

Document mis  
en distribution  
le 28 avril 2000



N° 2338

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 avril 2000.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN <sup>(1)</sup>  
SUR LE PROJET DE LOI (N° 2236) *portant habilitation du Gouvernement à  
adapter par ordonnance la valeur en euros de certains montants  
exprimés en francs dans les textes législatifs,*

PAR M. GÉRARD FUCHS,

Rapporteur,

Député.

---

---

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

*La commission des finances, de l'économie générale et du plan est composée de :*

M. Henri Emmanuelli, *président* ; M. Didier Migaud, *rapporteur général* ; MM. Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Yves Tavernier, *vice-présidents*, MM. Pierre Bourguignon, Jean-Jacques Jégou, Michel Suchod, *secrétaires* ; MM. Jean-Pierre Abelin, Maurice Adevah-Poeuf, Philippe Auberger, François d'Aubert, Dominique Baert, Jean-Pierre Balligand, Gérard Bapt, François Baroin, Alain Barrau, Jacques Barrot, Christian Bergelin, Eric Besson, Alain Bocquet, Augustin Bonrepaux, Jean-Michel Boucheron, Mme Nicole Bricq, MM. Christian Cabal, Jérôme Cahuzac, Thierry Carcenac, Gilles Carrez, Henry Chabert, Didier Chouat, Alain Claeys, Yves Cochet, Christian Cuvilliez, Arthur Dehaine, Jean-Pierre Delalande, Francis Delattre, Yves Deniaud, Michel Destot, Patrick Devedjian, Tony Dreyfus, Jean-Louis Dumont, Daniel Feurtet, Pierre Forgues, Gérard Fuchs, Gilbert Gantier, Jean de Gaulle, Hervé Gaymard, François Goulard, Jacques Guyard, Pierre Hériaud, Edmond Hervé, Jacques Heuclin, Jean-Louis Idiart, Mme Anne-Marie Idrac, MM. Michel Inchauspé, Jean-Pierre Kucheida, Marc Laffineur, Jean-Marie Le Guen, Maurice Ligot, François Loos, Alain Madelin, Mme Béatrice Marre, MM. Pierre Méhaignerie, Louis Mexandeau, Gilbert Mitterrand, Jean Rigal, Alain Rodet, José Rossi, Nicolas Sarkozy, Gérard Saumade, Philippe Séguin, Georges Tron, Jean Vila.

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.- UNE DÉLÉGATION JUSTIFIÉE DE LA FONCTION LÉGISLATIVE</b> .....	9
A.-UN PROJET DE LOI D'HABILITATION RÉPONDANT AUX EXIGENCES CONSTITUTIONNELLES.....	9
B.-UNE PROCÉDURE OPPORTUNE QUI PRÉSENTE DES GARANTIES POUR LE PARLEMENT .....	13
1.- Des mesures sans enjeu politique majeur mais aux conséquences financières incertaines .....	13
2.- L'existence de garanties des droits du Parlement.....	15
<b>II.- LA DÉFINITION DU CHAMP DE L'HABILITATION CONSENTIE</b> .....	17
A.-MÉTHODE ET PRINCIPES RELATIFS À LA RÉDACTION DE L'ORDONNANCE .....	17
B.-APERÇU DE L'INCIDENCE DE L'ORDONNANCE SUR LA LÉGISLATION CONCERNÉE.....	28
1.- La législation de droit commun.....	28
2.- Les cas de l'outre-mer .....	33
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	39
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	43



MESDAMES, MESSIEURS,

Nous voilà bientôt à la moitié de la période transitoire prévue pour le passage à l'euro, qui s'étend du 1<sup>er</sup> janvier 1999 au 31 décembre 2001. Or, force est de constater que l'utilisation de l'euro scriptural demeure encore tout à fait marginale dans l'économie française. En effet, selon la Mission Euro <sup>(1)</sup>, le montant total des opérations réalisées en euros en janvier 2000 représentait seulement 1,69% de l'ensemble des opérations. En particulier, le montant total des paiements en euros par chèque représentait 0,89% des paiements de ce type. Si l'on considère non plus le montant des opérations mais le nombre des opérations, les chiffres sont encore plus faibles, respectivement 0,13% pour l'ensemble des opérations et 0,09% pour les chèques.

Cet attentisme reste compréhensible s'agissant des ménages qui ne souhaitent pas tenir une double comptabilité. Il paraît plus surprenant de la part des entreprises, qui sont encore loin d'utiliser couramment l'euro. Par exemple, en décembre 1999, les recettes de TVA perçues par l'Etat et formulées en euros représentaient 3,91% du total, et 1,73% des entreprises présentant des déclarations douanières le faisaient en euros.

Cela dit, on observe depuis quelques mois un certain « frémissement ». Ainsi, entre novembre 1999 et janvier 2000, on est passé d'environ 600.000 paiements de tous types en euros à plus de 1 million par mois.

Certes, le Conseil européen de Madrid de décembre 1995, a établi le principe selon lequel, au cours de la période transitoire, il n'y a pour personne ni obligation, ni interdiction d'utiliser l'euro. Mais il s'avère qu'en l'absence de contrainte spécifique, les agents économiques ont manifesté une certaine inertie. Tout se passe comme si des particuliers, des entreprises ou des administrations, chacun attendait que l'autre commence à utiliser l'euro pour s'y mettre aussi.

---

(1) *Mission de préparation des administrations publiques à l'euro*, Tableau de bord, Evolution de l'utilisation de l'euro, janvier 2000.

Jusqu'à présent, hormis l'usage actif de l'euro dans le cadre de la gestion de la dette publique, l'Etat a concentré son action sur la préparation du terrain pour 2002, en constituant un stock d'euros métalliques, en organisant la concertation au sein du Comité national de l'euro, en menant un vaste programme d'information sur l'euro à destination de tous les publics, en facilitant l'utilisation de cet instrument juridique particulier qu'est le constat de conversion pour les marchés publics, en acceptant tous les paiements effectués spontanément en euros à son profit, *etc.*

Il s'agit désormais de prendre des mesures plus volontaristes. Il ressort des constatations faites précédemment que l'Etat doit donner l'impulsion première pour enclencher le cycle vertueux du basculement progressif de l'économie française à l'euro.

C'est pourquoi, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, présidant le Comité national de l'euro qui s'est réuni le 11 février 2000, a annoncé des mesures présentant un caractère très incitatif, voire coercitif.

La priorité est de « *sensibiliser fortement les entreprises à la nécessité d'organiser de manière très anticipée leur basculement à l'euro* », c'est-à-dire, non plus le 31 décembre 2001, mais le 1<sup>er</sup> janvier 2001. Une importante campagne de communication sera menée à cet effet.

Vis-à-vis des particuliers, l'action menée en 2000 restera classique et consistera en priorité à familiariser à l'euro les publics qui pourraient éprouver à cet égard le plus de difficultés, comme les personnes âgées. Les actions à destination du grand public seront essentielles au cours de l'année 2001, notamment au second semestre où, en liaison avec leurs clients, les banques organiseront le basculement des comptes bancaires et s'attacheront à rendre systématique la distribution des chèquiers en euros.

Enfin, l'Etat jouera un rôle clef, non plus seulement en tant que régulateur, mais aussi en tant qu'agent économique. Ainsi est-il prévu que, dès le 1<sup>er</sup> juillet 2000, tous les marchés publics de l'Etat et de ses établissements publics soient passés en euros lorsque leur validité s'étend au-delà de 2001.

Egalement dès le 1<sup>er</sup> juillet 2000, toutes les factures reçues par l'Etat en euros seront payées en euros.

En outre, un groupe de travail interministériel est actuellement en train de déterminer les dépenses de l'Etat qui pourraient être liquidées en

euros dès 2001. Il est question notamment du traitement des fonctionnaires ou de certaines dotations aux collectivités territoriales.

C'est dans ce contexte qu'intervient le présent projet de loi d'habilitation visant à permettre d'arrondir certains montants législatifs en s'écartant du résultat de la conversion au taux officiel. Cette opération visant à améliorer la lisibilité des textes n'a rien d'obligatoire. L'article 14 du règlement (CE) n° 974/98 du Conseil du 3 mai 1998 concernant l'introduction de l'euro indique en effet : « *Les références aux unités monétaires nationales qui figurent dans des instruments juridiques existant à la fin de la période transitoire doivent être lues comme des références à l'unité euro en appliquant les taux de conversion respectifs. Les règles relatives à l'arrondissement des sommes d'argent arrêtées par le règlement (CE) n° 1103/97 s'appliquent.* »

Le vingtième considérant du même règlement précise « *qu'il n'est dès lors pas nécessaire à cet effet de relibeller matériellement les instruments juridiques existants ; [...] que, pour des raisons de clarté, il peut être souhaitable de procéder matériellement au relibellé dès qu'il conviendra.* »

Le relevé suivant, effectué par la Mission Euro, indique les solutions adoptées jusqu'en novembre 1999 par les Etats membres participant à l'Union économique et monétaire, l'Autriche, l'Espagne, la France et le Portugal n'ayant alors pas encore arrêté leur méthode :

#### ADAPTATION DES MONTANTS DANS LA ZONE EURO

<b>Pays-Bas</b>	Loi spécifique (1.000 montants arrondis) accompagnée de la liste complète des seuils et montants convertis en euros (arrondis ou non) sous forme de listing informatique (10.000 montants)
<b>Luxembourg</b>	Loi spécifique pour les arrondis
<b>Italie</b>	Pas de loi ou de texte réglementaire spécifique mais des textes préparés au niveau de chaque ministère
<b>Irlande</b>	Recours aux lois de finances annuelles et à la Social Welfare Bill
<b>Belgique</b>	Loi d'habilitation sur les « arrondis de transparence »
<b>Allemagne</b>	Conversion automatique de tous les seuils en marks en € en divisant systématiquement les seuils actuels par 2 1 € = 1,95583 DM
<b>Finlande</b>	Loi autorisant les arrondis, notamment dans le domaine social, avec neutralité budgétaire

**A cet égard, votre Rapporteur considère qu'il serait bienvenu de saisir l'occasion de la future ordonnance pour aligner, au niveau européen, certains montants prévus par notre législation et les valeurs en euros choisies par les autres membres de la zone euro, notamment dans les domaines de compétence communautaire, comme le faux monnayage ou la législation douanière.**

En France, le plan national de passage à l'euro a prévu qu'un groupe de travail interministériel présidé par un représentant du ministère de la justice examine les questions posées par les textes législatifs et réglementaires à modifier. Le plan précise que « *les textes libellés en unité monétaire nationale resteront en effet libellés dans cette même unité monétaire pendant toute la période transitoire.* » Ceci implique donc une entrée en vigueur des montants relibellés au 1<sup>er</sup> janvier 2002.

Parmi les actions de l'Etat visant à préparer le basculement, la question de l'adaptation de certains montants législatifs à l'euro se situe à la frontière entre les actions purement régulatrices et les actions permettant de générer une dynamique dans l'utilisation de la monnaie unique.

Tout dépend en fait de la fixation de la date d'entrée en vigueur des nouveaux montants : au 1<sup>er</sup> janvier 2002, l'adaptation est seulement d'ordre pratique. En revanche, une entrée en vigueur plus précoce permettrait de confronter, de façon concrète, les agents économiques à l'euro en accompagnant l'essor de l'usage de l'euro prévu pour le second semestre 2001. En montrant qu'il fonctionne déjà en partie dans cette monnaie, l'Etat renforcerait la prise de conscience collective et susciterait sans doute davantage encore d'opérations en euros. Mais cette question de l'entrée en vigueur pose plus généralement le problème des principes que le Gouvernement compte appliquer, en rédigeant l'ordonnance, pour procéder aux opérations de relibellés.

Si le choix de la procédure de l'ordonnance apparaît tout à fait adapté, notamment eu égard au caractère technique des mesures concernées, il apparaît néanmoins nécessaire que soit précisément défini le champ de l'habilitation que le Parlement est invité à consentir.

\*

\* \* \*



## I.— UNE DELEGATION JUSTIFIEE DE LA FONCTION LEGISLATIVE

### A.— UN PROJET DE LOI D'HABILITATION REpondANT AUX EXIGENCES CONSTITUTIONNELLES

L'article 38 de la Constitution permet au Parlement, à la demande du Gouvernement, de se dessaisir momentanément de sa compétence de législateur, sous certaines conditions :

*« Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. »*

*« Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication, mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. »*

*« A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif. »*

Il s'agit d'examiner si le présent projet de loi satisfait aux trois principales conditions de fond posées par cet article : l'exécution d'un programme, la fixation de deux délais, le caractère législatif des mesures envisagées.

Tout d'abord, bien que l'article 38 de la Constitution fasse référence à l'exécution d'un programme, le Conseil constitutionnel a estimé qu'il y avait lieu d'exclure tout rapprochement avec le premier alinéa de l'article 49 de la Constitution selon lequel le Premier ministre engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme. En effet, cela aurait pour résultat d'étendre, sans limites définies, le champ d'application de toute habilitation. Le Conseil constitutionnel a cherché, au contraire, à encadrer cette délégation, en *« faisant obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, lors du dépôt d'un projet de loi d'habilitation et pour la justification de la demande présentée par lui, quelle est la finalité des mesures qu'il se propose de prendre »*<sup>(1)</sup>.

---

(1) Décision n° 76-72 DC du 12 janvier 1977.

Cependant, le Conseil constitutionnel a précisé que cette obligation n'imposait pas au Gouvernement de faire connaître à l'avance, lors de l'examen de la loi d'habilitation, la teneur des ordonnances qu'il prendra <sup>(1)</sup>.

Selon le professeur François Luchaire, les précisions exigées par le juge constitutionnel figurent « *dans les termes de la loi éclairés par les travaux préparatoires et, notamment, par les déclarations du Gouvernement* ».

Or, il appert que votre Rapporteur a été pleinement informé des conditions dans lesquelles le Gouvernement entend faire usage de l'habilitation consentie, puisque lui ont été communiqués notamment l'avant-projet d'ordonnance dans sa version du 15 février 2000, le rapport d'étape de septembre 1998 du groupe de travail interministériel *ad hoc* et les fiches d'impact par montants rédigées par les ministères intéressés. En outre, le présent rapport a pour vocation d'exposer, publiquement et aussi complètement que possible, l'ensemble de ces éléments, de sorte que la portée de l'habilitation demandée soit clairement perçue par le législateur.

En second lieu, l'article 38 de la Constitution impose la fixation de deux délais dans la loi d'habilitation.

D'une part, l'habilitation doit être accordée « *pendant un délai limité* », afin d'éviter que la délégation ne se transforme en un abandon du pouvoir législatif au profit du Gouvernement. On peut imaginer que le Conseil constitutionnel puisse un jour censurer un délai qu'il jugerait excessif, mais, en l'occurrence, le présent projet de loi propose un délai d'habilitation qui s'accorde tout à fait avec la pratique observée, à savoir jusqu'au « *dernier jour du sixième mois commençant après la promulgation de la présente loi* ».

Il convient de préciser que la fin de la législature, à son terme normal ou du fait d'une dissolution, ne rend pas caduque une habilitation, sauf dispositions expresses contraires <sup>(2)</sup>.

D'autre part, le présent projet de loi d'habilitation fixe également, comme l'impose l'article 38, une date limite de dépôt par le Gouvernement du projet de loi de ratification : « *le dernier jour du neuvième mois commençant après la promulgation de la présente loi* ». A l'expiration du délai de dépôt du projet de loi de ratification, et en l'absence de ce dépôt, les

---

(1) Décision n° 86-207 DC des 25 et 26 juin 1986.

(2) Cf. l'article 4 de la loi n° 60-101 du 4 février 1960 autorisant le Gouvernement à prendre, par application de l'article 38 de la Constitution, certaines mesures relatives au maintien de l'ordre, à la sauvegarde de l'Etat, à la pacification et à l'administration de l'Algérie.

ordonnances prises deviendraient caduques. Toutefois, ce dépôt suffit à assurer la pérennité juridique des ordonnances ; en effet, aucune disposition n'impose formellement l'inscription du projet de loi de ratification à l'ordre du jour des assemblées parlementaires ni, *a fortiori*, son adoption.

Enfin, l'article 38 dispose que l'habilitation doit permettre au Gouvernement de prendre « *des mesures qui sont normalement du domaine de la loi* » tel qu'il est énuméré à l'article 34 et dans quelques autres dispositions de la Constitution.

Ceci exclut du champ de la délégation toutes mesures relevant de la loi organique <sup>(1)</sup>.

Il est à noter que l'habilitation peut être accordée dans le domaine fiscal, domaine dont relève d'ailleurs une grande partie du champ de l'avant-projet d'ordonnance. Le Conseil constitutionnel a, en effet, repoussé l'argument selon lequel l'article 14 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen <sup>(2)</sup> instaurerait « *un principe spécial qui déroge en tant que tel à la règle générale posée par l'article 38 de la Constitution* ». Il considère que « *si ces dispositions [...] ont valeur constitutionnelle, les règles touchant à la compétence des représentants des citoyens qu'elles édictent, doivent être mises en œuvre en fonction des dispositions de la Constitution qui fondent la compétence du législateur* ». Ainsi, selon le Conseil constitutionnel, puisque l'article 34 <sup>(3)</sup> énonce que les dispositions fiscales peuvent figurer dans une loi, elles peuvent donc être prises par voie d'ordonnance en application de l'article 38 <sup>(4)</sup>. Le Conseil constitutionnel précise que la représentation nationale n'est pas dessaisie de sa compétence fiscale, dans la mesure où il « *appartient au Parlement, qui a consenti l'impôt lors du vote de la loi d'habilitation, de se prononcer sur les dispositions adoptées par ordonnance, lors de l'examen du projet de loi de ratification* » <sup>(4)</sup>.

Par ailleurs, il est possible qu'une ordonnance contienne certaines dispositions relevant du domaine réglementaire, par souci de cohérence et de rapidité. Après ratification par le Parlement, ces dispositions deviennent des « *textes de forme législative* », tels que visés à l'article 37 de la Constitution, et sont susceptibles d'être modifiées par décret après que le Conseil constitutionnel a déclaré qu'elles ont un caractère réglementaire.

---

(1) Décision n° 81-134 DC du 5 janvier 1982.

(2) « *Les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.* »

(3) L'article 34 dispose notamment que « la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ».

(4) Décision n° 95-370 DC du 30 décembre 1995.

Quoi qu'il en soit, le présent projet de loi est explicite à l'égard du domaine dans lequel peut intervenir l'ordonnance : son article 1<sup>er</sup> énonce très clairement que l'habilitation ne couvre que les montants exprimés en francs figurant « *dans les textes législatifs* », qu'ils soient de droit commun ou spécifiques à certaines collectivités territoriales situées outre-mer.

L'exposé des motifs indique par conséquent que « *le Gouvernement procédera parallèlement au même exercice pour les textes réglementaires* ». En fait, au lieu d'être parallèle, l'intervention du Gouvernement dans le domaine réglementaire devrait plutôt être postérieure, dans la mesure où le groupe de travail interministériel, qui a préparé l'avant-projet d'ordonnance, n'a entrepris d'examiner que depuis quelques semaines, à la date de publication du présent rapport, le volet réglementaire de l'adaptation de la valeur en euros de certains montants.

Ainsi, au total, le présent projet de la loi d'habilitation respecte de façon satisfaisante les exigences résultant de l'article 38 de la Constitution et de l'interprétation qu'en a donné le Conseil constitutionnel.

Cependant, au-delà de la régularité juridique, le législateur pourrait éprouver certaines préventions vis-à-vis d'une procédure qui, non seulement, implique, de manière classique, un dessaisissement de ses prérogatives, mais qui conduit aussi à donner au Gouvernement un accès direct à un champ normatif extrêmement vaste, en raison de l'objet très transversal de l'habilitation qui serait consentie.

Pour votre Rapporteur, ces inquiétudes n'ont pas lieu d'être en l'occurrence, car il apparaît bien plutôt que l'usage de l'ordonnance est particulièrement opportun s'agissant de mesures d'adaptation nombreuses mais, en principe, minimales.

## B.— UNE PROCEDURE OPPORTUNE QUI PRESENTE DES GARANTIES POUR LE PARLEMENT

### 1.— Des mesures sans enjeu politique majeur mais aux conséquences financières incertaines

La finalité des mesures qui seraient prises en vertu de l'habilitation en question est essentiellement pratique : il s'agit seulement de faciliter l'usage de l'euro en faisant en sorte que certaines valeurs figurant dans les textes législatifs soient exprimées en montants ronds. Ce sont par exemple des montants qui ont une portée symbolique, et pas seulement technique, comme la somme maximale que peut accorder une personne physique pour le financement d'une campagne électorale<sup>(1)</sup>. Ce peuvent être aussi des montants dont il est préférable qu'ils restent mémorisables en raison de l'usage fréquent qui en est fait, comme le seuil d'imposition des plus-values résultant de la cession de valeurs mobilières<sup>(2)</sup>. Ou encore peut-il s'agir de montants faibles et donc susceptibles de faire intervenir un paiement en liquide, comme le droit sur les passeports<sup>(3)</sup>.

Ceci exige de recenser, dans l'ensemble de la législation, les valeurs dont les adaptations seraient nécessaires. Cette tâche pour le moins fastidieuse a été accomplie dans chacun des ministères sous la coordination d'un groupe de travail interministériel<sup>(4)</sup>. Certes, il eût tout à fait été possible de soumettre au Parlement un projet de loi, ou même plusieurs, comportant l'ensemble des modifications proposées pour l'ensemble des textes.

Mais le problème n'est pas tant le caractère laborieux qu'aurait revêtu cet exercice pour le Parlement que la nécessité de préserver l'équilibre de tout l'édifice au regard **des principes qui ont, à juste titre, été définis pour cette tâche : à savoir la neutralité politique vis-à-vis du droit existant, la neutralité financière et, d'une façon générale, la cohérence de l'ensemble des adaptations.**

Dans ces conditions, le Parlement en ayant la possibilité de modifier tel ou tel montant, même avec les plus louables intentions, aurait risqué de nuire à la cohérence générale que le groupe interministériel s'est attaché à trouver durant une période allant de juillet 1996 à ces dernières semaines.

---

(1) Article L. 52-8 du code électoral. Ce montant pourrait passer de 30.000 francs à 4.600 €.

(2) Article 150-0A du code général des impôts. Ce seuil pourrait passer de 50.000 francs à 7.600 €.

(3) Article 953 du code général des impôts. Le tarif passerait de 400 francs à 61 €.

(4) Cf. infra.

Il convient de noter que c'est aussi pour préserver cette cohérence que le projet de loi d'habilitation pose le principe du caractère unique et global de l'ordonnance qui serait prise pour son application.

Enfin, la procédure de l'ordonnance présente un avantage en termes de calendrier, qui n'est pas négligeable, compte tenu de l'accélération de l'usage de l'euro prévue au cours de 2001, tant en ce qui concerne les particuliers et les entreprises que les administrations. Il est ainsi impératif que les nouveaux seuils exprimés en euros puissent être publiés avant la fin de l'année 2000, de façon, par exemple, à permettre les adaptations informatiques nécessaires ou l'édition de nouveaux formulaires administratifs. Or il était difficile d'ajouter à l'ordre du jour déjà très chargé du Parlement un projet de loi traitant de manière détaillée de ces matières.

Autant donc la procédure retenue paraît ne pas présenter d'enjeu politique majeur, autant ses conséquences financières seront à surveiller.

Si le principe de neutralité financière est, en effet, expressément énoncé, sa mise en œuvre ne paraît pas évidente - nous le verrons plus loin de façon détaillée. Des modifications d'apparence minimales peuvent néanmoins avoir un impact financier considérable.

Ainsi, par exemple, France Télécom vend 8.000 milliards de secondes de communication par an qu'elle facture en minutes. Or, comme le paiement ne se fonde que sur les secondes consommées, France Télécom doit rediviser les minutes en appliquant un arrondi au troisième chiffre après la virgule, ce qui représente une masse déplacée de 400 millions de francs. C'est pourquoi France Télécom envisagerait d'effectuer un arrondi au cinquième chiffre après la virgule.

S'agissant du budget de l'Etat, le ministère de l'éducation nationale a pu chiffrer le coût budgétaire qu'aurait représenté une modification du montant de l'allocation de recherche, fixée à 7.400 francs bruts par mois, soit 1.128,12 €, à moins d'un million de francs en cas d'arrondi à la dizaine d'euro supérieure, et à 63,6 millions de francs en cas d'arrondi « psychologique » à 1.200 euros <sup>(1)</sup>.

La vigilance du Parlement devra donc s'exercer de façon précise, afin de s'assurer que le principe de neutralité budgétaire trouve bien la traduction affichée.

---

(1) Cet exemple est seulement théorique car les valeurs des traitements et indemnités de toute nature versés par l'administration ne seront pas modifiées à l'occasion du passage à l'euro dans le cadre du présent projet de loi (Cf. p. 19).

## 2.– L'existence de garanties des droits du Parlement

Tout d'abord, l'examen du présent projet de loi d'habilitation est une occasion pour l'Assemblée nationale d'approuver, d'infléchir ou de redéfinir les principes, qui ont été retenus par le Gouvernement pour le relibellé des montants. **A cet égard, la position de votre Rapporteur est d'être favorable à ces principes, mais de souhaiter qu'ils soient inscrits dans la loi d'habilitation, le projet étant, en l'état, tout à fait elliptique sur ce point.**

S'il est saisi de la loi d'habilitation, le Conseil constitutionnel aura peut-être à cœur de préciser à son tour ces principes. Il se montre traditionnellement vigilant s'agissant de l'application de l'article 38 de la Constitution.

En outre, plus la loi d'habilitation sera précise, plus le Conseil d'Etat sera à même d'appuyer son avis sur des éléments juridiques substantiels, lorsqu'il lui reviendra d'examiner l'ordonnance, avant qu'elle ne soit adoptée en Conseil des ministres.

En fait, la principale contrainte résultant, pour le Parlement, de l'adoption d'une telle procédure réside en ce que, durant l'intégralité de la durée de l'habilitation, le Parlement ne peut intervenir dans les matières déléguées. Ceci se traduit notamment par la possibilité, pour le Gouvernement, d'opposer aux initiatives parlementaires l'irrecevabilité prévue à l'article 41 de la Constitution <sup>(1)</sup>.

En effet, la jurisprudence du Conseil constitutionnel et celle du Conseil d'Etat considèrent que les ordonnances sont des actes réglementaires tant que la ratification législative n'est pas intervenue. Pendant la durée de l'habilitation, le Gouvernement peut modifier les ordonnances qu'il a prises par d'autres ordonnances. Cependant, dès la fin de la période d'habilitation, le Parlement retrouve ses droits (troisième alinéa de l'article 38 de la Constitution).

---

(1) « S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est au contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement peut opposer l'irrecevabilité.  
« En cas de désaccord entre le Gouvernement et le président de l'assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours. »

En raison du champ très vaste de la législation touchée par ce projet de loi, il est nécessaire de s'interroger sur la durée de l'habilitation demandée, dans la mesure où elle courra sur les premières semaines, voire les premiers mois, de la prochaine session parlementaire.

Dans ces conditions, le risque existe que le Parlement ne puisse modifier certains montants législatifs dès lors qu'ils figureront dans l'ordonnance. Cela serait particulièrement fâcheux en matière fiscale. Certes, ce risque reste théorique dans la mesure où le Gouvernement n'est pas tenu d'opposer l'irrecevabilité prévue par l'article 41 de la Constitution. De plus, une interprétation étroite pourrait considérer que l'habilitation ne vaut que tant qu'elle a pour finalité l'adaptation à l'euro. Dès lors, le Parlement pourrait modifier certains montants si son objectif était différent, par exemple, s'il s'agissait de modifier substantiellement le droit.

Votre Rapporteur est cependant d'avis que la prudence s'impose en la matière ; **par conséquent, il suggère que l'habilitation soit accordée jusqu'au lundi 2 octobre 2000 inclus et qu'ainsi elle ne soit plus en vigueur quand le Parlement reprendra ses travaux.** Cela aura, en outre, pour avantage d'allonger la durée d'adaptation aux nouvelles valeurs nécessaire aux agents économiques et aux administrations, sans contraindre de manière excessive le Gouvernement, puisque l'avant-projet d'ordonnance est, selon les indications données à votre Rapporteur par le Gouvernement, dans un état de rédaction quasi définitif.

Il sera encore loisible au Parlement d'apporter certaines modifications à l'ordonnance ou de la compléter, le cas échéant, à l'occasion de l'examen du projet de loi de ratification.

Dès qu'elle est ratifiée, l'ordonnance acquiert forme et force de loi pour celles de ses dispositions qui sont du domaine de la loi et échappe donc alors au contrôle du juge administratif.



Cependant, depuis 1958, moins d'un cinquième des ordonnances ont fait l'objet d'une ratification dans les formes, le Conseil d'Etat puis le Conseil constitutionnel ayant admis la possibilité de ratifications implicites <sup>(1)</sup>.

Au total, la procédure de l'habilitation législative apparaît tout à fait adaptée au caractère des mesures que le Gouvernement prendra pour son application. Encore convient-il que l'Assemblée nationale soit informée des principes que le Gouvernement suivra pour l'adaptation des montants législatifs.

## II.- LA DEFINITION DU CHAMP DE L'HABILITATION CONSENTIE

L'ordonnance qui sera prise en application du présent projet de loi résulte du travail d'un groupe interministériel qui, en définissant une méthode et des principes, s'est attaché à limiter au strict nécessaire son incidence sur notre législation.

### A.- METHODE ET PRINCIPES RELATIFS A LA REDACTION DE L'ORDONNANCE

Constitué en juillet 1996, le groupe de travail interministériel sur « les effets de seuil » placé sous la présidence du représentant du ministère de la justice, a été chargé par la Mission de préparation des administrations publiques au passage à l'euro :

– de recenser, conformément à l'objectif fixé aux administrations par la circulaire du Premier ministre du 22 avril 1996, tous les textes législatifs ou réglementaires affectés par le passage à l'euro ;

– d'étudier les adaptations qui apparaîtraient nécessaires afin, notamment, de conserver aux références chiffrées leur lisibilité ;

---

(1) Cf. *Décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987* : « En principe il n'est pas exclu que la ratification de tout ou partie des dispositions d'une des ordonnances visées à l'article 38 de la Constitution puisse résulter d'une loi qui, sans avoir cette ratification pour objet direct, l'implique nécessairement ; que, saisi d'une loi de cette nature, il appartiendrait au Conseil constitutionnel de dire si la loi comporte effectivement ratification de tout ou partie des dispositions de l'ordonnance en cause et, dans l'affirmative, si les dispositions auxquelles la ratification confère valeur législative sont conformes à la Constitution. »

– d'évaluer les incidences juridiques, économiques, sociales et budgétaires de ces adaptations et les effets attachés au franchissement des seuils.

Le groupe de travail a fonctionné en appliquant, en quelque sorte, un principe de subsidiarité puisque chaque ministère a été désigné comme responsable du recensement des montants de son ressort qui pourraient poser problème.

Les ministères ont dû, dans un premier temps, effectuer un recensement de l'ensemble des textes comportant des références monétaires. Ils ont ensuite opéré une classification entre les dispositions pour lesquelles il paraît possible de s'en tenir au chiffre converti et arrondi en vertu des règles communautaires, donc avec deux chiffres après la virgule, et celles pour lesquelles il conviendrait de retenir un chiffre « plus rond ». Enfin, ils devaient établir une étude d'impact globale des aménagements proposés, afin d'en mesurer les conséquences juridiques, budgétaires, sociales et psychologiques. Mais il semble en fait que les études en cause n'aient pas été réalisées, ce qui paraît fâcheux et conforte la nécessité de vigilance évoquée plus haut <sup>(1)</sup>.

Le groupe de travail a donc fondé sa réflexion sur les données que les ministères ont bien voulu lui transmettre, sans pouvoir en vérifier l'exhaustivité.

La nécessaire harmonisation de l'ensemble de la tâche a certes été gérée principalement par le groupe. Mais elle a fait l'objet aussi de l'intervention du Premier ministre, notamment avec la circulaire du 26 avril 1999, imposant à chaque ministère de transmettre avant le 1<sup>er</sup> juin 1999 l'ensemble de sa contribution, ou au cours de réunions interministérielles. C'est dans le même objectif de cohérence qu'il a été décidé d'avoir recours, d'une part, à un support législatif unique pour traduire dans le droit les relibellés décidés et, d'autre part, d'utiliser la procédure de l'article 38 de la Constitution.

Le groupe de travail s'est réuni à plusieurs reprises entre 1996 et 2000. En son sein, quatre sous-groupes thématiques ont fonctionné :

- questions sociales,
- gestion des personnels,
- fiscalité, parafiscalité, recouvrement,
- organisation et fonctionnement juridictionnels.

---

(1) Cf. p. 14.

Le groupe a classé les textes comportant des références monétaires en quatre catégories principales en fonction de la nature de l'adaptation requise pour le passage à l'euro :

– les textes qui font l'objet d'une revalorisation annuelle au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année. Ces textes ne devraient pas poser de difficultés particulières puisque leur adaptation à la suite du passage à l'euro pourra être effectuée au 1<sup>er</sup> janvier 2002 dans le cadre de cette revalorisation ;

– les textes qui ne sont pas soumis à des impératifs de lisibilité et dont l'adaptation aurait un impact financier important. Il s'agit, par exemple, des traitements et indemnités de toute nature versés aux agents de l'administration ou de la plupart des prestations familiales ;

– les textes qui doivent rester lisibles et dont l'adaptation aurait des conséquences financières réduites, notamment tous les seuils simplement indicatifs, comme celui du montant maximum recommandé pour la convention de promotion de l'emploi signée par les directeurs départementaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, fixé à 150.000 francs ;

– les textes « sensibles », qui doivent rester lisibles et dont l'adaptation est néanmoins susceptible d'avoir un impact important.

Dans cette catégorie, figure, par exemple, l'article 1609 *duodecies* du code général des impôts, qui exonère de la redevance sur les ouvrages de librairie les éditeurs dont le chiffre d'affaires de l'année précédente n'a pas excédé 500.000 francs. Dans la mesure où le produit de cette redevance est affecté au Centre national du livre, une modification de ce seuil peut avoir des incidences sur le niveau des sommes perçues au profit de cet établissement et par conséquent sur ses capacités financières.

Constatant donc qu'il n'est pas possible d'établir un système global et unique de correspondance, hormis pour les sanctions pécuniaires, mais cherchant à éviter les risques d'incohérence créés par un traitement des montants au cas par cas, le groupe de travail a élaboré, de façon plus ou moins explicite, une série de recommandations générales destinées à guider les ministères dans leurs choix.

1° Le principe de la **neutralité des modifications vis-à-vis du droit existant** a été affirmé par le groupe de travail, pour lequel l'adaptation des textes doit être principalement commandée par des impératifs de lisibilité ou de gestion. L'opération de passage à l'euro ne doit donc pas

conduire à un bouleversement de la législation ni à une modification sensible des droits et obligations de chacun. Elle ne doit pas servir de prétexte à une remise en cause des règles de fond existantes.

La modification des seuils peut avoir des conséquences diverses, par exemple sur la répartition des compétences juridictionnelles. Ainsi, l'article L. 211-2 du code des juridictions financières prévoit que les comptes de certaines communes dont les recettes ordinaires ont été inférieures à 2 millions de francs font l'objet d'un apurement administratif par les comptables supérieurs du Trésor. Une baisse importante de ce montant, à l'occasion de son adaptation à l'euro, aurait ainsi alourdi la charge des chambres régionales des comptes. C'est pourquoi l'ordonnance pourrait substituer à cette valeur celle de 305.000 €, ce qui présente l'avantage d'être très proche du montant initial, et très légèrement supérieur (+0,03%).

De même, en application du principe de neutralité, le groupe a prohibé que tout relibellé des montants afférents à une sanction, de quelque nature qu'elle soit, entraîne une aggravation de cette sanction. Ceci est valable tant pour le montant des sanctions pécuniaires, qui ne doivent pas progresser, que pour les sanctions s'appliquant à partir du franchissement d'un certain seuil, qui ne doit pas diminuer.

En application de ce principe, le groupe a imposé que chaque adaptation proposée par un ministère s'opère selon l'un de deux modes bien déterminés : soit une conversion arrondie à l'euro inférieur, supérieur ou le plus proche, avec suppression des décimales, soit un arrondi plus significatif lorsqu'il apparaît nécessaire de conserver une bonne lisibilité des montants <sup>(1)</sup>. Chaque adaptation de montant, proposée selon cette alternative, devait être renseignée par une fiche d'impact qui comporte une justification de la démarche suggérée et l'évaluation de son impact technique, financier ou psychologique.

Ce principe étant posé, certains assouplissements ont été envisagés pour son application.

En premier lieu, selon le groupe de travail, certaines considérations peuvent exceptionnellement justifier des aménagements ponctuels, comme la nécessité de remettre à jour un montant qui n'a pas été revalorisé depuis

---

(1) Cette alternative, assez réduite, peut cependant créer un effet pervers par rapport au principe de neutralité : par exemple, le droit de timbre de 10 francs, prévu à l'article 916 A du code général des impôts, et perçu sur les formules de chèques ne répondant pas notamment aux caractéristiques de barrement d'avance, passerait à 2 €, ce qui représente une augmentation de 31%. Un montant de 1,50 € en revanche permettrait de rester en deçà d'une marge de variation de 5%, même s'il ne constitue pas un arrondi à l'euro le plus proche.

longtemps ou qui est jugé trop bas. Il serait par exemple proposé de faire passer à 20 € le droit perçu pour l'inscription à l'examen du permis de chasser, fixé actuellement à 100 francs par l'article L. 223-4 du code rural, ce qui représente une progression de 31%. **Cette démarche apparaît contestable à votre Rapporteur, en tant qu'elle ouvre une brèche qui permettrait aux administrations, à l'occasion de l'ordonnance, de modifier de façon significative certaines valeurs de nature législative, parfois sensibles, sans que le Parlement ait pu en délibérer au fond.**

**C'est pourquoi votre Rapporteur suggère que la loi d'habilitation impose une marge maximale de variation des montants modifiés par l'ordonnance, fixée à 7%, en plus ou en moins<sup>(1)</sup>.** Un tel taux ne remet pas en cause le principe de neutralité juridique mais, bien au contraire, en est sa traduction pragmatique. **Plafond ou plancher, il ne dispense pas le Gouvernement de s'attacher à limiter le plus possible la variation des valeurs.** L'adoption d'une telle disposition, qui permettrait de concilier le principe de neutralité vis-à-vis du droit existant et la recherche d'arrondis plus lisibles, entraînerait la nécessité pour le Gouvernement de corriger une vingtaine de montants figurant dans l'avant-projet d'ordonnance, pour lesquels votre Rapporteur propose une nouvelle valeur dans le tableau suivant :

---

(1) Cf. p. 29 pour la justification du choix d'un taux de 7%.

	Montants en vigueur (en francs)	Montants de l'avant-projet de l'ordonnance (en euros)	Valeur des montants relibellés (en francs)	Ecart	Montants corrigés permettant de rester dans une marge de variation minimale (en euros)	Nouvel écart
Art. 69 de la loi n°66-537 du 24 juillet 1966.....	5.000	700.000	4.591	- 8,2%	750.000	- 1,6%
Art. 172-1 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966.....	5.000	700.000	4.591	- 8,2%	750.000	- 1,6%
Art. 172-1 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966.....	30.000	4.000	26.238	- 12,5%	4.500.0	- 1,6%
Art. 172-1 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966.....	50.000	7.000	45.916	- 8,2%	7.500.0	- 1,6%
Art. 341-2 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966.....	20.000	2.500	16.398	- 18,0%	3.000.0	- 1,6%
Art. 341-2 de la loi n° 66-537 du 30 décembre 1996	2.000	250.000	1.639	- 18,0%	300.000	- 1,6%
Art. 130 de la loi n° 96-1101 du 24 juillet 1966.....	24	3	19,68	- 18,0%	3,5	- 4,3%
Annexe 1 - sanctions pécuniaires .....	30	4	26,24	- 12,5%	4,5	- 1,6%
Annexe 1 - sanctions pécuniaires .....	50	7	45,92	- 8,2%	7,5	- 1,6%
Art. L. 333 du code électoral .....	50	7	45,92	- 8,2%	7,5	- 1,6%
Art. L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales .....	30.000	5.000	32.797	+ 9,3%	4.600	+ 0,6%
Art. L. 223-4 du code rural.....	100	20	131,19	+ 31,2%	16	+ 5,0%
Art. L. 225-4 du code rural.....	600	100	655,96	+ 9,3%	92	+ 0,6%
Art. L. 225-4 du code rural.....	300	50	327,98	+ 9,3%	46	+ 0,6%
Art. 916 A du code général des impôts .....	10	2	13,12	+ 31,2%	1,5	- 1,6%
Art. 1561 du code général des impôts .....	1	0,2	1,31	+ 31,2%	0,15	- 1,6%
Art. 1582 du code général des impôts .....	0,023	0,004	0,03	+ 14,1%	0,0036	+ 2,7%
Art. 285 <i>quinquies</i> du code douanes.....	3.000	500	3.279	+ 9,3%	460	+ 0,6%

Un deuxième assouplissement suggéré par le groupe vis-à-vis du principe de neutralité juridique aurait pu entraîner, à l'occasion des relibellés de certains montants législatifs, l'harmonisation des différentes règles d'arrondissement inscrites dans notre législation. En effet, compte tenu du caractère très général de la mission qui lui était confiée, le groupe de travail a décidé de ne pas limiter ses travaux à l'examen des seuils proprement dits, mais il a porté son analyse sur tous les textes comportant des références en franc.

Ainsi le groupe de travail a-t-il observé l'existence de nombreuses règles d'arrondi, fort hétérogènes :

– arrondi au franc inférieur, comme à l'article R. 351-21 du code de la construction et de l'habitation, concernant le calcul de l'aide personnalisée au logement ;

– arrondi à la dizaine de francs inférieure, à l'article 317 *sexies* du code général des impôts, relatif à la détermination de l'assiette de la taxe locale d'équipement ;

– arrondi à la centaine de francs supérieure, à l'article R. 145-2 du code du travail relatif fixant les seuils de saisissabilité des rémunérations dues par un employeur ;

– arrondi au millier de francs le plus proche, à l'annexe à l'article A. 344-13 du code des assurances sur les états trimestriels fournis à la Commission de contrôle des assurances par les entreprises d'assurance et relatant leurs opérations et placements.

Fort disparates, ces règles d'arrondi gagneraient, selon le groupe, à être harmonisées. Une telle harmonisation a déjà été instituée, en matière fiscale et sociale, par la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, qui a retenu un arrondi au franc ou à l'euro le plus proche <sup>(1)</sup>.

Cependant, le Gouvernement aurait renoncé à faire figurer dans l'ordonnance des dispositions excédant le strict relibellé de montants en euros non appropriés. Au-delà des règles d'arrondissement, le Gouvernement avait envisagé de procéder à un certain toilettage. Par exemple, il aurait pu actualiser le 1 *bis* de l'article 266 du code général des impôts concernant l'expression, « *dans une monnaie autre que le franc français* », des éléments servant à déterminer la base d'imposition de la taxe sur la valeur ajoutée. De même, les articles L. 2333-10 et L. 2333-23 du code général des collectivités territoriales auraient pu être modifiés : en effet, en exposant notamment la méthode d'arrondissement des tarifs de la taxe sur la publicité frappant les affiches, réclames et enseignes lumineuses, il fait mention du franc.

Mais il apparaît qu'un simple toilettage n'est pas nécessaire puisque, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002, « *les références aux unités monétaires nationales qui figurent dans des instruments juridiques existant à la fin de la période transitoire doivent être lues comme des références à l'unité euro en appliquant les taux de conversion respectifs* » <sup>(2)</sup>.

---

(1) Cf. le rapport n° 781 du Rapporteur général sur le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, pp. 209 sq.

(2) Article 14 du règlement (CE) n° 974/98 du Conseil du 3 mai 1998 concernant l'introduction de l'euro.

2° La **neutralité financière globale** de l'opération est également un objectif déclaré, mais, malgré les souhaits exprimés par le groupe, elle n'a pas fait l'objet d'une évaluation ni au niveau ministériel ni à l'échelon interministériel. Les fiches d'impact, par montants, fournies par les ministères sont en effet assez laconiques en la matière.

Il aurait été intéressant notamment de connaître les impacts budgétaires selon les secteurs touchés, pour apprécier l'effet, minoration ou majoration, sur les charges des différentes catégories d'administrés concernés. En effet, dans certains cas, un arrondi, bien qu'apparaissant minime, peut avoir des conséquences financières tout à fait considérables <sup>(1)</sup>, notamment en matière de taxes parafiscales assises sur l'unité kilogramme ou l'unité litre.

3° S'agissant du nombre de décimales, le groupe a décidé de **conserver le plus souvent possible les mêmes subdivisions entre les montants en francs et ceux adaptés en euros**, bien que le degré de précision du franc et de l'euro ne soit pas identique. Ainsi les sommes exprimées actuellement en centimes pourraient-elles être converties en cents d'euros, les sommes exprimées au franc l'étant à l'euro près.

On peut cependant s'interroger sur la pertinence de ce principe d'un point de vue théorique, mais aussi pratique : en effet, il peut avoir des conséquences importantes en terme de variation des montants peu élevés. Par exemple, le plafond de la surtaxe sur les eaux minérales, perçue par certaines communes en vertu de l'article 1582 du code général des impôts, passerait de 0,023 francs à 0,004 €, ce qui représente une augmentation excessive de 14%. **Votre Rapporteur est d'avis que le principe de neutralité vis-à-vis du droit existant doit être prioritaire sur le principe de conservation du même nombre de décimales.** C'est d'ailleurs pourquoi, dans certains cas, le groupe a choisi d'ajouter une subdivision supplémentaire. Par exemple, les montants figurant à l'article L. 2335-13 du code général des collectivités territoriales, concernant les tarifs de la redevance sur les consommations d'eau distribuée, devraient être adaptés de la façon suivante :

---

(1) Cf. p. 14.



**CONSOMMATION ANNUELLE PAR ABONNÉ D'EAU UTILISÉE POUR LES  
BESOINS INDUSTRIELS OU AGRICOLES**

<b>Tranche comprise entre</b>	<b>Tarif au mètre cube (en francs)</b>	<b>Tarif éventuel (en euros)</b>	<b>Evolution éventuelle (en %)</b>
0 à 6.000 mètres cubes	0,140	0,02134	- 0,01%
6.001 à 24.000 mètres cubes	0,085	0,01296	+ 0,01%
24.001 à 48.000 mètres cubes	0,031	0,00473	+ 0,09%
Au-dessus de 48.000 mètres cubes	0,017	0,00259	- 0,06%

Cette dérogation au principe de conservation du même nombre de décimale s'impose automatiquement à tous les montants présentant deux décimales et inférieurs à 4 centimes, dans la mesure où, convertis en euros, ils seraient arrondis à 0,00 €, en vertu des modalités prévues par le règlement (CE) n° 1103/97 du 17 juin 1997.

Cette difficulté relative aux faibles montants peut également être résolue, le cas échéant, par une modification de l'unité de tarification. Ainsi l'avant-projet d'ordonnance envisage, concernant la taxe due par les titulaires d'ouvrages hydroélectriques, que le tarif de 8,48 centimes par kilowattheure passe à 13 euros par 1.000 Kwh, soit, en fait, une augmentation réduite de 0,6%.

4° On peut penser que l'ordonnance, en conformité avec les propositions de la Mission Euro, proposera une **entrée en vigueur tardive** de l'ensemble des montants relibellés, **au 1<sup>er</sup> janvier 2002**. Le groupe de travail avait initialement envisagé la possibilité d'une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1999. Le règlement (CE) n° 974/98 du 3 mai 1998 précité prévoit en effet, dans son vingtième considérant, que « *pour des raisons de clarté, il peut être souhaitable de procéder matériellement au relibellé dès qu'il conviendra* ». Mais, le choix ayant été fait de renoncer à un tableau général d'adaptation, la difficulté de la tâche de recensement et de proposition a été telle que l'éventualité d'une entrée en vigueur précoce est devenue rapidement impossible, d'autant plus que le taux de conversion du franc à l'euro a été publié le 31 décembre 1998<sup>(1)</sup>.

Le groupe a néanmoins admis que des dérogations exceptionnelles à la règle du maintien de seuils en francs pendant la période transitoire

---

(1) Règlement (CE) n° 2866 du Conseil du 31 décembre 1998 concernant le taux de conversion entre l'euro et les monnaies des Etats membres adoptant l'euro.

pourraient être envisagées dans certains domaines particuliers. Il existe d'ores et déjà de rares textes mentionnant des montants en euro, notamment :

– le décret n° 99-233 du 24 mars 1999 modifiant le décret n° 68-23 du 3 janvier 1968 portant organisation administrative et financière de la Commission des opérations de bourse. Ce décret fixe à 100 millions d'euros le montant maximal de l'assiette prise en compte pour le calcul de certaines redevances dues à la COB ;

– le décret n° 99-658 du 30 juillet 1999 pris pour l'application de l'article 1799-1 du code civil et fixant à 12.000 €, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002, le seuil de garantie de paiement aux entrepreneurs de travaux ;

– l'article R. 423-13 du code des assurances qui fixe à 15.000 € la cotisation minimale des entreprises d'assurance au fonds de garantie des assurés contre la défaillance de sociétés d'assurance de personnes.

Rappelons que, pendant la période transitoire, il n'est pas possible d'exprimer de façon lisible un même montant, à la fois en unité euro et en unité franc. Une telle pratique, qui romprait en effet la neutralité prévue dans l'utilisation du franc et de l'euro, générerait une inégalité devant la loi, selon l'unité monétaire utilisée, puisqu'elle aboutirait en réalité à la coexistence de deux seuils différents. Pendant cette période, il ne peut donc être envisagé une expression des seuils en euro différente de celle en francs, le seuil en euros ne pouvant être que la contre-valeur en euros, calculée selon les règles exprimées dans le règlement communautaire du 17 juin 1997 précité, du seuil exprimé en francs.

Les articles 26 et 29 de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier dérogent néanmoins à cette autre règle de la neutralité. En effet, ces articles prévoient que les bases des impositions, le résultat de leur liquidation, les cotisations et les assiettes sociales soient arrondies « *au franc ou à l'euro le plus proche* ». Ainsi la valeur finalement retenue peut-elle légèrement différer selon la monnaie choisie pour procéder à l'arrondi.

\*  
\*       \*

L'ensemble des méthodes et principes qui viennent d'être exposés seront repris par le Gouvernement s'agissant du recensement des montants requérant un relibellé et figurant dans des textes réglementaires. Cette tâche sera également assumée par le groupe de travail présidé par le représentant du ministère de la justice, qui vient de s'en saisir. Elle sera sans doute encore plus ardue que celle concernant le volet législatif, dans la mesure où les textes sont, par définition, plus foisonnants et où le temps disponible est compté, l'objectif étant de publier aussi avant la fin de l'année 2000 les nouveaux libellés, afin de faciliter l'adaptation des services et des administrés.

Une publication rapide de l'ordonnance prévue par le présent projet de loi pourrait sans doute exercer un effet stimulant sur l'exécution de ce second volet qui, en outre, pourrait tirer profit de l'inscription dans la loi d'habilitation, par le Parlement, de principes positifs, valables pour les textes législatifs et transposables pour les textes réglementaires.

L'ordonnance autorisée par le présent projet de loi interviendrait relativement tôt par rapport à l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2002 en raison des nécessités déjà mentionnées d'adaptation des administrations. Ceci pose le problème des textes législatifs qui lui seront postérieurs puisque l'ordonnance ne pourra naturellement pas les prendre en compte. Ceci vaut aussi peut-être pour les textes en cours d'examen, qui, en raison du calendrier, ne pourront pas être pris en compte par le groupe interministériel après leur promulgation. Aussi convient-il que, dès à présent, le législateur intègre la préoccupation de la lisibilité des montants à partir de 2002. Une solution consisterait à employer, chaque fois que nécessaire, une formulation du type de celle énoncée à l'article 1<sup>er</sup> du décret du 30 juillet 1999 précité : « *Le seuil prévu au premier alinéa de l'article 1799-1 du code civil est fixé, hors taxes, à 79 000 F et, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, à 12 000 €.* »

Il convient de présenter maintenant les incidences de l'ordonnance sur la législation en vigueur.

## B.- APERÇU DE L'INCIDENCE DE L'ORDONNANCE SUR LA LEGISLATION CONCERNEE

Après avoir cerné l'impact de l'ordonnance sur le droit métropolitain, il s'agira de rendre compte de la complexité de la situation juridique de l'outre-mer français vis-à-vis du passage à l'euro et, corollairement, de l'adaptation de la valeur en euros de certains montants législatifs.

### 1.- La législation de droit commun

L'avant-projet d'ordonnance communiqué à votre Rapporteur comportait quatre catégories de dispositions :

– **affirmation du principe de conversion automatique en euros, au 1<sup>er</sup> janvier 2002, de tous les montants exprimés en francs français figurant dans la législation métropolitaine et ultramarine ;**

– **définition d'une méthode générale d'adaptation de tous les montants d'amendes ou de sanctions pécuniaires ;**

– **adaptation, au cas par cas, de certains montants, autres que relatifs à des sanctions ;**

– toilette de certaines dispositions faisant mention du franc métropolitain. Le Gouvernement semble avoir finalement renoncé à cette dernière catégorie.

S'agissant des **sanctions pécuniaires** de tous domaines, l'ordonnance procéderait par l'établissement d'un tableau mettant en regard tous les montants en francs susceptibles de figurer dans la législation et leur nouvelle valeur arrondie en euro. Ce tableau, qui serait composé d'environ quatre-vingt-dix lignes, entend couvrir de façon exhaustive le champ législatif. A cet égard, il convient de noter, d'une part, qu'il peut prévoir des montants dont on n'a pas trouvé d'occurrences jusqu'à présent. C'est le cas, par exemple, de la somme de 7 francs. D'autre part, dans le cas où le tableau omettrait un montant, il serait prévu une « clause de rattrapage » permettant de remplacer ces montants par l'équivalent en euros des montants en francs immédiatement inférieurs. Par exemple, le montant de 95 francs deviendrait 14 €, soit 91,83 francs.

Pour les sanctions, toutes les valeurs exprimées en euros devraient être inférieures aux montants initiaux en francs, en vertu du principe,

affirmé par le groupe de travail interministériel, de non-aggravation des sanctions. **Ces valeurs devraient baisser d'un peu plus de 2% en moyenne.** Mais, en l'état actuel de la rédaction de ce tableau des sanctions, il y aurait une dizaine de montants baissant de plus de 5% à cause du principe de conservation du même degré de précision ou de non-précision. Par exemple, la somme de 700.000 francs passerait à 100.000 €, ce qui représente un écart de - 6,3% et une baisse en valeur absolue de 44.043 francs. Fixer la nouvelle valeur à 105.000 € aurait certes permis de rester plus neutre vis-à-vis du droit existant, en réduisant la variation à - 1,6%, mais aurait nui au caractère symbolique du montant. C'est pourquoi un taux de 7% réduit le nombre de dépassements dans l'avant-projet d'ordonnance à deux montants <sup>(1)</sup>.

Dans la mesure où les sanctions pécuniaires font l'objet d'un tableau et d'une méthode générale, il n'est pas possible de chiffrer le nombre de montants concernés dans la législation ni l'impact financier total des adaptations.

En revanche, pour ce qui est des **montants autres que les sanctions** pécuniaires, l'ordonnance traiterait, au cas par cas, d'environ 600 sommes figurant dans la législation métropolitaine, dont les **trois-quarts relèveraient de mesures fiscales**, et un quart de domaines variés : législations civile, pénale, commerciale, sociale, comptable, douanière ou administrative, agriculture, environnement, financement de la vie politique, nationalité, santé publique...

Les montants fiscaux seraient quasiment stables ou très légèrement à la baisse, tandis que les montants des autres domaines baisseraient d'environ 0,5%. Mais cela n'a guère de signification, puisque ces montants peuvent autant être des plafonds que des planchers par exemple.

**On notera que sur les six centaines de montants, une quinzaine varierait de plus de 7%, sans motif impérieux <sup>(1)</sup>.**

L'ordonnance pourrait, par ailleurs, supprimer certains montants, comme ceux des diverses amendes prévues aux articles 410, 412, 413 *bis*, 432 *bis* et 459 du code des douanes, ainsi que dans l'article 9 de la loi du 27 décembre 1933 relative à la fixation de l'organisation douanière et fiscale des territoires français visés par l'arrêt de la Cour permanente de justice internationale du 7 juin 1932. Il s'agirait aussi, par exemple, de l'amende due par toute personne refusant de se soumettre à des examens médicaux lorsque des indices sérieux laissent présumer qu'elle transporte des produits

---

(1) Cf. p. 22.

stupéfiants dissimulés dans son organisme (article 60 *bis* du code des douanes). Ces suppressions appellent deux remarques de votre Rapporteur. D'une part, elles semblent inutiles dans la mesure où ces montants minima auraient déjà disparu en application de l'article 322 de la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal et à la modification de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale rendue nécessaire par cette entrée en vigueur : « *Dans tous les textes prévoyant qu'un crime ou un délit est puni d'une peine d'amende, d'emprisonnement, de détention ou de réclusion, les mentions relatives aux minima des peines d'amende ou des peines privatives de liberté encourues sont supprimées.* »

D'autre part, ces suppressions excéderaient l'objectif du présent projet de loi et, en tout état de cause, ne pourraient figurer dans l'ordonnance si une marge maximale de variation était retenue. A défaut de leur suppression, les montants seraient adaptés automatiquement en fonction du tableau général relatif aux sanctions pécuniaires de toute nature.

En revanche, l'ordonnance ne réécrirait pas l'article 1609 *duovicies* du code général des impôts, qui fixe le montant de la taxe spéciale incluse dans le prix des billets d'entrée dans les salles de spectacles cinématographiques, la progressivité qu'il instaure étant impossible à transformer telle quelle en euros. Il sera, à l'évidence, nécessaire, en conséquence, que le législateur réexamine ultérieurement ce texte, particulièrement représentatif d'un certain « génie français », faute de quoi il devra être lu de la façon suivante au 1<sup>er</sup> janvier 2002 :

#### ARTICLE 1609 DUOVICIES DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS

Il est perçu une taxe spéciale incluse dans le prix des billets d'entrée dans les salles de spectacles cinématographiques quels que soient le procédé de fixation ou de transmission et la nature du support des œuvres ou documents audiovisuels qui y sont présentés.

Les représentations assujetties au paiement de la taxe spéciale sont soumises aux dispositions du code de l'industrie cinématographique.

La taxe spéciale est due selon le tarif ci-après :

– 0,03 €	pour les places dont le prix est inférieur à 0,76 € ;	
– 0,11 €	pour les places dont le prix est égal ou supérieur à : 0,76 €	et inférieur à : 0,91 € ;
– 0,13 €	pour les places dont le prix est égal ou supérieur à : 0,91 €	et inférieur à : 1,07 € ;
– 0,16 €	pour les places dont le prix est égal ou supérieur à : 1,07 €	et inférieur à : 1,22 € ;
– 0,18 €	pour les places dont le prix est égal ou supérieur à : 1,22 €	et inférieur à : 1,43 € ;
– 0,21 €	pour les places dont le prix est égal ou supérieur à : 1,43 €	et inférieur à : 1,60 € ;
– 0,23 €	pour les places dont le prix est égal ou supérieur à : 1,60 €	et inférieur à : 1,75 € ;
– 0,24 €	pour les places dont le prix est égal ou supérieur à : 1,75 €	et inférieur à : 1,91 € ;
– 0,26 €	pour les places dont le prix est égal ou supérieur à : 1,91 €	et inférieur à : 2,10 € ;
– 0,27 €	pour les places dont le prix est égal ou supérieur à : 2,10 €	et inférieur à : 2,27 € ;
– 0,29 €	pour les places dont le prix est égal ou supérieur à : 2,27 €	et inférieur à : 2,44 € ;

- 0,30 €	pour les places dont le prix est égal ou supérieur à : 2,44 €	et inférieur à : 2,59 € ;
- 0,32 €	pour les places dont le prix est égal ou supérieur à : 2,59 €	et inférieur à : 2,74 € ;
- 0,34 €	pour les places dont le prix est égal ou supérieur à : 2,74 €	et inférieur à : 2,90 € ;
- 0,36 €	pour les places dont le prix est égal ou supérieur à : 2,90 €	et inférieur à : 3,05 € ;
- 0,37 €	pour les places dont le prix est égal ou supérieur à : 3,05 €	et inférieur à : 3,20 € ;
- 0,39 €	pour les places dont le prix est égal ou supérieur à : 3,20 €	et inférieur à : 3,35 € ;
- 0,40 €	pour les places dont le prix est égal ou supérieur à : 3,35 €	et inférieur à : 3,51 € ;
- 0,42 €	pour les places dont le prix est égal ou supérieur à : 3,51 €	et inférieur à : 3,66 € ;
- 0,43 €	pour les places dont le prix est égal ou supérieur à : 3,66 €	et inférieur à : 3,81 € ;
- 0,45 €	pour les places dont le prix est égal ou supérieur à : 3,81 €	et inférieur à : 3,96 € ;
- 0,46 €	pour les places dont le prix est égal ou supérieur à : 3,96 €	et inférieur à : 4,12 € ;
- 0,48 €	pour les places dont le prix est égal ou supérieur à : 4,12 €	et inférieur à : 4,27 € ;
- 0,49 €	pour les places dont le prix est égal ou supérieur à : 4,27 €	et inférieur à : 4,42 € ;
- 0,50 €	pour les places dont le prix est égal ou supérieur à : 4,42 €	et inférieur à : 4,57 € ;
- 0,50 €	pour les places dont le prix est égal ou supérieur à : 4,57 €	et inférieur à : 4,73 € ;

Au-delà, la taxe est majorée de 0,02 € chaque fois que le prix de la place atteint un multiple de 0,15 €.

Ces taux sont multipliés par 1,5 en cas de projection de films de caractère pornographique ou d'incitation à la violence.

Les spectacles cinématographiques auxquels s'appliquent ces dispositions sont désignés par le ministre chargé du cinéma après avis de la commission de contrôle des films cinématographiques. Les réclamations et les recours contentieux relatifs à ces décisions sont instruits par le département de la culture.

La taxe spéciale est perçue dans les salles où sont donnés au moins deux séances par semaine. Toutefois, la taxe n'est pas perçue dans les salles définies comme petites exploitations, dont les exploitants auront renoncé au bénéfice du régime de soutien financier de l'Etat à l'industrie cinématographique ; un décret pris sur le rapport du ministre d'Etat chargé des affaires culturelles et du ministre de l'économie et des finances fixe les modalités d'application de cette disposition et, notamment, la durée de validité de l'option exercée par les exploitants.

Le montant de la taxe ne peut entrer en compte dans la détermination de l'assiette des divers impôts, taxes et droits de toute nature autres que la taxe sur la valeur ajoutée auxquels est soumise la recette normale des salles de spectacles cinématographiques.

Le contentieux de la taxe est assuré et les infractions en matière d'assiette sont sanctionnées selon les règles propres à la taxe sur la valeur ajoutée.

Les sanctions applicables à la taxe spéciale sur le prix des places cinématographiques ne peuvent être mises en recouvrement avant l'expiration d'un délai de trente jours à compter de la notification du document par lequel l'administration a fait connaître au contrevenant la sanction qu'elle se propose d'appliquer, les motifs de celle-ci et la possibilité dont dispose l'intéressé de présenter dans ce délai ses observations.

Le produit de la taxe est porté en recettes au compte d'affectation spéciale institué par l'article 76 de la loi de finances pour 1960 (n° 59-1454 du 26 décembre 1959).

La taxe spéciale prévue au premier alinéa n'est pas perçue dans les salles des départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion.

## 2.– Les cas de l’outre-mer

Le présent projet de loi répond à la nécessité de prendre en compte la spécificité juridique de l’outre-mer français vis-à-vis du passage à l’euro. Il convient de rappeler la grande diversité des territoires non métropolitains, diversité qui résulte d’une combinaison de trois propriétés conditionnées, à des degrés différents, par :

- l’applicabilité de la loi métropolitaine ;
- l’applicabilité du droit communautaire ;
- la nature de la monnaie en circulation (franc français ou franc Pacifique).

**En premier lieu, il convient de distinguer les territoires dont le régime législatif et réglementaire est proche du régime de droit commun, des territoires soumis au principe de spécialité législative.**

Les départements d’outre-mer (DOM) sont régis par le principe de l’assimilation législative, tempéré par le principe d’adaptation, en vertu de l’article 73 de la Constitution :

*« Le régime législatif et l’organisation administrative des départements d’outre-mer peuvent faire l’objet de mesures d’adaptation nécessitées par leur situation particulière ».*

Le principe de l’assimilation législative a été repris plus tard, avec quelques aménagements, par la loi n° 85-595 du 11 juin 1985 relative au statut de l’archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon.

En revanche, la collectivité territoriale de Mayotte et les pays ou territoires d’outre-mer restent régis par le principe de spécialité législative.

Ce principe découle, dans l’article 74 de la Constitution, de la reconnaissance, pour ces territoires, d’une « *organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l’ensemble des intérêts de la République* ». Les règles qui leur sont applicables ne peuvent résulter que de textes qui leur sont spécifiques ou d’une mention expresse d’application dans un texte général. Faute d’une telle mention, la règle énoncée ne s’applique pas dans le territoire. Seules échappent à ces principes, les « lois de souveraineté » applicables de plein droit aux territoires d’outre-mer. Le champ de ces lois manque de précision, malgré la tentative de définition proposée par la circulaire du 21 avril 1988 relative à l’application des textes législatifs outre-mer. Appartiennent à cette catégorie : les lois qui « , en



*raison de leur objet, sont nécessairement destinées à régir l'ensemble du territoire de la République* ». Parmi celles-ci figurent les lois constitutionnelles et les lois organiques.

En conséquence, si l'adaptation de la valeur en euros des montants législatifs de droit commun s'appliquera *de facto* aux DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon <sup>(1)</sup>, la loi d'habilitation doit étendre *expressément* le champ de l'ordonnance à la législation spécifique aux autres collectivités territoriales d'outre-mer.

**Une seconde ligne de partage au sein de l'outre-mer français tient à l'applicabilité ou non du droit communautaire.**

Les DOM sont dans une situation équivalente vis-à-vis des Communautés européennes à celle qui est la leur vis-à-vis de la législation française de droit commun : ils bénéficient des principes d'assimilation législative et d'adaptation. En effet, ils appartiennent à la catégorie des « régions ultrapériphériques », selon l'article 299 du traité instituant la Communauté européenne, qui stipule que les dispositions dudit traité « *sont applicables aux départements français d'outre-mer* » mais que « *toutefois, compte tenu de la situation économique et sociale structurelle [...], le Conseil [...] arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application du présent traité à ces régions, y compris les politiques communes [...] sans nuire à l'intégralité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire, y compris le marché intérieur et les politiques communes* ».

En revanche, le reste de l'outre-mer français entre dans la catégorie des « pays et territoires d'outre-mer » (PTOM) et fait l'objet du régime spécial d'association. Le droit communautaire n'y est pas directement applicable : c'est à chaque Etat membre, s'il le souhaite, de le transposer, en tout ou partie, à ses PTOM.

Il en résulte que, si les DOM passeront automatiquement à l'euro, il n'en est pas de même pour les autres collectivités territoriales d'outre-mer, et en particulier Saint-Pierre-et-Miquelon, pour lesquelles la législation nationale doit intervenir spécifiquement.

En fait, **seules deux collectivités territoriales d'outre-mer autres que les DOM passeront à l'euro**. Ce sont celles dont la monnaie ayant cours légal est le franc français, les autres connaissant le franc Pacifique.

---

(1) *Il conviendra cependant que, dans l'ordonnance, ne soient pas omis les éventuels montants à relibeller figurant dans des textes législatifs adoptés en application du principe d'adaptation propre aux DOM.*

C'est le troisième clivage qui déterminera l'application du présent projet de loi.

Il convient de rappeler que l'article 17 de la loi de finances rectificative pour 1974 (n° 741114) du 27 décembre 1974 a substitué les signes monétaires métropolitains aux signes monétaires en vigueur dans chaque DOM. L'échange s'est effectué à parité, à l'exception de La Réunion, dont la monnaie était le franc CFA <sup>(1)</sup>, d'une valeur cinquante fois inférieure à celle du franc métropolitain.

S'agissant de Saint-Pierre-et-Miquelon <sup>(2)</sup>, l'article 21 de la loi n° 72-650 du 11 juillet 1972 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a mis fin à la circulation du franc CFA pour y introduire le franc français. Pour Mayotte <sup>(3)</sup>, c'est le décret n° 76-175 du 19 février 1976 qui a introduit le franc métropolitain en remplacement du franc CFA.

L'introduction de la monnaie unique dans ces deux collectivités territoriales a été prévue par l'article 42 de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique, qui dispose que « *les signes monétaires ayant cours légal et pouvoir libérateur dans la métropole ont cours légal et pouvoir libérateur* » sur ces deux territoires. Cet article prévoit en outre le transfert de la compétence relative à la mise en circulation des signes monétaires à Mayotte de l'Institut d'émission d'outre-mer (chargé des TOM) à l'Institut d'émission des départements d'outre-mer, chargé jusqu'alors des DOM et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le Conseil de l'Union européenne du 31 décembre 1998 <sup>(4)</sup> a décidé que « *l'euro est la monnaie de Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte* » et a enjoint à la France d'arrêter des arrangements monétaires relatifs à ces deux collectivités. Ainsi la loi du 2 juillet 1998 précitée n'est-elle pas suffisante en tant qu'elle se borne à rendre possible l'introduction de l'euro à Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte.

---

(1) Franc de la Communauté financière africaine.

(2) Département d'outre-mer de 1976 à 1985, Saint-Pierre-et-Miquelon est devenu une collectivité territoriale d'outre-mer sui generis en vertu de la loi n° 85-595 du 11 juin 1985 relative au statut de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon.

(3) Mayotte est une collectivité territoriale d'outre-mer sui generis en vertu de la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte. Cependant, le 6 avril 2000, l'Assemblée nationale a adopté, sans modification, le projet de loi, adopté par le Sénat, organisant une consultation de la population de Mayotte avant le 31 juillet 2000 sur l'évolution du statut de l'île. Un projet de loi prenant en compte les résultats de cette consultation sera déposé au Parlement avant la fin de l'année 2000. Demeurant une collectivité sui generis, Mayotte pourrait être qualifiée de « collectivité départementale » et se rapprocher quelque peu du statut des DOM, sans abandon du principe de spécialité législative. Cf. le rapport n° 2304 de M. Jacques Floch.

(4) Décision du Conseil du 31 décembre 1998 sur les arrangements monétaires relatifs aux collectivités territoriales françaises de Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte (1999/95/CE).

Le Conseil d'Etat, saisi par le Gouvernement d'une demande d'avis sur cette décision, a rappelé que les actes de droit dérivé concernant l'euro, nécessaires à l'introduction et à l'emploi de cette monnaie dans ces deux collectivités territoriales d'outre-mer, doivent être introduits par la France dans son ordre juridique interne. Il a estimé que cette introduction ne pouvait se faire par une clause générale étendant à ces collectivités les stipulations du traité relatives à l'Union économique et monétaire et par là même le droit dérivé, existant et à venir, dans la mesure où le champ d'application géographique d'un accord international est de la compétence des parties contractantes. Ainsi le Conseil d'Etat suggère-t-il que les règlements communautaires pertinents soient repris dans une loi de transposition qui les reproduirait, en les adaptant éventuellement. En conséquence, un projet de loi devrait être soumis prochainement au Parlement.

**DÉTERMINANTS DE LA SITUATION JURIDIQUE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES D'OUTRE-MER VIS-À-VIS DU PASSAGE À L'EURO**

<b>Collectivités territoriales</b>	<b>Dispositions de la Constitution</b>	<b>Applicabilité du droit métropolitain</b>	<b>Applicabilité du droit communautaire</b>	<b>Monnaie en circulation</b>
Départements d'outre-mer	Art. 73	Assimilation législative avec adaptation	Assimilation avec adaptation	Franc français puis euro
Saint-Pierre-et-Miquelon	Art. 72	Assimilation législative avec adaptation	Pas d'appartenance à l'ordre juridique communautaire	Franc français puis euro
Mayotte	Art. 72	Spécialité législative	Pas d'appartenance à l'ordre juridique communautaire	Franc français
Territoires d'outre-mer (1)	Art. 74	Spécialité législative	Pas d'appartenance à l'ordre juridique communautaire	Franc CFP
Nouvelle-Calédonie	Titre XIII Art. 76 et 77	Spécialité législative et transferts irréversibles de certaines compétences	Pas d'appartenance à l'ordre juridique communautaire	Franc CFP

(1) Le projet de loi constitutionnelle relatif à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie, qui devait être examiné par le Congrès le 24 janvier 2000, tend à faire sortir la Polynésie française de la catégorie des territoires d'outre-mer. Elle deviendrait un « pays d'outre-mer » régi par un article 78 nouveau de la Constitution.

Les TOM et la Nouvelle-Calédonie forment une zone monétaire spécifique dans laquelle circule le franc CFP<sup>(1)</sup>, créé par le décret du 25 décembre 1945, à l'occasion d'une dévaluation du franc français, pour permettre au franc circulant dans les territoires français du Pacifique de conserver la parité qu'il avait, depuis la guerre, avec le dollar des Etats-Unis d'Amérique. Cette zone n'est pas concernée par l'adoption de l'euro. Le

---

(1) CFP : *Chage Franc Pacifique*.

protocole n° 13 sur la France annexé au traité sur l'Union européenne stipule que « *la France conservera le privilège d'émettre des monnaies dans ses territoires d'outre-mer selon les modalités établies par sa législation nationale, et elle sera seule habilitée à déterminer la parité du franc CFP* ».

Le décret n° 98-1152 du 16 décembre 1998 a arrêté les modalités de fixation de la parité du franc CFP avec l'euro, qui est la suivante : 1.000 francs CFP = 8,38 €. Il est à noter que, désormais, la conversion d'opérations du franc français vers le franc CFP, et réciproquement, doit s'effectuer obligatoirement en passant par l'utilisation des parités respectives de l'euro.

Compte tenu de la diversité, qui vient d'être exposée, des situations juridiques vis-à-vis de l'euro, l'intervention du projet de loi d'habilitation était nécessaire pour permettre à l'ordonnance de faire disparaître toute mention du franc français figurant dans les textes autres que les textes de droit commun et d'adapter ces montants dans ceux de ces textes applicables aux territoires où l'euro sera utilisé.

Saint-Pierre-et-Miquelon, normalement, ne devrait pas figurer dans la liste des collectivités concernées par la conversion en euros de tous les montants en francs, en raison du fait que le droit métropolitain s'applique à elle de façon immédiate. Cependant, le règlement (CE) n° 974/98 précité, prévoyant, dans son article 14, qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2002 tous les montants en francs français doivent être lus en euros en appliquant les règles normales de conversion, n'est pas applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon. Ainsi, en attendant l'intervention de la loi requise selon l'avis du Conseil d'Etat et destiné notamment à supprimer ce hiatus juridique, le présent projet de loi inclut Saint-Pierre-et-Miquelon pour le volet concernant la conversion en euro.

Pour ce qui est de l'adaptation des montants, on aurait également pu penser que seule Mayotte était intéressée. En effet, c'est la seule collectivité présentant à la fois les deux propriétés suivantes : utilisation du franc et spécialité législative. Procéder uniquement à une conversion aurait entraîné les mêmes problèmes de lisibilité qui ont conduit à la présentation de ce projet de loi.

Toutefois, la rédaction actuelle de celui-ci n'exclut pas que soit adaptée également la valeur en euros des montants relatifs à Saint-Pierre-et-Miquelon, aux territoires d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie.

En général, les textes spécifiques aux TOM ou à la Nouvelle-Calédonie contiennent des montants en francs CFP, accompagnés

de leurs contre-valeurs en francs métropolitains entre parenthèses. Dans ce cas, la simple conversion en euros des montants entre parenthèses suffit.

Mais il existe aussi des textes où ne figurent que des montants en francs français. Par exemple, l'article 8 de la loi n° 99-210 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie fixe le montant minimal du capital social de certaines sociétés d'économie mixte néo-calédoniennes à 1.500.000 francs métropolitains ou à un million de francs. De même, l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2000-190 du 2 mars 2000, relative aux chambres de discipline des ordres des médecins, des chirurgiens-dentistes, des sages-femmes et des pharmaciens de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française, prévoit des peines de 60.000 francs ou 120.000 francs pour exercice illégal de la profession de médecin.

**La persistance de montants en francs métropolitains pour des territoires qui ne l'utilisent pas est justifiée par la nécessité de respecter le principe d'égalité sur l'ensemble du territoire de la République, en particulier lorsqu'il s'agit de sanctions. Toutefois, il serait bon d'éviter aussi souvent que possible ce procédé qui peut poser des problèmes pratiques aux utilisateurs du franc CFP ainsi que des problèmes de lisibilité de la loi.** On peut d'ailleurs se demander s'il ne serait pas plutôt nécessaire, pour ces territoires, d'opérer une adaptation de la valeur en franc CFP des montants non arrondis, en gageant que le principe d'égalité ne souffrirait pas d'une différence de quelques points de pourcentage<sup>(1)</sup>. De plus, ce ne serait que l'application de la possibilité, prévue par l'article 74 de la Constitution concernant les territoires d'outre-mer, de tenir « *compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République* ».

Dans l'avant-projet d'ordonnance communiqué à votre Rapporteur, il est prévu d'adapter une dizaine de montants concernant principalement Mayotte et, accessoirement, Saint-Pierre-et-Miquelon et la Nouvelle Calédonie.

S'il ressort des textes que la consultation des collectivités territoriales d'outre-mer n'est obligatoire ni pour le présent projet de loi, eu égard à son objet limité, ni pour l'ordonnance, le Gouvernement devrait néanmoins y procéder s'agissant de cette dernière.

\*  
\*       \*  
\*

---

(1) Rappelons que la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998, portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, constitue un précédent en dérogeant au principe qu'un même seuil doit avoir une valeur identique quelle que soit l'unité monétaire en vigueur utilisée. Cf. p. 26.



## EXAMEN EN COMMISSION

La Commission des finances, de l'économie générale et du plan a examiné le projet de loi d'habilitation (n° 2236) dans sa réunion du 26 avril 2000.

Après l'exposé de votre Rapporteur, plusieurs orateurs sont intervenus.

Après avoir précisé qu'il souscrivait à la tonalité des observations de votre Rapporteur, qu'il a jugé de bon sens, **M. Jean-Pierre Delalande** s'est demandé s'il ne convenait pas de créer un groupe de travail parlementaire afin de prévenir les fautes psychologiques que l'on peut craindre de la part de l'administration, toujours tentée d'augmenter certains prélèvements. Il a jugé tout à fait significatif, à cet égard, l'exemple du permis de chasser, précédemment évoqué par votre Rapporteur.

Il a ensuite souhaité connaître l'origine du pourcentage de 7% proposé par votre Rapporteur, pour fixer les écarts de variation des sommes converties en euros, jugeant que la marge totale, soit 14%, resterait très importante.

Il a jugé nécessaire de prévoir des modalités de conversion qui ne soient pas susceptibles de provoquer de contentieux, notamment devant le juge administratif, et a regretté qu'aucun plan d'information du public ne soit apparemment prévu afin d'expliquer l'origine des quelques augmentations que certains administrés ne manqueront pas de relever.

**M. Alain Rodet** a observé que le projet de loi était moins anodin qu'il n'y paraissait et que le problème de la conversion des tarifs des services publics se poserait en des termes très difficiles. Il a souhaité savoir si la production de monnaie divisionnaire serait suffisante pour répondre aux besoins lors du passage définitif à l'euro.

En réponse, votre **Rapporteur** a apporté les précisions suivantes :

— au-delà du rôle traditionnel du Rapporteur, qui sera de veiller à ce que la conversion en euros des sommes exprimées en francs ne crée pas de difficulté, il convient peut-être d'envisager des procédures plus souples que celles d'un groupe de travail pour intervenir auprès d'administrations qui auraient tendance à profiter de l'opportunité pour procéder à des augmentations contestables ;

– la marge de 7% pour les écarts de conversion a été définie de manière pragmatique. Elle tente de concilier le principe de neutralité vis-à-vis du droit existant et la recherche d'arrondis lisibles. Elle entraînerait la nécessité pour le Gouvernement de corriger une vingtaine de montants sur les quelque 700 figurant dans l'avant-projet d'ordonnance. Elle permet notamment d'obtenir des chiffres ronds pour certains multiples de 7. Ainsi, la somme de 700.000 francs aurait pu être fixée à 105.000 €, ce qui aurait permis de rester plus neutre vis-à-vis du droit existant, en limitant la variation à – 1,6%. Cependant, cela aurait nui au caractère symbolique du montant. Un nouveau montant de 100.000 €, qui certes représente un écart de – 6,3%, assure une meilleure lisibilité. Prévoir une marge de variation en deçà de 7% ne permettrait plus d'obtenir des sommes rondes pour de tels multiples ;

– les pièces correspondant aux centimes d'euros sont en cours de frappe. Les travaux du comité national de l'euro montrent qu'aucun incident n'est, pour l'instant, à craindre, compte tenu du nombre des pièces déjà frappées depuis 1998 ;

– la durée de la période de transition prévue pour le passage du franc à l'euro en 2002, actuellement fixée à six mois, devrait être réduite : une durée de six semaines semble plus adaptée.

La Commission a ensuite procédé à l'examen des articles.

### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **Champ de l'habilitation.**

Cet article autorise le Gouvernement à modifier la valeur en euros de certains montants législatifs afin d'éviter qu'une stricte conversion, au 1<sup>er</sup> janvier 2002, ne nuise à leur lisibilité, conformément aux indications données dans l'exposé général ci-dessus. L'article prend également en compte les spécificités de l'outre-mer vis-à-vis de l'euro.

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

\*  
\*       \*



*Articles additionnels après l'article 1<sup>er</sup>*

La Commission a ensuite *adopté* trois amendements de votre Rapporteur, visant à inscrire dans la loi d'habilitation trois principes retenus par le groupe de travail interministériel :

– le premier, visant à poser le principe de non-aggravation des sanctions pécuniaires ;

– le deuxième, visant à limiter à plus ou moins 7% les écarts susceptibles de résulter de l'adaptation des montants législatifs ;

– le troisième, tendant à inscrire dans le texte le principe de la neutralité financière de l'ordonnance pour les ressources et les dépenses publiques.

\*  
\*       \*

*Article 2*

**Délais d'adoption de l'ordonnance  
et de dépôt du projet de loi de ratification.**

Cet article fixe les deux délais requis par l'article 38 de la Constitution concernant la durée de l'habilitation et la date du dépôt du projet de loi de ratification.

La Commission a *adopté* un amendement de votre Rapporteur prévoyant de fixer au 2 octobre 2000 la fin de la période d'habilitation, afin que le législateur retrouve sa pleine compétence dès l'ouverture de la session parlementaire de 2000-2001.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 2 ainsi modifié.

\*  
\*       \*

Après que les commissaires appartenant aux groupes de l'opposition eurent fait valoir qu'ils s'abstenaient, la Commission a *adopté* l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.



## TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;"><b>Article 1<sup>er</sup></b></p> <p>Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre, par ordonnance, les mesures nécessaires :</p> <p>1° A l'adaptation au passage à l'euro de certains montants exprimés en francs dans les textes législatifs, autres que ceux mentionnés au 2° ci-après ;</p> <p>2° A la conversion en euros des montants exprimés en francs dans les textes législatifs spécifiques à la Nouvelle-Calédonie, aux territoires d'outre-mer et aux collectivités territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte, ainsi qu'à l'adaptation au passage à l'euro de certains de ces montants.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;"><b>Article 1<sup>er</sup></b></p> <p>Sans modification.</p> <p style="text-align: center;"><b>Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)</b></p> <p><i>L'application de l'article 1<sup>er</sup> ne doit entraîner l'aggravation d'aucune sanction pécuniaire législative.</i></p> <p style="text-align: center;"><b>(Amendement n° 1)</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Article 1<sup>er</sup> ter (nouveau)</b></p> <p><i>Chaque valeur en euros adaptée en application de l'article 1<sup>er</sup> ne pourra s'écarter de plus de 7%, en plus ou en moins, de la valeur initiale exprimée en francs.</i></p> <p style="text-align: center;"><b>(Amendement n° 2)</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Article 1<sup>er</sup> quater (nouveau)</b></p> <p><i>L'ordonnance prise en application de l'article premier ne devra pas avoir d'incidence significative sur les ressources et dépenses publiques.</i></p> <p style="text-align: center;"><b>(Amendement n° 3)</b></p>

**Texte du projet de loi**

**Article 2**

L'ordonnance prévue à l'article 1<sup>er</sup> devra être prise au plus tard le *dernier jour du sixième mois commençant après la promulgation de la présente loi*.

Un projet de loi de ratification de l'ordonnance devra être déposé devant le Parlement au plus tard le dernier jour du neuvième mois commençant après la promulgation de la présente loi.

**Propositions de la Commission**

**Article 2**

L'ordonnance ... *... prise*  
au plus tard le *2 octobre 2000*.

**(Amendement n° 4)**

Alinéa sans modification.

---

N° 2328.- Rapport de M. Gérard Fuchs, au nom de la commission des finances, sur le projet de loi portant habilitation du Gouvernement à adapter par ordonnance la valeur en euros de certains montants exprimés en francs dans les textes législatifs.