libertés locales a ainsi affirmé que « *les autres ponts, qui ne sont pas considérés comme prioritaires, ne seront pas financés [dans le cadre de la loi de 1946]* ». Soulignant l'ancienneté de la loi, le même ministre a également déclaré : « *Moralement, sinon juridiquement, nous ne nous sentons plus tenus par ce texte* ».

La position retenue par le Gouvernement peut susciter des réactions mitigées. D'une part, il est toujours fâcheux de voir l'Etat revenir sur un principe jugé fondateur, à savoir, en l'espèce, que les destructions causées par faits de guerre ouvrent droit à réparation intégrale. D'autre part, c'est un fait avéré que les dommages ont été subis il y a plus de soixante ans, que des solutions alternatives ont pu être trouvées entre temps, et que les ouvrages concernés ont une utilité locale jugée minime. Dans ces conditions, le principe de bonne gestion des deniers de l'Etat amène à ne pas faire supporter à celui-ci l'intégralité du coût de reconstruction de tels ouvrages.

• En application de l'article 127 de la loi de finances initiale pour 2001, le Gouvernement a déposé devant le Parlement, au début de l'année 2002, un rapport relatif aux « *ponts détruits par faits de guerre et non encore reconstruits en ouvrages définitifs ainsi qu'à l'exécution du chapitre 67-50* ». Ce rapport met en évidence l'intérêt qu'il y aurait à financer les ponts non prioritaires par l'intermédiaire de la dotation globale d'équipement (DGE).

En effet, « cette voie de financement de la DGE apparaît comme une solution cohérente à plusieurs titres : d'une part, les reconstructions restantes de ponts concernent presque exclusivement des communes aux moyens financiers limités, qui ont précisément pleinement vocation à bénéficier de la DGE. D'autre part, l'imputation sur la DGE de ce type d'opérations s'articule pleinement avec la philosophie de cette dotation, qui vise à fixer des priorités dans le soutien apporté par l'Etat aux investissements des collectivités locales. Le dispositif de la DGE permet ainsi de sélectionner, selon les enjeux locaux et les capacités financières des collectivités concernées, les ponts à reconstruire et le taux de concours de l'aide à apporter. Enfin, il apparaît cohérent que le financement des derniers ponts restant, qui ne présentent pas le même enjeu et la même utilité sur le plan local, soit assuré par les règles de subventionnement classiques au titre de la DGE ».

On observera que la DGE aurait ainsi vocation à financer environ 5,5 millions d'euros, ce qui représente 1,3% de la masse totale de la DGE des communes en 2003 (413,23 millions d'euros) et un peu plus de 10% de l'enveloppe de la DGE des départements attribuée chaque année aux départements concernés par la reconstruction des ponts.

Il existe un obstacle juridique au subventionnement de droit commun de la reconstruction de ces ponts par la DGE. En effet, les articles L. 2334-39 (pour la DGE des communes) et L. 3334-15 (pour la DGE des départements) du code général des collectivités territoriales rendent inéligibles à la DGE les investissements susceptibles de bénéficier de subventions au titre de chapitres dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat. Cette liste figure en annexe VII (DGE des communes) et en annexe X (DGE des départements) de ce même code : elle comprend le chapitre 67-50, article 22, du budget de l'Intérieur.

Il faut néanmoins noter qu'un pont, une fois reconstruit, n'appartient plus à la catégorie des ponts détruits par faits de guerre et peut de ce fait bénéficier de la DGE comme tout autre ouvrage d'art éligible à la DGE, sous réserve, pour les ponts relevant des communes, des priorités fixées par la commission départementale d'élus compétente en la matière.

En tout état de cause, s'agissant des ponts restant à reconstruire, on ne peut envisager un subventionnement par l'intermédiaire de la DGE que si les ponts détruits pour faits de guerre sont explicitement exclus du dispositif spécifique de réparation instauré par la loi de 1946. Parallèlement, le Gouvernement a souhaité prendre acte de ce que les demandes de subventions pour travaux de voirie de substitution ne peuvent être satisfaites, puisque, dans tous les dossiers ouverts, les travaux ont été engagés avant toute décision d'octroi de subvention.

En définitive :

– le deuxième alinéa (1°) du présent article complète l'article 2 de la loi du 28 octobre 1946 en excluant du bénéfice de ses dispositions les ponts détruits pour faits de guerre ;

– le troisième alinéa (2°) du même article abroge le dispositif introduit en 1981, relatif aux travaux de voirie de substitution.

La proposition du Gouvernement devrait permettre de régler définitivement la question trop longtemps pendante des ponts détruits pour faits de guerre. On doit naturellement s'en réjouir, même si, en l'espèce, les 56 ans passés depuis l'adoption de la loi de 1946 traduisent moins une efficacité administrative limitée qu'un défaut de volonté politique, pour des montants résiduels somme toute assez modestes. On ne peut s'empêcher de rester songeur devant l'édifice juridique auquel aboutissent ces années d'indifférence : une loi de réparation, votée en 1946 pour panser les plaies du passé, mais dont la portée reste entière pour l'avenir, se voit affublée d'une disposition de circonstance, qui exclut de son bénéfice, à compter d'une date déterminée (le 1^{er} janvier 2003), une catégorie définie d'ouvrages (les ponts).

Il faut pourtant en passer par là pour solder les séquelles de la guerre.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 38 sans modification.

*
* *

Article 39

Dérogation à la règle du décalage de deux ans relative au versement du FCTVA, appliquée aux investissements engagés par les bénéficiaires du fonds en réparation des dommages causés par des intempéries.

Texte du projet de loi :

Par dérogation au premier alinéa du II de l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales, les dépenses réelles d'investissement réalisées par les bénéficiaires du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée en 2002, 2003 et 2004 et visant à réparer des dommages directement causés par les intempéries survenues les 6 et 7 juin 2002 dans le département de l'Isère et les 8 et 9 septembre 2002 dans les départements de l'Ardèche, des Bouches-du-Rhône, de la Drôme, du Gard, de l'Hérault et du Vaucluse, ouvrent droit à des attributions du fonds l'année au cours de laquelle le règlement des travaux est intervenu.

Exposé des motifs du projet de loi :

La mesure proposée vise à déroger à la règle du décalage de deux ans pour le versement du FCTVA concernant les dépenses d'investissement engagées par les bénéficiaires du fonds en réparation des dommages causés par les intempéries des 6 et 7 juin et des 8 et 9 septembre 2002, en permettant un versement l'année même de règlement des travaux.

La suppression du décalage s'applique aux seules dépenses causées directement par ces intempéries.

Cette mesure contribue à l'aide apportée aux collectivités locales qui se trouvent confrontées à une forte augmentation de leurs dépenses d'investissement.

Son coût s'élève, en 2003, à 20 millions €.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article vise à déroger à la règle du décalage de deux années applicable aux versements du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), pour les dépenses d'investissement visant à réparer les dommages imputables aux intempéries ayant touché, les 8 et 9 septembre dernier, les six départements de l'Ardèche, des Bouches-du-Rhône, de la Drôme, du Gard, de l'Hérault, du Vaucluse et, les 6 et 7 juin dernier, l'Isère.

I.- La législation en vigueur

A.- Le droit commun du FCTVA

L'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales prévoit que les dépenses réelles d'investissement à prendre en considération pour les versements du FCTVA au titre d'une année déterminée sont celles afférentes à la pénultième année ($n - 2$).

Cet article précise, cependant, que dans le cas des communautés des villes (jusqu'à leur extinction), des communautés de communes et des communautés d'agglomération, les dépenses réelles d'investissement à prendre en considération au titre du FCTVA sont celles afférentes à l'exercice en cours.

B.- Le précédent des tempêtes de 1999

Une dérogation au régime de droit commun du FCTVA a été introduite par l'article 13 de la loi de finances rectificative pour 2000 n° 2000-656 du 13 juillet 2000, modifié par l'article 48 de la loi de finances pour 2002 n° 2001-1275 du 28 décembre 2001.

1.- Le régime de l'article 13 de la loi de finances rectificative pour 2000

L'article 13 de la loi de finances rectificative pour 2000 a introduit une dérogation à la règle de décalage de deux ans pour les versements des attributions du FCTVA dues au titre des dépenses réelles d'investissement réalisées en 1999 ou en 2000, en vue de réparer des dommages directement causés par les intempéries survenues les 12 et 13 novembre 1999 (inondations) et du 25 au 29 décembre 1999 (tempêtes).

Le bénéfice de la mesure était donc restrictif, puisque limité aux investissements réalisés en 1999 et en 2000, les versements du FCTVA devant intervenir en 2000.

2.- L'article 48 de la loi de finances initiale pour 2002

Aux termes du dispositif adopté en 2000, les dépenses concernées sont les dépenses réelles d'investissement réalisées par les bénéficiaires du FCTVA en 1999 ou en 2000, dès lors qu'elles interviennent en réparation de dommages directement causés par ces intempéries.

Or, le critère tenant à la réalisation des dépenses au plus tard en 2000 a soulevé des difficultés pratiques : l'importance des dégâts, les délais auxquels étaient confrontées les collectivités locales pour le vote de leurs budgets, les procédures de passations des marchés publics ou les appels d'offres parfois infructueux ont abouti à des allongements des délais de réalisations des travaux et donc du paiement effectif de la dépense. Dès lors, certaines dépenses engagées en 2000 n'ont été réalisées qu'en 2001, voire ultérieurement, ce qui les excluait du bénéfice de l'article 13 précité, les attributions du FCTVA afférentes à ces dépenses n'étant versées que deux ans après leur réalisation.

Afin de remédier à cette situation, l'article 48 de la loi de finances initiale pour 2002 a donc étendu le champ d'application de l'article 13 du collectif du printemps 2000.

Désormais, les dépenses réelles d'investissement réalisées par les bénéficiaires du FCTVA en 1999, 2000 ou 2001 ouvrent droit à des attributions du fonds l'année au cours de laquelle les crédits correspondants ont été payés, dès lors qu'elles interviennent en réparation des dommages directement causés par les intempéries survenues les 12 et 13 novembre 1999 et du 25 au 29 décembre 1999.

II.- Le dispositif proposé

A.- Une réponse multiple à des intempéries de grande ampleur

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, les dégâts causés par les intempéries des 8 et 9 septembre 2002 seraient de 1,2 milliard d'euros. Le coût pour les collectivités locales de la réparation des dommages est évalué à 400 millions d'euros.

Devant l'ampleur des sinistres, M. Francis Mer, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, M. Alain Lambert, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, M. Renaud Dutreil, secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation, ont annoncé, le 16 septembre dernier, la mise en œuvre d'un dispositif en faveur des populations sinistrées.

Ce dispositif repose sur des mesures fiscales, des versements de secours d'extrême urgence ou des mesures en faveur des commerçants et artisans sinistrés.

**Communiqué du 16 septembre 2002
relatif aux mesures d'aide aux populations sinistrées**

—————
Mesures fiscales
—————

Impôts et redevance de l'audiovisuel

D'une manière générale, les impositions restant dues par les contribuables concernés pourront faire l'objet, après un examen au cas par cas, d'un allègement gracieux, sous réserve de la prise en compte des indemnités d'assurance attendues ou perçues.

Des délais de paiement seront par ailleurs accordés avec une particulière bienveillance pour le paiement des impôts et de la redevance audiovisuelle venant à échéance avec la fin de l'année 2002, aux personnes et entreprises touchées par la catastrophe en tenant compte de leur situation particulière et sous réserve que la gêne évoquée soit réellement la conséquence directe des intempéries.

Les poursuites à l'encontre des redevables pouvant justifier d'un sinistre sont suspendues jusqu'à nouvel ordre.

.../

Taxe d'habitation et taxes foncières

La remise totale des cotisations de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties de l'année 2002, qu'elles aient été ou non acquittées, lorsque les locaux ont été détruits ou ont subi des dégâts tels, qu'après expertise, ils sont voués à la démolition, sera accordée.

Les agriculteurs sinistrés, et notamment les viticulteurs, pourront bénéficier du dégrèvement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties prévu en cas de perte de récoltes sur pied par suite d'événements extraordinaires (article 1398 du code général des impôts).

Révision des valeurs locatives foncières servant de base aux impôts locaux

Pour les années 2003 et suivantes, les propriétaires de biens immobiliers pourront demander la révision de la valeur locative des biens qui auraient subi une dépréciation durable et significative à la suite des inondations.

Taxe professionnelle

En matière de taxe professionnelle, la loi a déjà prévu un certain nombre de dégrèvements susceptibles de s'appliquer dans les circonstances actuelles :

- dégrèvement au titre du plafonnement des cotisations en fonction de la valeur ajoutée produite au cours de l'année au titre de laquelle l'imposition est établie (article 1647 B *sexies* du code général des impôts) ;
- dégrèvement *prorata temporis* en cas de cessation totale d'activité (I de l'article 1478 du code général des impôts) ;
- dégrèvement pour diminution des bases concernant les contribuables dont l'activité a diminué entre le moment où les bases sont déterminées (année de référence) et l'année où elles sont imposées (article 1647 *bis* du code général des impôts) ;
- dégrèvement consécutif à la suspension d'activité pour une durée au moins égale à 12 mois (article 310 HT de l'annexe II au code général des impôts).

Impôt sur les sociétés et taxes sur le chiffre d'affaires

Les sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés ainsi que les entreprises assujetties à la taxe sur le chiffre d'affaires selon le régime réel qui ne sont pas en mesure en raison des événements de respecter leurs obligations déclaratives venant à échéance d'ici le 31 décembre 2002 bénéficieront d'un délai supplémentaire de deux mois.

Dans le but de faciliter les démarches des personnes sinistrées, les ministres ont demandé que les services locaux des impôts et du Trésor public se rapprochent. Les particuliers pourront dès lors s'adresser indifféremment à leur trésorerie ou à leur centre des impôts. Pour leur part, les entreprises sont invitées à se rapprocher de leur interlocuteur habituel (centre ou recette des impôts, ou trésorerie, voire trésorerie générale selon le cas).

Délivrance gratuite de certains documents administratifs en remplacement de ceux de même nature détruits ou perdus lors des événements climatiques

Ne donneront lieu à la perception d'aucun droit ou taxe la délivrance de certains documents administratifs en remplacement de ceux de même nature détruits ou perdus lors des intempéries et celle des *primata* des certificats d'immatriculation des véhicules acquis en remplacement de ceux détruits au cours des mêmes sinistres.

.../

Les documents concernés sont :

- Les passeports ;
- Les titres de voyage délivrés aux réfugiés ou apatrides ;
- Les sauf-conduits délivrés aux étrangers titulaires d'un titre de séjour ;
- Les duplicata des permis de conduire des véhicules automobiles, des motocyclettes et de tous autres véhicules à moteur ;
- Les duplicata des certificats d'immatriculation ;
- Les *primata* des certificats d'immatriculation des véhicules acquis en remplacement de ceux détruits lors du sinistre.

Versement de secours d'extrême urgence

Des secours d'extrême urgence sont versés en numéraire aux personnes se trouvant dans une situation difficile, à la suite du sinistre, pour les aider à faire face à leurs besoins essentiels les plus urgents, tels la nourriture ou l'habillement.

L'Etat a mis en place un dispositif visant à recueillir les fonds provenant des personnes privées, entreprises ou des collectivités locales, en complément des crédits de l'Etat concernés.

Les comptables locaux ont été autorisés à procéder au règlement des dépenses concernées des collectivités locales selon une procédure dérogatoire d'urgence.

Mesure en faveur des commerçants et artisans sinistrés

Pour les petites entreprises de moins de 800.000 euros de chiffre d'affaires annuel, un dispositif d'aides exceptionnelles sera mis en place dans le cadre du FISAC sur décision du secrétaire d'Etat aux PME :

- prise en charge des dépenses d'investissement liées à la restauration des locaux et des outils de travail dans les limites d'un plafond à déterminer ;
- indemnisation des pertes d'exploitation et des frais de reconstitution de stock pour un montant plafonné.

Ces aides interviendront en complément des indemnités versées par les assurances et autres intervenants jusqu'au niveau du préjudice matériel réellement constaté.

Les dossiers sont examinés par un Comité départemental constitué auprès du Préfet de chaque département concerné, et les fonds versés immédiatement après validation du dossier.

Source : Site internet du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

B.- Une mesure ciblée en faveur des dépenses d'investissement des collectivités locales

1.- La mesure proposée répond à l'engagement du Gouvernement

Lors de l'examen en première lecture de la première partie du projet de loi de finances pour 2003, l'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par M. Didier Migaud, tendant à faire bénéficier de remboursements anticipés les bénéficiaires du FCTVA frappés de catastrophe naturelle, lorsque leurs dépenses interviennent en réparation des dommages causés par ces catastrophes.

L'Assemblée nationale, au cours d'une deuxième délibération, a finalement supprimé cette disposition, le Gouvernement ayant fait valoir qu'il était préférable de légiférer en fonction des situations particulières plutôt que d'édicter une règle générale en matière de remboursements anticipés.

Le Gouvernement s'est alors engagé à inscrire, dans le projet de loi de finances rectificative pour 2002, une disposition « ciblée » en faveur des bénéficiaires du FCTVA victimes des intempéries des 6 et 7 juin, ainsi que des 8 et 9 septembre 2002. Le présent article répond à cet engagement du Gouvernement.

2.- L'économie du dispositif

S'inspirant du dispositif introduit par l'article 48 de la loi de finances initiale pour 2002, le présent article propose d'octroyer un versement anticipé des attributions du FCTVA pour les dépenses intervenant en réparation des dommages directement causés par les intempéries des 8 et 9 septembre 2002 dans les six départements précités et des 6 et 7 juin 2002 dans l'Isère.

a) Un champ d'application étendu

Aux termes du dispositif proposé, les dépenses concernées sont les dépenses réelles d'investissement réalisées par les bénéficiaires du FCTVA en 2002, 2003 et 2004, dès lors qu'elles interviennent en réparation de dommages directement causés par les intempéries.

Les dépenses éligibles au dispositif dérogatoire sont donc :

– les dépenses réelles d'investissement :

Le dispositif proposé ne modifie pas la nature des dépenses éligibles, ni les conditions habituelles d'éligibilité au FCTVA ⁽¹⁾, notamment la nécessité pour la dépense de présenter la nature d'un investissement.

(1) En effet, les principes traditionnels du FCTVA restent applicables. Outre l'exclusivité des dépenses d'investissement, il s'agit de :

Toutefois, il convient de souligner qu'une circulaire conjointe du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministre de l'intérieur, en date du 26 février 2002, a assoupli, à cet égard, la définition des dépenses d'investissement, élargissant ainsi le champ des dépenses éligibles.

Il est, en effet, indiqué qu'en « *matière d'entretien des bâtiments, les travaux de ravalement et de peinture extérieurs, la réfection d'une toiture entière ou d'une charpente ou encore le renforcement des murs porteurs et de cloisons* [sont des dépenses d'investissement]. *Tel est le cas également d'une réparation portant sur un ouvrage en grande partie endommagé ou conduisant à l'extension ou au renforcement de cet ouvrage* ».

Ainsi, les travaux réalisés par les collectivités locales pour la remise en état de leurs équipements sinistrés récemment à la suite d'orages et de catastrophes naturelles et qui ont été en grande partie endommagés, sont, s'ils répondent aux autres conditions d'éligibilité, éligibles au fonds de compensation pour la TVA.

– les dépenses imputables aux intempéries précitées :

Les dépenses concernées doivent réparer des dommages « directement » causés par ces intempéries. Cette précision a pour objet d'éliminer du bénéfice du remboursement anticipé les travaux réalisés à l'occasion de la réparation de dommages causés par les intempéries, mais qui ne correspondent pas à la réparation de dommages.

– les dépenses réalisées en 2002, 2003 et 2004 :

Le versement anticipé des attributions du FCTVA concernera les dépenses mandatées en 2002, 2003 et 2004.

Votre Rapporteur général se réjouit, à cet égard, que le Gouvernement n'ait pas « calé » le dispositif présenté sur l'article 13 du collectif 2000, trop restrictif, mais qu'il ait prévu que l'ensemble des dépenses réalisées sur trois années seraient concernées.

• *la compétence de la collectivité : les opérations concernées doivent intervenir dans des domaines qui, juridiquement, relèvent de leur compétence (et, non pas, par exemple, de la compétence de l'Etat). En outre, elles doivent être réalisées par les collectivités bénéficiaires, directement ou par l'intermédiaire d'un mandataire légalement autorisé ;*

• *le principe de patrimonialité : les investissements doivent être intégrés dans le patrimoine de la collectivité bénéficiaire et ne doivent donc pas, en principe, avoir été réalisés sur des biens appartenant à des tiers non éligibles au FCTVA (Etat ou propriétaires privés).*

b) Une mesure n'alourdissant pas les pertes de recettes pour l'Etat

L'avancement du versement des attributions du FCTVA à l'exercice afférent au règlement des travaux constitue une charge de trésorerie, puisqu'en tout état de cause les dépenses visées auraient été éligibles à ce fonds deux ans plus tard.

La mesure proposée n'a donc pas pour objet d'étendre le champ de l'éligibilité au FCTVA et de peser sur le prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit de ce fonds.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, le coût de trésorerie du dispositif proposé serait de 20 millions d'euros par an de 2003 à 2005.

Il convient de souligner, à cet égard, que la mesure envisagée ne prévoit pas de date butoir pour le versement des attributions du FCTVA. Tout règlement de travaux intervenu, au plus tard en 2004, pour la réparation des dommages directement causés par les intempéries visées ouvre droit à un versement anticipé du fonds, y compris dans l'hypothèse où cette attribution interviendrait postérieurement à 2004.

*
* *

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Hervé Mariton, tendant à faire bénéficier le département de la Drôme du dispositif de versement anticipé des attributions du fonds de compensation de la TVA (FCTVA), prévu afin de réparer les dommages directement causés par les intempéries des 6 et 7 juin 2002.

Votre **Rapporteur général** a émis un avis défavorable, faisant valoir que le département de la Drôme bénéficiait déjà de ce dispositif de versement anticipé, au titre de la réparation des dommages causés par les intempéries des 8 et 9 septembre 2002.

M. Marc Laffineur a indiqué que l'amendement proposé ne concernerait que deux communes.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *adopté* l'article 39 sans modification.

*
* *

Article 40

Ouverture de droits à aide financière sur le fonds de prévention des risques naturels majeurs.

Texte du projet de loi :

I. – La première phrase du sixième alinéa de l'article L. 561-3 du code de l'environnement est remplacée par une phrase ainsi rédigée :

« Le taux de ce prélèvement est fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de la prévention des risques et de l'économie dans la limite de 4 %. »

II. – Dans la limite de 15 millions d'euros, jusqu'au 31 décembre 2003, le fonds de prévention des risques naturels majeurs mentionné à l'article L. 561-3 du code de l'environnement peut contribuer, pour les biens affectés par des inondations et coulées de boue survenues dans les communes pour lesquelles l'état de catastrophe naturelle a été constaté depuis le 31 août 2002 et ayant fait l'objet de l'indemnisation mentionnée à l'article L. 125-2 du code des assurances :

a) au financement de l'acquisition amiable par une commune, un groupement de communes ou l'État, de terrains et constructions à usage d'habitation ou affectés à des entreprises industrielles, commerciales ou artisanales de moins de 10 salariés ;

b) au financement des mesures de prévention mentionnées au 4° du II de l'article L. 562-1 du code de l'environnement pour les terrains et constructions mentionnés au a) ci-dessus.

Un décret en Conseil d'État définit les modalités d'application du présent paragraphe.

III. – Dans la limite de 600.000 euros et jusqu'au 31 décembre 2003, le fonds de prévention des risques naturels majeurs mentionné au II ci-dessus contribue au financement de travaux de construction de la galerie hydraulique de dérivation visant à prévenir les conséquences dommageables qui résulteraient du glissement de terrain du site de la Clapière dans la vallée de la Tinée, dans les Alpes-Maritimes.

Exposé des motifs du projet de loi :

Les sinistrés des communes du Gard et des départements voisins ont bénéficié d'une indemnisation des dommages qu'ils ont subis au titre du régime des catastrophes naturelles. Or, les inondations de l'Aude, de la Bretagne et de la Somme ont montré que ces indemnités d'assurance ne suffisent pas à reconstruire les biens fortement endommagés sur un site autre que leur emplacement initial et ne permettent pas d'augmenter la résistance des constructions endommagées face aux risques de crues futures.

Afin d'inciter à la relocalisation des biens à usage d'habitation ou des biens d'entreprises de moins de 10 salariés endommagés à plus de la moitié de leur valeur en zone non inondable, il est proposé un dispositif permettant aux communes, aux groupements de communes ou à l'État de les acquérir en complétant le montant des indemnités d'assurance.

Le présent projet d'article prévoit que le fonds de prévention des risques naturels majeurs contribue au financement de ces acquisitions amiables, de même qu'aux études et travaux prescrits par les plans de prévention des risques.

Pour faire face à ces nouvelles dépenses, le taux de prélèvement sur le produit des cotisations additionnelles relatives à la garantie contre les risques de catastrophes naturelles, qui alimente le fonds, pourra être porté à 4 %, par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et de la prévention des risques.

Par ailleurs, le projet d'article prévoit le financement par le fonds de l'achèvement des travaux de construction de la galerie hydraulique de dérivation de la Tinée, sur le site de la Clapière. L'article 38 de la loi de finances rectificative pour 1997 avait autorisé ce financement jusqu'au 31 décembre 1999.

Observations et décision de la Commission :

La loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, couramment appelée « loi Barnier », a instauré une procédure d'expropriation spéciale, dérogeant au régime de droit commun, pour les biens exposés à certains risques naturels majeurs ⁽¹⁾ menaçant gravement des vies humaines, prévoyant des modalités d'indemnisation particulières et la possibilité de recourir à une procédure d'extrême urgence.

L'article 13 de cette loi, codifié à l'article L. 561-3 du code de l'environnement, a créé un fonds de prévention des risques naturels majeurs chargé de financer les indemnités allouées au titre de ces expropriations. Ce fonds est alimenté par un prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles, incluse obligatoirement dans tous les contrats d'assurance garantissant les dommages incendie, les dommages aux véhicules terrestres à moteur ou tous autres dommages à des biens situés en France, comme le prévoit l'article L. 125-1 du code des assurances.

Le présent article a pour objet, d'une part, d'augmenter ce prélèvement dans la limite d'un taux plafond fixé à 4% et, d'autre part, d'élargir les missions du fonds afin qu'il puisse participer à certaines opérations conséquentes aux fortes inondations qui ont touché six départements du sud de la France en septembre dernier, au premier rang desquels le Gard, et à l'achèvement de travaux sur le site de la Clapière, menacé d'un mouvement de terrain risquant de barrer la vallée de la Tinée dans les Alpes- Maritimes.

I.- Un nouvel élargissement des missions du fonds de prévention des risques naturels majeurs

La définition relativement restrictive des conditions initiales de recours au financement du fonds de prévention a conduit à une sous-utilisation de ses ressources qui a déjà permis un élargissement progressif de ses missions, à titre permanent ou à titre temporaire.

A.- Les nouvelles missions confiées au fonds à titre permanent

L'article 75 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a prévu que les ressources du fonds de prévention pourraient désormais être utilisées pour assurer les dépenses d'évacuation temporaire et de relogement des personnes exposées à un risque majeur de mouvement de terrain, d'avalanche ou de crue torrentielle. A ce jour, aucun financement n'a été mis en œuvre à ce titre.

(1) *Mouvements de terrain, avalanches et crues torrentielles.*

Plus récemment, la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, dans son article 159, a étendu le recours au financement du fonds pour :

– les opérations de reconnaissance des cavités souterraines et des marnières dont les dangers sur les constructions ou les vies humaines sont avérés ;

– le financement des indemnités dans le cas d'acquisition amiable d'immeubles exposés à des risques d'effondrement du sol menaçant gravement des vies humaines ;

– et le financement de travaux de mise en sécurité de ces mêmes biens, dès lors que les travaux s'avèrent moins coûteux que la procédure d'expropriation prévue par la « loi Barnier ».

A ce jour, les textes d'application de ces nouvelles dispositions sont toujours en préparation.

B.- Les missions temporaires confiées au fonds

L'article 38 de la loi de finances rectificative pour 1997 (n° 97-1239 du 29 décembre 1997) a prévu que les ressources du fonds de prévention pourraient contribuer à deux nouvelles catégories de dépenses jusqu'au 31 décembre 1999 et dans la limite de 145 millions de francs (22,11 millions d'euros) :

– les études ou travaux réalisés en vue ou à l'occasion des opérations d'expropriation prévue par la « loi Barnier » ;

– et les travaux propres à « *prévenir les conséquences exceptionnelles de certains risques naturels majeurs* », lorsque ces travaux dépassent manifestement les capacités de financement des communes concernées.

Il s'agissait, en l'espèce, de permettre de recourir aux financements du fonds pour faire face aux mouvements de terrains de grande ampleur du site de la Clapière, à Saint-Etienne-de-Tinée dans les Alpes-Maritimes et des ruines de Séchilienne, dans l'Isère. La participation du fonds a ainsi permis d'approfondir la connaissance des facteurs d'évolution géodynamiques de ces mouvements de terrain, qui comptent parmi les plus importants d'Europe, de surveiller l'évolution des sites et d'en dresser la cartographie des risques géologiques et hydrauliques, d'élaborer des plans de prévention et, dans le cas du site de la Clapière, d'engager la construction d'un tunnel de dérivation pour endiguer le risque de barrage de la vallée de la Tinée.

Enfin, l'article 55 de la loi de finances rectificative pour 1999 (n° 99-1173 du 30 décembre 1999) a prévu que les dépenses de l'Etat relatives aux études préalables aux plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR), plans

créés par la loi Barnier ⁽¹⁾, seraient désormais financées pour moitié par le fonds de prévention, l'autre moitié restant à la charge du ministère de l'environnement pour une période limitée du 1^{er} septembre 1999 au 1^{er} septembre 2006. Le choix de cette période de sept ans correspond à l'objectif, fixé en 1999, de doter les 5.000 communes de France les plus exposées à un risque naturel d'un PPR en 2005. Au 1^{er} septembre 2002, 3.370 communes étaient effectivement dotées d'un tel plan. A ce titre, 15 millions d'euros ont été consacrés en 2002 à l'élaboration de ces plans financés, à parts égales, par l'Etat et le fonds de prévention.

C.- Le nouvel élargissement des missions du fond proposé par le présent article

Le présent article propose à nouveau d'étendre les missions de fond à titre temporaire.

1.- Les opérations liées aux inondations du sud de la France de septembre dernier

Les inondations dramatiques qui ont frappé six départements du Languedoc, au premier rang desquels le Gard, les 8, 9 et 10 septembre dernier, ont été qualifiées, par l'arrêté du 19 septembre 2002, de catastrophe naturelle ouvrant droit à l'indemnisation des biens sinistrés ou des pertes subies au titre de l'article L. 125-2 du code des assurances, lorsque ces biens étaient couverts par une police d'assurance. Ces indemnités ne couvrent cependant pas les terrains sur lesquels sont bâtis les immeubles définitivement endommagés, qui doivent être délocalisés en raison du risque naturel auquel ils restent exposés. Elles ne permettent donc pas à leurs propriétaires d'acquérir un autre terrain à des fins de reconstruction. Pour résoudre cette difficulté, le présent article propose de mettre en place un dispositif ciblé prévoyant l'utilisation des ressources du fonds de prévention.

a) Un dispositif ciblé aux objectifs précis

Le **II** du présent article prévoit d'ouvrir les financements du fonds de prévention aux biens privés qui ont été sérieusement endommagés par les inondations de septembre dernier et qui ont bénéficié, à ce titre, d'une indemnisation au titre de la garantie contre les catastrophes naturelles. Les deux conditions posées étant cumulatives, les biens qui n'étaient pas couverts par un contrat d'assurance au moment du sinistre sont donc exclus du dispositif.

La référence, dans le **premier alinéa du II**, à l'état de catastrophe naturelle constatée depuis le 31 août 2002 permet de viser, sans les nommer expressément, les communes sinistrées à la suite des inondations de septembre dernier, qui sont au nombre de 420, dont 395 dans le seul département du Gard.

(1) Les PPR ont en fait remplacé, dans un document unique, quatre documents existants préalablement : le plan d'exposition aux risques, le périmètre « R.111-3 », le plan de surface submersible et le plan de zones sensibles aux incendies de forêt.

Le recours au fond de prévention doit permettre, en premier lieu, à ces communes, aux groupements de communes ou à l'Etat, d'acquérir à l'amiable les biens sinistrés, habitations ou entreprises industrielles, commerciales ou artisanales de moins de dix salariés, ainsi que le précise le **a) du II**. Ces immeubles, définitivement endommagés qui doivent être délocalisés, seraient au nombre d'environ 200. En seraient donc exclues les entreprises de plus de dix salariés pour une raison exclusivement financière, afin de ne pas alourdir la charge financière du dispositif. Si l'on peut comprendre le souci, qui justifie cette restriction, d'éviter que les financements du fonds ne soient dispersés, il y a lieu de se demander s'il n'y a pas, en l'espèce, rupture d'égalité entre les entreprises sinistrées dans la mesure où elles ont contribué, au travers de leurs primes d'assurance, au financement de ce fonds.

Le but poursuivi par ces opérations d'acquisitions amiables est de procéder à la destruction des immeubles rachetés puis de déclarer les terrains inconstructibles. Le financement apporté aux propriétaires par la commune, le groupement de communes ou l'Etat, d'une part, et par le fond de prévention, d'autre part, selon une clef de répartition qui n'a pas été indiquée à votre Rapporteur général, doit permettre à ces personnes ou à ces entreprises d'acquérir un nouveau terrain pour reconstruire leurs biens.

La faculté pour l'Etat de mener de telles opérations lui permettra, si les communes concernées ne disposent pas des moyens suffisants leur permettant de réaliser ces acquisitions, de les suppléer.

En second lieu, le **b) du II** prévoit d'utiliser les ressources du fonds de prévention pour financer les mesures de prévention qui peuvent être incluses dans un PPR sur le territoire des communes sinistrées à la suite des inondations précitées. Il peut s'agir de travaux d'aménagement des constructions ou des espaces afin de réduire les risques existants : repose des installations électriques au-dessus du niveau des plus hautes eaux, pose de « bâtards d'eau » devant les portes, aménagement d'accès sur les toits pour évacuation en cas de crues torrentielles...

Cette disposition permettrait donc d'aller au-delà de ce que prévoit la loi de finances rectificative pour 1999 précitée, qui permet de recourir au fonds de prévention pour les seules études préalables aux PPR et non pour la mise en œuvre des mesures concrètes de prévention prévues par les plans.

L'ensemble des modalités d'application de ce dispositif exceptionnel – acquisition amiable des biens sinistrés et financement des mesures de prévention des PPR – serait défini par un décret en Conseil d'Etat, ainsi que le prévoit le **dernier alinéa du II**. Il est envisagé de déconcentrer le processus d'attribution des aides qui seront apportées par le fonds de prévention, aux directions départementales de l'équipement, sous l'autorité du préfet. Ce mode de décision dérogerait donc au processus de droit commun qui prévoit que les décisions d'attribution des financements du fonds relèvent d'instructions conjointes des ministères de l'économie et des finances, de l'intérieur et de l'écologie.

b) Un dispositif limité

Les aides qui seront apportées par le fonds de prévention aux communes ou aux propriétaires de biens sinistrés revêtent un caractère exceptionnel que traduit la limitation du dispositif mis en place :

- limitation dans le temps, puisque ces aides ne pourront être versées que jusqu'au 31 décembre 2003 ;
- limitation dans le montant total des aides, qui ne devra pas dépasser 15 millions d'euros ;
- limitation dans l'espace, puisque seules sont concernées les communes pour lesquelles l'état de catastrophe naturelle a été déclaré depuis le 31 août 2002. A cet égard, il semble toutefois que la rédaction proposée n'exclut pas que le dispositif puisse être appliqué à d'autres communes que celles qui ont été frappées par les inondations de septembre dernier, dès lors qu'il s'agirait aussi d'inondations ou de coulées de boue conduisant au constat de l'état de catastrophe naturelle, dans l'hypothèse où ces inondations auraient lieu avant la fin de l'année 2003. La probabilité que de telles catastrophes se reproduisent est certes minime mais on ne peut totalement l'exclure.

2.- L'achèvement des travaux concernant le site de la Clapière dans les Alpes-Maritimes

Ainsi que cela a été précédemment indiqué, la loi de finances rectificative pour 1997 avait prévu que les ressources du fonds de prévention pourraient être utilisées pour participer à la construction d'un tunnel de dérivation, c'est-à-dire d'une galerie hydraulique, afin de prévenir le risque de barrage de la vallée de la Tinée lié au mouvement de terrain menaçant cette zone. Sur l'enveloppe limitative de 145 millions de francs (22,1 millions d'euros) prévue par la loi, 80 millions de francs (12,2 millions d'euros) ont été consacrés à ces travaux dans le cadre d'un partage des dépenses entre l'Etat et le département. En raison de difficultés techniques et d'un contentieux avec l'entreprise chargée de la réalisation de ces travaux, ceux-ci ont pris du retard et une partie de la somme qui devait être abondée par le fonds de prévention n'a pu être versée avant la date limite de ce financement, qui avait été fixée par la loi au 31 décembre 1999.

Le **III** du présent article vise à permettre de recourir une nouvelle fois au fonds de prévention pour achever les travaux précités dans la limite de 600.000 euros jusqu'au 31 décembre 2003. Cette somme correspond à la dernière tranche des travaux dans le respect de la dotation initiale qui avait été définie pour ceux-ci.

II.- La situation financière du fonds de prévention des risques naturels majeurs

Le fonds de prévention, comme cela a été précédemment indiqué, est alimenté par un prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles figurant obligatoirement dans les contrats d'assurances garantissant les dommages aux biens situés en France et aux véhicules terrestres à moteur ainsi que le risque incendie. Pour les contrats « multirisques habitation », qui constituent la majorité des contrats d'assurance visés, cette garantie s'élève à 12% du coût de l'assurance qui s'élève en moyenne à environ 150 euros. Le prélèvement opéré sur l'ensemble des garanties précitées est égal, depuis le 1^{er} septembre 1999 à 2% ; avant cette date, il s'élevait à 2,5%. Les sommes collectées, à hauteur de 20 millions d'euros par an environ, sont gérées par la Caisse centrale de réassurance qui perçoit à ce titre le remboursement de ses frais de gestion.

DEPENSES ET RECETTES DU FONDS DE PREVENTION DES RISQUES NATURELS MAJEURS DEPUIS SA CREATION

(en millions d'euros)

	1995/1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (au 20 nov. 2002)
Dépenses							
Indemnités d'expropriation.....	0	10,268	5,336	1,022	6,011	2,609	1,109
Etudes et travaux.....	0	0	10,824	10,327	0	0	0
Financement PPR.....	0	0	0	0	3,942	8,982	8,876
Autres frais	1,478	0,843	0,919	1,006	0,953	0,994	1,030
Total dépenses	1,478	11,111	17,079	12,355	10,906	12,585	11,015
Ressources							
Produit du prélèvement.....	32,157	18,204	19,284	21,038	19,851	19,995	20,790
Produit des placements	0,891	1,159	1,267	1,340	2,514	3,006	3,146
Total ressources	33,048	19,363	20,551	22,378	22,365	23,001	23,936
Solde.....	+ 31,57	+ 8,252	+ 3,472	+ 10,023	+ 11,459	+ 10,416	+ 12,921

Source : Direction du budget, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Le solde de trésorerie du fonds est en augmentation constante depuis la création du fonds ; au 25 mars 2002, il s'élevait à 70,9 millions d'euros. Pour l'année 2001, les recettes du fonds de prévention s'établissaient à 23 millions d'euros et ses dépenses à 12,6 millions d'euros réparties entre les indemnités d'expropriation, pour un total de 2,6 millions d'euros, et le financement des études des PPR, pour un total de 8,9 millions d'euros. Compte tenu des réserves de trésorerie existantes, le bilan de l'exercice 2001 affichait une situation nette positive d'environ 50 millions d'euros.

Le I du présent article propose de modifier l'article L. 561-3 du code de l'environnement en ce qui concerne le taux de prélèvement sur le produit des primes

ou cotisations additionnelles précitées qui alimentent le fonds. Il propose de confier aux ministres chargés « de la prévention des risques » et de l'économie de fixer, par arrêté conjoint, le niveau de ce taux dans la limite de 4%. La faculté serait ainsi donnée au pouvoir réglementaire d'ajuster le taux de prélèvement afin, d'une part, d'éviter que ne se constituent des réserves de trésorerie trop élevées et, d'autre part, d'ajuster le taux en fonction de l'évolution des dépenses du fonds.

Il semble toutefois que la possibilité qui est donnée de porter ce taux de prélèvement jusqu'à 4% préfigure l'augmentation prévisible des dépenses du fonds qui résulterait de l'adoption du projet de loi tendant à renforcer la maîtrise des risques technologiques, déposé au Sénat le 19 février 2002. Ainsi que l'a annoncé la ministre de l'écologie et du développement durable, ce projet de loi devrait être amendé et complété par un nouveau titre consacré à la prévention des risques naturels. Ce nouveau titre comporterait des dispositions permettant de financer, d'une part, « *en complément des assurances, la soustraction au danger des habitations ou des petites entreprises qui auront été gravement endommagées par une coulée de boue ou une inondation* »⁽¹⁾ et, d'autre part, des mesures de prévention prescrites par les PPR au profit des personnes privées dont le logement ou la petite entreprise est menacé « *afin de réduire la vulnérabilité au risque des personnes et des biens* ». Il s'agirait donc d'élargir les missions du fonds de prévention en reprenant le dispositif mis en place par le présent article pour les biens sinistrés à la suite des inondations de septembre dernier, afin qu'il puisse être appliqué à toutes les inondations ou coulées de boue pouvant se produire à l'avenir et à tous les biens privés exposés à de tels risques. En ce sens, le présent dispositif revêt en quelque sorte une portée expérimentale avant qu'il ne soit généralisé par la future loi.

Il semble donc que la possibilité de porter à 4% le taux du prélèvement qui alimente le fonds de prévention anticipe l'augmentation prévisible de ses dépenses liée à l'élargissement des missions du fonds qui découlerait de l'adoption du dispositif annoncé par la ministre. On peut penser que cette augmentation du taux de prélèvement ne pourra pas demeurer sans conséquence quant au montant des primes ou cotisations additionnelles au titre de la garantie contre les catastrophes naturelles à la charge des assurés.

*

* *

La Commission a examiné un amendement présenté par votre Rapporteur général, tendant à supprimer les dispositions prévues au I de cet article, qui permettraient d'augmenter jusqu'à 4%, contre 2% actuellement, le prélèvement sur les garanties contre les catastrophes naturelles obligatoirement incluses dans les contrats d'assurance garantissant le risque incendie, les dommages aux véhicules terrestres à moteur ou tous autres dommages sur les biens situés en France. Ce prélèvement, qui pèse indirectement sur les assurés, est effectué au bénéfice du

(1) Intervention de la ministre le 4 novembre 2002 lors du colloque sur les risques naturels organisé, au Sénat, par l'association française pour l'information géographique et l'association française pour la prévention des catastrophes naturelles.

fonds de prévention des risques naturels majeurs.

Votre **Rapporteur général** a indiqué que le taux de prélèvement actuellement en vigueur a permis au fonds de prévention des risques naturels majeurs d'accumuler de fortes réserves de trésorerie, qui s'élèvent aujourd'hui à plus de 70 millions d'euros, auxquels peuvent s'ajouter près de 13 millions d'euros de ressources non utilisées en 2002. Le montant de ces réserves devrait donc suffire à financer les premières opérations d'acquisition de biens à l'amiable par le fonds de prévention, au titre du dispositif transitoire proposé par le présent article à la suite des inondations de septembre dernier dans le Sud de la France.

Par ailleurs, le relèvement du taux de prélèvement à 4% reviendrait à anticiper la mise en œuvre des dispositions du projet de loi en cours d'élaboration relatif à la prévention des risques technologiques et naturels, et ce sans qu'aucune évaluation, en termes de hausse des prélèvements obligatoires, n'ait été effectuée. Le prélèvement opéré sur les contrats d'assurance peut, en effet, être assimilé à une forme de prélèvement obligatoire : en autorisant une augmentation substantielle de ce prélèvement, le I du présent article conduit inéluctablement à une augmentation du poids des prélèvements obligatoires que la Commission des finances s'efforce de réduire. C'est pourquoi, avant d'envisager une hausse du taux de prélèvement sur les garanties contre les catastrophes naturelles, il convient au préalable d'évaluer l'impact des nouvelles mesures d'intervention du fonds de prévention des risques naturels majeurs qui seront proposées dans le projet de loi précité.

Votre Rapporteur général a enfin rappelé que le fonds de prévention des risques naturels majeurs a vu, dans les dernières années, ses interventions se multiplier dans des domaines extrêmement différents, comme, par exemple, les études préalables à l'élaboration de plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR) ou les mesures opérationnelles de ces plans. Il est désormais grand temps que ces actions fassent l'objet d'un encadrement législatif et qu'une discussion de fond ait lieu sur les actions à mettre en place pour lutter contre les catastrophes naturelles. En tout état de cause, il n'est pas opportun d'adopter des dispositions qui conduiraient à accroître le poids des prélèvements obligatoires sans disposer d'informations sur les dépenses susceptibles d'être mises en œuvre par le biais de cette hausse.

Après avoir indiqué qu'il partageait les propos de votre Rapporteur général, **M. Marc Laffineur** a rappelé l'importance des dépenses engagées consécutives à des catastrophes naturelles. Un nombre important de personnes a en effet été autorisé à construire en zone inondable, si bien que dans l'hypothèse de fortes inondations obligeant les propriétaires à reconstruire dans une zone plus sûre, cette opération se révèle d'un coût plus important, qui peut dans certains cas se révéler prohibitif. Il conviendrait donc de savoir si le fonds de prévention des risques naturels majeurs serait susceptible d'apporter une réponse à ce type de situation.

Il a enfin fait part de son étonnement s'agissant de la rédaction du III du présent article, qui introduit dans une loi de finances une description précise des travaux financés par le fonds de prévention précité sur le site de la Clapière de la vallée de la Tinée et a souhaité obtenir des précisions sur ce point.

M. Charles de Courson s'est également interrogé sur la portée des dispositions du II et du III du présent article, qui prévoient l'intervention du fonds de prévention des risques naturels majeurs pour certaines opérations, jusqu'à la date butoir du 31 décembre 2003 : cette date butoir pourrait constituer un obstacle au financement des opérations prévues, compte tenu de leur délai de mise en œuvre. Il a souhaité connaître les bénéficiaires des financements qui seraient octroyés par le fonds de prévention.

M. Augustin Bonrepaux a fait part de son désaccord avec votre Rapporteur général, le relèvement du taux de prélèvement sur les garanties contre les catastrophes naturelles lui apparaissant comme le préalable à une politique efficace de prévention contre les catastrophes naturelles. On assiste en effet, notamment dans les zones de montagne, à une diminution des moyens mis en œuvre pour lutter contre les risques naturels. Certes, des communes entières se voient interdites de procéder à de nouvelles constructions dans des zones à risques, mais sans qu'il leur soit donné pour autant les moyens de se développer sur d'autres sites. Les populations situées en zone de montagne subissent les effets de cette politique, qui a pour conséquence de les dissuader de demeurer sur place.

M. Gérard Bapt a fait remarquer que l'adoption des dispositions prévues au III de cet article lui paraissait quelque peu contradictoire avec le refus de la Commission, à l'article précédent, d'étendre le dispositif de versement anticipé des attributions du FCTVA en faveur du département de la Drôme, pour réparer les dommages directement causés par les intempéries des 6 et 7 juin 2002. Selon les dernières informations disponibles, 2 millions de personnes vivraient désormais dans des zones à risque : il conviendrait donc que ces risques soient clairement identifiés et couverts. Le présent article tend à accroître les moyens financiers du fonds de prévention des risques naturels majeurs. Or, cette seule politique est insuffisante car il existe également des risques de nature industrielle. C'est pourquoi il conviendrait de mener une réflexion globale sur la prévention des risques. Enfin, évoquant l'engagement du Gouvernement à proposer un aménagement du traitement fiscal des dons faits aux entreprises victimes de catastrophes, il a souhaité obtenir des précisions sur ce point.

En réponse à cette dernière interrogation, votre **Rapporteur général** a indiqué qu'un dispositif sera introduit dans le projet de loi de finances rectificative, par voie d'amendement.

Il a ensuite indiqué que les risques industriels ne pouvaient être dissociés des risques naturels. C'est pourquoi, la ministre de l'écologie et du développement durable proposera prochainement de modifier le projet de loi sur la prévention des risques technologiques afin d'y inclure des dispositions sur la prévention des risques naturels majeurs.

L'amendement proposé, relatif à la suppression du relèvement du taux de prélèvement sur les garanties contre les catastrophes naturelles, s'inscrit précisément dans cette démarche : compte tenu de l'importance des réserves financières du fonds de prévention des risques naturels majeurs, il convient de mettre en adéquation les ressources de ce fonds avec les actions mises en œuvre et d'éviter une augmentation

du taux de prélèvement sans s'interroger au préalable sur l'utilisation qui pourrait être faite des crédits ouverts par ce biais et sans connaître l'impact de cette mesure sur le poids des prélèvements obligatoires.

Votre Rapporteur général a précisé que les opérations prévues sur le site de la Clapière dans la vallée de la Tinée avaient d'ores et déjà fait l'objet d'une disposition prévue par la loi de finances rectificative pour 1997, qui avait permis d'utiliser les ressources du fonds de prévention des risques naturels majeurs jusqu'à la date du 31 décembre 1999. Ces travaux n'ayant pas été achevés dans les délais impartis, le III du présent article permet de recourir à nouveau au financement du fonds de prévention, à hauteur de 600.000 euros, dans la limite de l'enveloppe financière initiale, décidée en 1997. L'Etat étant maître-d'œuvre de ces travaux, le financement octroyé par le fonds de prévention des risques naturels majeurs pourrait être assimilé à une subvention en faveur de l'Etat.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 31**) et l'article 40 ainsi modifié.

*
* *

La Commission a ensuite *adopté* l'ensemble du projet de loi de finances rectificative pour 2002 ainsi modifié.

*
* *