

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

Mardi 1<sup>er</sup> mars 2011  
17 heures

## Commission des affaires européennes

**Compte rendu n° 191**

- I. Communication de M. Philippe Cochet sur le brevet unitaire européen (E 5925)..... 3
- II. Communication du Président Pierre Lequiller sur l'avis motivé adressé par la Commission européenne à la France à propos des aides fiscales à l'investissement locatif ..... 10

**Présidence de  
M. Pierre Lequiller**  
*Président*





# COMMISSION DES AFFAIRES EUROPEENNES

Mardi 1<sup>er</sup> mars 2011

Présidence de M. Pierre Lequiller, Président de la Commission

*La séance est ouverte à 17 heures*

## **I. Communication de M. Philippe Cochet sur le brevet unitaire européen (E 5925)**

**M. Philippe Cochet rapporteur.** Les questions de recherche et d'innovation, essentielles pour la croissance et l'avenir de la France et de l'Europe, ont pourtant été relativement peu en évidence, depuis quelque temps, dans l'actualité européenne. Les prochains mois nous donneront l'occasion de nous y replonger. Nous sommes saisis aujourd'hui d'une proposition de décision du Conseil autorisant une coopération renforcée dans le domaine de la création d'une protection unitaire par brevet.

Après vous avoir rappelé le régime des brevets en vigueur en Europe, je présenterai les caractéristiques du futur brevet unitaire européen ainsi que la méthode retenue pour y parvenir – la coopération renforcée –, puis je conclurai rapidement sur les perspectives européennes en matière de politique de recherche et d'innovation.

Le régime actuel des brevets en Europe constitue un handicap pour l'innovation.

Deux systèmes de délivrance de brevets coexistent, aucun d'entre eux n'étant assis sur un instrument juridique communautaire.

Premièrement, avec le système des brevets nationaux, une entreprise ou un particulier doit effectuer des démarches distinctes auprès des services nationaux de la propriété intellectuelle de tous les Etats membres dans lesquels il souhaite protéger son invention et traduire le texte de sa demande dans toutes les langues officielles de ces pays.

Deuxièmement, la Convention de 1973, dite « Convention de Munich », permet, à partir d'une demande rédigée dans une seule langue – l'anglais, l'allemand ou le français –, de solliciter auprès de l'Office européen des brevets (OEB) la délivrance d'un groupe de brevets nationaux dans autant de pays parties à la Convention que souhaité. Ce traité multilatéral a été ratifié, à ce jour, par trente-huit pays européens, dont les vingt-sept États membres de l'Union.

Ce second système, quoique présentant un avantage notable par rapport au premier, reste complexe, source d'insécurité juridique et coûteux. D'abord, le brevet européen est régi par les différentes législations des pays concernés, ce qui nécessite de faire intervenir des intermédiaires nationaux spécialisés pour accomplir les démarches d'enregistrement. Ensuite, aucune juridiction européenne n'étant chargée de trancher les litiges, les tribunaux nationaux, qui restent compétents, risquent de prononcer des décisions contradictoires. Enfin et surtout, les demandes à l'OEB sont certes rédigées en une seule langue mais les brevets, eux, doivent être traduits dans presque toutes les langues officielles des pays où ils sont déposés.

De fait, l'Union européenne est la seule grande zone économique mondiale dépourvue de système unifié de protection de la propriété intellectuelle, ce qui entraîne un surcoût de l'ordre de 700 à 800 millions d'euros par an, supporté par les entreprises. Un brevet européen validé dans treize pays, par exemple, peut coûter jusqu'à 20 000 euros, dont près de 14 000 euros pour les seules traductions, soit environ dix fois plus qu'un brevet américain ou japonais. Résultat : la plupart des inventeurs européens ne font breveter leur invention que dans un nombre très restreint de pays, ce qui nuit à la compétitivité de l'économie européenne ainsi qu'à la diffusion de la connaissance, à l'innovation et à la croissance, objectifs qui sont au cœur de la stratégie Europe 2020. Les PME, compte tenu de leurs moyens d'expertise et de financement limités, sont évidemment les plus handicapées dans leur développement. D'un point de vue général, cela signifie que le marché intérieur n'existe pas pour ce qui concerne la protection de la propriété intellectuelle.

Le vieux projet de brevet unique, opposable dans tous les États membres, dont la France a toujours été l'une des promotrices, a suivi une genèse mouvementée.

L'idée germe dès 1975, avec la signature de la convention de Luxembourg, qui n'entrera cependant jamais en vigueur et inaugure une série de tentatives avortées, souvent à cause de la querelle linguistique.

En 2000, la Commission adopte une proposition de règlement du Conseil, qui vise à créer un brevet communautaire unitaire coexistant avec les deux systèmes en vigueur. Le Conseil, au terme d'un long débat, constate néanmoins qu'il est impossible de recueillir l'unanimité requise. L'Italie et l'Espagne, dont les langues sont respectivement la quatrième et la cinquième les plus parlées de l'espace communautaire, exigent en effet qu'elles bénéficient du régime préférentiel dont jouissent l'anglais, l'allemand et le français.

En 2003, le Conseil adopte une approche politique commune selon laquelle les titulaires de brevets devront fournir la traduction de leurs revendications dans toutes les langues officielles des États membres. Toutefois, cette formule étant rejetée par tous les utilisateurs du système, le Conseil conclut à nouveau qu'il se trouve dans l'incapacité de parvenir à un accord politique.

Les discussions reprennent en 2007 et, le 4 décembre 2009, le Conseil adopte à l'unanimité un accord de principe sur la création d'un brevet de l'Union européenne, mais en restant muet quant au régime de traduction.

En conséquence, la Commission adopte, le 30 juin 2010, une proposition de règlement du Conseil sur les dispositions relatives à la traduction pour le brevet de l'Union européenne. Cette nouvelle tentative échoue de nouveau au Conseil, le 10 décembre 2010.

Mais une petite révolution est en marche : une perspective de solution s'ouvre, un système de brevet unitaire pourrait rapidement voir le jour.

Douze États membres, dont l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne, ont adressé des demandes officielles à la Commission, en décembre 2010, indiquant leur volonté d'instaurer une coopération renforcée en vue de créer une protection unitaire par brevet, et invitant la Commission à soumettre une proposition en ce sens au Conseil. Ils ont depuis lors été rejoints par tous les autres États membres – Italie et Espagne exceptées –, ce qui tend à démontrer l'utilité du brevet unitaire et la pertinence de l'option coopération renforcée.

Tel est l'objet de la proposition de décision dont nous sommes saisis pour avis aujourd'hui. Cette proposition, votée au Parlement européen, le 15 février, par une très large majorité de 471 voix pour, 160 contre et 42 abstentions, devrait être définitivement adoptée par le conseil Compétitivité des 9 et 10 mars.

Postérieurement à l'autorisation du Conseil, des mesures spécifiques seront proposées pour la mise en musique de cette coopération renforcée. Elles se déclineront en deux propositions législatives, qu'il incombe maintenant à la Commission de déposer, et qui porteront respectivement sur : la création proprement dite du brevet unitaire selon la procédure de codécision ; l'établissement du régime linguistique de ce titre selon la procédure de consultation, requérant l'unanimité au sein du Conseil. Toutefois, dans son rapport au Parlement européen, le président de la commission des affaires juridiques, le chrétien-démocrate allemand Klaus-Heiner Lehne, préconise le recours à la procédure de codécision pour les deux textes.

Le premier texte devrait s'appuyer essentiellement sur l'approche générale adoptée par le Conseil le 4 décembre 2009 : le brevet unitaire coexistera avec les brevets nationaux et le brevet européen ; il sera délivré par l'OEB, qui suivra une procédure similaire à celle applicable au brevet européen ; il sera autonome et offrira une protection identique pour l'ensemble des Etats membres participants à la coopération renforcée ; il ne pourra être transféré ou annulé, ou s'éteindre, que pour l'ensemble de ces Etats pris en bloc.

Le second texte devrait reprendre les principaux éléments de la proposition de règlement soumise par la Commission le 30 juin 2010 : le fascicule du brevet unitaire sera publié dans une des trois langues de travail de l'OEB et les revendications seront traduites dans les deux autres ; dans le cas où le demandeur sera ressortissant d'un Etat n'ayant pas l'allemand, l'anglais ou le français comme langue officielle, la demande pourra être effectuée dans une langue officielle de cet Etat, sous réserve que soit produite une traduction dans une des langues de travail de l'OEB ; des traductions supplémentaires vers d'autres langues ne revêtiront pas de valeur juridique, ce qui constituera une garantie de sécurité ; en cas de litige, le titulaire du brevet devra fournir, à ses frais, une traduction manuelle de l'intégralité du fascicule dans une langue officielle de l'Etat membre dans lequel a été commise l'atteinte ou dans lequel est domicilié le contrevenant présumé et dans la langue de procédure du tribunal saisi du litige ; un système de remboursement prendra en charge les frais de traduction pour les demandeurs établis dans un Etat membre n'ayant pas une langue officielle en commun avec l'OEB.

La Commission avait étudié quatre options. Celle qui a été choisie – traitement, délivrance et publication dans l'une des trois langues de travail de l'OEB, les revendications étant traduites dans les deux autres langues de travail – conciliera simplicité et bon rapport efficacité/coût, tout en répondant aux impératifs de sécurité juridique et en préservant la diversité linguistique, notamment l'usage du français. Le brevet « tout-anglais » aurait évidemment été inacceptable pour la France. Enfin, le régime choisi tirera profit du système performant de l'OEB et offrira un maximum de souplesse aux demandeurs.

La méthode des coopérations renforcées, qui contribue à l'intégration européenne, suit une logique particulière applicable au cas du brevet unitaire.

Au fur et à mesure que l'Union s'élargit à de nouveaux Etats membres, il peut devenir plus difficile – voire impossible dans des champs de compétence exigeant l'unanimité du Conseil – de faire avancer l'intégration européenne. C'est ce spectre du veto qui a justifié l'introduction, dans le traité d'Amsterdam de 1997, du concept d'« intégration différenciée » ou de « coopération renforcée », permettant aux Etats membres désireux d'aller plus loin et plus vite de le faire au sein de l'Union européenne, sans devoir recourir à des accords intergouvernementaux extracommunautaires.

Compte tenu des conditions juridiques requises, passablement strictes, il a cependant fallu attendre des années pour que cette procédure soit employée pour la première fois : le 12 juillet 2010, quatorze Etats membres ont établi une méthode commune pour

déterminer la juridiction nationale compétente en matière matrimoniale, notamment dans le cadre des séparations et divorces de couples binationaux.

Même si la procédure employée est différente, c'est la même philosophie qui a présidé à la mise en place d'une politique monétaire commune et à la monnaie unique, aujourd'hui adoptée par dix-sept Etats membres. L'expression « groupes pionniers », employée par Jacques Chirac en 2000 devant le Bundestag, rend bien compte de cet esprit : constituer une avant-garde de pays pour entraîner le reste de l'Union, les autres États membres ayant vocation à les rejoindre ultérieurement.

Le brevet unitaire, deuxième dossier susceptible de faire l'objet d'une coopération renforcée, remplit scrupuleusement toutes les conditions juridiques imposées dans le traité sur l'Union européenne (TUE) et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) pour pouvoir engager cette procédure.

Premièrement, cette coopération renforcée contribuera « à favoriser les objectifs de l'Union, à préserver ses intérêts et à renforcer son processus d'intégration » dans les domaines du marché intérieur et de l'innovation scientifique et technique.

Deuxièmement, elle ne contreviendra en rien aux « traités et [au] droit de l'Union » ni aux « compétences, droits et obligations des Etats membres qui n'y [participeront] pas ». En effet, d'une part, la réglementation européenne est vierge dans ce domaine et, d'autre part, le brevet unitaire ne se substituera pas aux systèmes actuels de brevet européen et de brevets nationaux mais sera une option supplémentaire garantissant un degré supérieur de protection de la propriété intellectuelle.

Troisièmement, le brevet unitaire relève des « domaines visés par les traités », l'article 118 du TFUE faisant expressément référence à « la création de titres européens pour assurer une protection uniforme des droits de propriété intellectuelle dans l'Union » ainsi qu'à « leurs régimes linguistiques ».

Quatrièmement, la politique des brevets entre dans le cadre du « marché intérieur », cité à l'article 4 du TFUE parmi les compétences partagées avec les États membres, et non dans celui « des compétences non exclusives de l'Union », énumérées à l'article 3 du même traité.

Cinquièmement, cette procédure de coopération renforcée a été choisie « en dernier ressort », une fois établi « que les objectifs recherchés [...] ne peuvent être atteints dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble », le dossier étant en souffrance depuis plus de dix ans et le conseil Compétitivité du 10 décembre 2010 ayant acté l'impossibilité répétée et insurmontable d'obtenir un accord unanime concernant le régime linguistique.

Sixièmement, les Etats membres désireux de s'engager dans cette coopération renforcée sont vingt-cinq – les douze ayant adressé une demande à la Commission en décembre 2010 plus la Belgique, qui a manifesté, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2011, son intention de les rejoindre, suivie de près par tous les autres pays à l'exception de l'Italie et de l'Espagne. Le nombre minimal, fixé à neuf, est donc largement dépassé.

Septièmement, cette protection unitaire par brevet ne portera « atteinte ni au marché intérieur ni à la cohésion économique, sociale et territoriale » et ne constituera « ni une entrave ni une discrimination aux échanges entre les Etats membres », au contraire, dans la mesure où tous les déposants y auront accès, qu'ils soient originaires d'un État membre participant ou d'un autre Etat membre.

Au-delà de la question spécifique du brevet unitaire, plusieurs perspectives s'ouvrent en matière de politique européenne de recherche et d'innovation. Je voudrais les évoquer très brièvement aujourd'hui, quitte à y revenir de façon plus approfondie dans les prochains mois.

Une autre avancée devrait suivre la création d'une protection unitaire par brevet : la constitution d'un grand fonds européen des brevets, proposée par la France. En effet, à l'heure actuelle, nombre de brevets restent inexploités parce que les entreprises françaises qui les détiennent, après les avoir déposés, ne disposent plus des moyens financiers nécessaires à leur développement.

De grands fonds américains et asiatiques comparables montent en puissance et mettent massivement la main sur des brevets français. Il existe bien un fonds français dédié aux brevets, mais il n'est doté que de quelques centaines de millions d'euros, quand l'échelle utile est de plusieurs milliards d'euros. Il est clair que ce défi doit impérativement être relevé à l'échelon européen.

Ce fonds européen acquerrait ou louerait des brevets afin de les valoriser. Une fois son travail de portage achevé, il recéderait les brevets en dégageant un bénéfice, réparti entre partenaires européens en cas d'achat ou restitué à l'entreprise en cas de location.

Plus largement, dans le domaine de l'innovation, le dernier Conseil européen, qui s'est tenu le 4 février, a tracé plusieurs pistes de travail, parmi lesquelles l'achèvement de l'Espace européen de la recherche d'ici à 2014, la constitution d'un fonds de capital-risque et l'amélioration de l'efficacité des systèmes de recherche et d'innovation des Etats membres.

Mes chers collègues, dans le cadre de la préparation du VIII<sup>e</sup> programme-cadre de recherche et développement (PCRD), qui couvrira les années 2013-2020, il serait intéressant que toutes ces pistes – sans oublier la coopération bilatérale franco-allemande et le suivi des grands programmes pluriannuels comme ITER et GALILEO – puissent faire l'objet d'une étude approfondie dans un avenir proche.

En attendant, la proposition de décision du Conseil offre une solution pour sortir d'une impasse.

Le **Président Pierre Lequiller**. Je remercie le rapporteur pour sa communication, sur un dossier dont notre commission s'est déjà saisie. Il s'agit d'un sujet important à deux titres : sur le fond, il est capital de défendre la recherche européenne ; il s'agit par ailleurs du deuxième exemple concret de coopération renforcée, procédure inscrite dans les traités.

**M. Bernard Deflesselles**. Cette affaire est éminemment importante pour la France et l'Europe. L'idée d'un fonds européen des brevets a germé il y a quelques années, poussée notamment par la France. Ce sera un des nerfs de la guerre. Je souhaiterais savoir quelles sont les perspectives et quelles frontières se dessinent entre les Etats membres.

Par ailleurs, il faudra creuser deux autres pistes, ITER et GALILEO. Sur ces programmes, l'Union européenne se trouve face à des difficultés de financement, dans la mesure où les surcoûts sont considérables.

**M. Pierre Forgues**. Tout cela montre la difficulté de mise en place d'outils indispensables au fonctionnement de l'Union européenne et les réticences de l'Italie et de l'Espagne sont compréhensibles. Si l'on arrive à exploiter les brevets à l'échelle européenne, cela constituera certes une avancée, mais, sans le fonds qui aidera à cette exploitation, elle restera inopérante.

**M. Jean Gaubert**. La position de l'Espagne et de l'Italie ne s'explique-t-elle que par un problème de traduction ou, de façon plus générale, par la volonté de ne pas être liés en

cas de non-utilisation d'un brevet ? Par ailleurs, quelle est la durée de protection des brevets ? Quel est le processus de renouvellement ? Enfin, le fait que des brevets déposés ne fassent pas l'objet d'une exploitation est un vrai problème pour notre développement économique, je tenais à le souligner.

**M. Philippe Cochet, rapporteur.** Ce fonds européen constitue le deuxième étage d'une construction et il faut d'abord que soit mis en place le premier étage. C'est l'objet de cette proposition, qui traduit la volonté des Etats membres de trouver une solution. C'est vrai que deux pays ne sont pas encore signataires mais on peut se demander s'il ne s'agit pas d'un baroud d'honneur respectable de défense de leur langue ; il n'est pas impossible qu'ils rejoignent à terme la position majoritaire.

La mise en place de ce fonds européen est en effet indispensable pour mettre fin à une situation terrible : des brevets développés en France ou dans d'autres pays de l'Union européenne sont rachetés par les Etats-Unis ou des pays d'Asie. Ce système est fou : nous produisons de la matière grise que nous ne sommes pas en état d'exploiter. C'est pourquoi cette première étape est indispensable, mais la démarche ne vaut que si, derrière, la mise en place du fonds s'accélère.

S'agissant de l'exploitation et du suivi des brevets, le fait de les déposer une seule fois évitera les redondances et permettra de diminuer les coûts de dépôt. Actuellement les entreprises qui ont déposé un brevet arrivent exsangues au moment de l'utiliser. Déposer un brevet coûte dix fois plus cher en Europe qu'au Japon et le surcoût total, pour nos entreprises, atteint 700 à 800 millions d'euros par an.

On ne peut donc que se féliciter de cette proposition, qui traduit aussi une orientation vers des coopérations renforcées. Le dossier des brevets peut montrer le chemin de l'approfondissement de ces coopérations, tant sur le plan économique que politique.

J'espère qu'une solution à la question des traductions sera trouvée car, si elle est respectable, elle ne doit pas empêcher les avancées.

**M<sup>me</sup> Marietta Karamanli.** J'ai rencontré certaines associations qui expriment des craintes à propos de ce projet. Une juridiction unifiée et spécialisée n'est-elle pas susceptible d'éloigner les associations du champ démocratique ? La possibilité de breveter des logiciels ne serait pas favorable aux logiciels libres. Pouvez-vous nous rassurer à ce sujet ?

**M. Philippe Cochet, rapporteur.** La problématique ne se pose pas en ces termes. Le principe même du brevet est de ne pas pouvoir être pillé alors que celui des logiciels libres est de pouvoir l'être. Dans une optique de partage, le problème du brevet ne se pose pas.

**M<sup>me</sup> Marietta Karamanli.** Le problème des logiciels libres ne se pose pas forcément de cette façon.

**M. Philippe Cochet, rapporteur.** Actuellement, les recours étant examinés par les juridictions nationales, les jugements sont divers et variés, en fonction des appréciations nationales. L'instauration d'une juridiction unifiée simplifiera grandement les choses.

Le **Président Pierre Lequiller.** Nous aurons l'occasion de refaire un point sur ces questions capitales à la fin de l'année avec le rapporteur, qui va poursuivre ses travaux.



Le Conseil européen s'est prononcé favorablement à la création du fonds européen des brevets. Cela ne signifie certes pas que tout est acté mais c'est tout de même un engagement que notre commission se doit d'appuyer. Dans notre résolution, nous devons insister sur la nécessité de cette mise en place, dans la mesure où le second étage de la fusée a besoin d'être créé pour que le système fonctionne.

**M. Bernard Deflesselles.** Nous pourrions inscrire, dans les conclusions, que nous appelons à la création d'un fonds européen doté de vrais moyens.

Sur proposition du rapporteur, la Commission a ensuite *approuvé* les conclusions suivantes :

*« La Commission des affaires européennes,*

*Vu l'article 88-4 de la Constitution,*

*Vu le traité sur l'Union européenne, notamment son article 20,*

*Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment ses articles 118 et 326 à 329,*

*Vu les demandes présentées par le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Lituanie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, la Slovénie, la Suède et le Royaume-Uni, par lettres des 7, 8 et 13 décembre 2010,*

*Vu la proposition de décision du Conseil autorisant une coopération renforcée dans le domaine de la création d'une protection unitaire par brevet (COM (2010) 790 final/n° E 5925),*

*1. Considère que le système des brevets européens actuellement en vigueur pénalise les inventeurs et les entreprises innovantes des États membres,*

*2. Juge indispensable de doter l'Union européenne d'un système de brevet unitaire, afin de favoriser l'innovation scientifique et technologique, conformément aux objectifs de la stratégie Europe 2020,*

*3. Constate qu'il est impossible d'obtenir l'unanimité des États membres, requise en matière de régime linguistique des titres européens,*

*4. Estime qu'une coopération renforcée est appropriée sur ce sujet,*

*5. Soutient, en conséquence, la proposition de décision du Conseil autorisant une coopération renforcée dans le domaine de la création d'une protection unitaire par brevet,*

*6. Rappelle cependant que cette démarche n'aura de sens, du point de vue du marché intérieur, que si les vingt-cinq États participants poursuivent leurs efforts pour convaincre l'Italie et l'Espagne de les rejoindre,*

*7. Insiste sur la nécessité de créer un fonds européen des brevets doté de moyens suffisants. »*

## II. Communication du Président Pierre Lequiller sur l'avis motivé adressé par la Commission européenne à la France à propos des aides fiscales à l'investissement locatif

**Le Président Pierre Lequiller, rapporteur.** Vous avez sans doute appris par la presse que la Commission européenne contestait la conformité au traité de certains dispositifs destinés à favoriser l'investissement locatif dans notre pays.

Après une mise en demeure en mai 2010, elle a adressé, le 16 février dernier, un avis motivé à la France. Je rappelle qu'en l'absence de réponse satisfaisante dans un délai de deux mois, la Commission peut saisir la Cour de justice.

La sensibilité et l'importance du sujet me conduisent donc à vous faire part dès maintenant et sur la base des éléments qui ont été diffusés, de la perplexité que suscite l'argumentation de la Commission européenne.

Sur le fond, celle-ci reproche aux « *dispositions qui permettent aux investissements dans l'immobilier résidentiel neuf de bénéficier d'un amortissement accéléré* » d'être réservées aux biens immobiliers situés en France et de ne pas être autorisées « *pour des investissements similaires à l'étranger* ».

L'avis concerne les seuls dispositifs d'amortissement Périissol, d'amortissement Besson, d'amortissement de Robien et d'amortissement « Borloo neuf », qui sont « éteints », mais il faut rester très vigilant car le régime « Scellier », estimé « comparable », pourrait être également visé, à l'avenir.

Sur le fond, la Commission européenne invoque une atteinte au principe de la libre circulation des capitaux.

Plus précisément, elle considère que les dispositions incriminées « *dissuadent les contribuables résidents d'investir dans des biens immobiliers situés à l'étranger* », car « *un contribuable français qui investit dans le logement locatif dans un autre État membre ou dans un pays de l'EEE ne peut bénéficier de l'amortissement accéléré, et ne peut donc pas profiter de ces avantages fiscaux.* »

Elle indique s'appuyer sur un arrêt de la Cour de Justice rendu dans une affaire estimée similaire (C-35/08, *Busley*, du 15 octobre 2009), dont le point 21 précise que peuvent être considérées comme constituant des restrictions à la libre circulation des capitaux « *non seulement des mesures nationales susceptibles d'empêcher ou de limiter l'acquisition d'un bien immeuble situé dans un autre État membre, mais également celles qui sont susceptibles de dissuader de conserver un tel bien* ».

En conséquence, la Commission européenne estime que la France ne peut maintenir des dispositions semblables à celles incriminées que si elle les ouvre à des investissements immobiliers similaires effectués par un contribuable dans un autre État membre.

Ce raisonnement paraît clairement encourir deux critiques majeures.

En premier lieu, il n'est pas conforme au principe de subsidiarité, principe au respect duquel le traité de Lisbonne nous a donné à nous, parlements nationaux, la mission de veiller. Il porte, en effet, atteinte à l'une des compétences exclusives des Etats membres, qui est la politique du logement et de l'habitat. C'est par définition une politique territorialisée et qui repose en grande partie, pour les bailleurs particuliers, sur des allègements d'impôt sur le revenu. C'est une politique complexe, car reposant en général sur un dosage d'aides à la pierre, d'aides à la personne et de mesures fiscales, avec en outre des possibilités de zonage et de limitation des publics visés (personnes à revenus modestes, etc.).

Le raisonnement que tient la Commission européenne revient donc à faire intervenir un Etat membre dans la politique du logement d'un autre Etat membre. Il recèle par conséquent le risque majeur et inacceptable d'aboutir à des situations baroques et profondément inéquitables de cumul d'avantages (ceux de l'Etat de domiciliation fiscale de l'investisseur et ceux de l'Etat d'implantation du bien immobilier), d'octroi d'avantages à des biens situés dans des zones non prioritaires de l'Etat d'implantation, ce qui implique des effets d'aubaine pour l'investisseur, ou encore des situations de contradiction entre les objectifs de l'Etat membre du bailleur et ceux de l'Etat membre du bien.

L'évolution récente des dispositifs d'aide à l'investissement locatif qui intègrent des exigences environnementales (bâtiments à basse consommation), sociales (montant maximal de loyer) ou bien d'aménagement du territoire (DOM TOM) montre qu'en tout état de cause la pertinence de telles aides ne peut être appréciée qu'à l'échelon national, et certainement pas à l'échelon européen. En la matière, le principe de proximité s'impose.

La Commission européenne est d'ailleurs consciente de la faiblesse de son argumentation, puisqu'elle reconnaît au passage que « rien n'oblige la France à contribuer à l'offre de logement dans les autres Etats membres ».

En second lieu, la demande de la Commission européenne est disproportionnée au regard de l'enjeu. Il y a atteinte au principe de proportionnalité au respect duquel il nous appartient également de veiller.

En effet, les conventions fiscales conclues par la France avec les autres Etats membres comme avec les membres de l'Espace économique européen prévoient que les revenus des biens immobiliers ne sont imposables que dans l'Etat où ces biens sont situés. Il est donc tout à fait fondé qu'aucun avantage fiscal ne soit prévu dans la loi fiscale française pour ces biens qui génèrent des revenus auxquels elle ne s'applique pas.

Consciente là encore de la faiblesse de son argument, la Commission européenne invoque qu'il y a quand même un effet dissuasif, car s'ils ne sont pas imposés en France, les revenus correspondants sont pris en compte par l'administration fiscale française pour déterminer le taux d'imposition appliqué aux revenus imposables en France.

C'est une disposition fiscale classique qui permet d'éviter que le fractionnement de l'assiette de l'impôt entre plusieurs pays ne fasse échec à la progressivité de l'impôt sur le revenu et ne fasse ainsi bénéficier les contribuables de taux d'imposition plus faibles que les personnes ayant des ressources comparables, mais provenant d'un seul Etat.

La Commission européenne demande ainsi de modifier la loi française pour faire changer de tranche une fraction du revenu imposable en France. Tout ça pour ça, pourrait-on dire.

Il faut bien insister sur cet élément, car en contrepoint, la Commission européenne ne va pas manquer d'invoquer que l'enjeu budgétaire est faible pour notre pays.

En définitive, on voit donc qu'une application strictement juridique de la liberté de circulation des capitaux peut conduire à l'interdiction de fait de toute aide fiscale à l'investissement des particuliers, ce qui n'est acceptable pour aucun Etat membre.

Il conviendra par conséquent, au-delà de ce point d'étape que je souhaitais faire aujourd'hui, que notre Commission reste très vigilante quant à la suite de cette affaire. Nous devons au moins envisager d'adresser au président de la Commission européenne nos réserves sur la démarche engagée.

**M. Michel Piron.** Je vous ai trouvé très indulgent de qualifier d'argumentaire le texte de la Commission européenne qui ne respecte pas la subsidiarité. Je trouve étrange la différenciation entre les capitaux et les investissements, dont la nature est essentielle, car les logements ne sont pas délocalisables. Aussi faut-il distinguer, me semble-t-il, l'objet sur lequel portent les capitaux. Je trouve ahurissant sur un plan technique que cette question soit posée car elle vaut pour toute fiscalité nationale. C'est la négation de la possibilité d'instituer toute déduction fiscale à l'échelle nationale. Toutes les fiscalités nationales pourraient être remises en cause. Pour moi, cet avis motivé de la Commission ne repose sur aucun fondement, mais une pensée plus affirmative que démonstrative que je récuse et impliquerait que la règle devienne l'absence de règle.

**M. Pierre Forgues.** Je trouve la contestation de la Commission européenne baroque et incongrue. L'argument ne tient pas car nous sommes dans le domaine de la fiscalité. J'accepterai cette argumentation si les fiscalités sur le patrimoine et le revenu étaient identiques dans tous les pays. De ce fait, je considère que l'argumentation de la Commission est absurde. Je souhaite une harmonisation de la fiscalité européenne mais je ne veux pas que la Commission européenne prenne des libertés par rapport aux compétences nationales et européennes définies par les traités. La fiscalité est propre à chaque pays.

**M. Jean Gaubert.** Je partage le point de vue de Pierre Forgues et la nécessité de renvoyer les auteurs de cet avis dans leur but. Les politiques fiscales ne sont pas concernées par les politiques européennes de même que ce qui touche aux prestations sociales.

**M. Yves Bur.** Je suis également en accord avec les opinions exprimées. Il faut clairement affirmer le principe de subsidiarité, sinon c'est la porte ouverte à un activisme de la Commission européenne en direction de toutes nos dispositions fiscales. Il y a des questions qui ne relèvent pas du tout de sa compétence. Tel est notamment le cas de la politique du logement. Y a-t-il des précédents similaires pour des dispositions fiscales comparables dans d'autres pays ?

**M. Patrice Calmèjane.** Sur le fond, je m'interroge de savoir comment cet avis a pu « arriver sur la place publique ». J'admets que la Commission européenne ait quelques libertés pour rendre des avis, mais cette question n'est pas du tout de sa compétence. Sur la forme, l'affaire arrive d'un seul coup et nous est signifiée par la presse.

Au-delà, y a-t-il des sous-entendus et d'autres propositions seraient-elles susceptibles de faire l'objet d'une approche tout aussi « tordue » du sujet ? Que je sache, la fiscalité du patrimoine immobilier ne relève pas du niveau communautaire, mais des Etats membres. Autrement, je souhaite une éventuelle étude comparative sur la fiscalité du patrimoine, notamment à Londres où il est impossible d'acheter un terrain et on peut seulement le louer pour 99 ans. Est-ce un « raté » de plus de la Commission européenne ? Après une période de laxisme, j'aimerais donc que celle-ci se reprenne.

**M<sup>me</sup> Pascale Gruny.** Quel est le poids de notre intervention en la matière ? Ne convient-il pas de solliciter l'aide de nos collègues du Parlement européen qui ont l'occasion de poser régulièrement des questions orales à la Commission européenne ? Cette procédure a du poids et permet surtout d'obtenir des réponses.

**M. Philippe Armand Martin.** Il est regrettable que « Bruxelles » s'attaque ainsi à un élément essentiel et dynamique de notre relance économique dans un domaine qui ne relève pas de ses compétences. Y a-t-il d'autres dispositifs du même ordre dans d'autres Etats membres et qui sont susceptibles d'être mis en cause par la Commission européenne ?

**M. Philippe Cochet.** Je pense qu'une signature commune des membres de notre commission est une piste pour montrer qu'il y a un désaccord total avec la démarche de la Commission européenne, pour éviter que celle-ci ne soit une deuxième fois encline à une tentative du même ordre.

**M. Bernard Deflesselles.** Sur un sujet aussi essentiel, je pense que notre commission ne peut pas se limiter à l'envoi d'un courrier au président de la Commission européenne mais qu'elle doit pouvoir opter pour une démarche plus formelle telle qu'une proposition de résolution.

En ce qui concerne le fond, il est clair que l'argumentaire de la Commission européenne, qui invoque un arrêt de la Cour de justice, ne porte pas, puisque les dispositifs d'avantages fiscaux visés n'empêchent ni l'acquisition, ni la détention, ni la conservation d'un bien immobilier situé dans un autre Etat membre, par un contribuable français. Encourager à investir dans notre pays ne dissuade pas de le faire ailleurs. Il faut se garder des exégèses discutables d'arrêts de la Cour de justice.

**M. Philippe Tourtelier.** Je partage le même point de vue. Nos dispositifs fiscaux n'empêchent pas l'acquisition d'un bien dans un autre Etat membre, qui n'est pas une affaire de réglementation mais de choix de l'investisseur.

**M<sup>me</sup> Marie-Louise Fort.** Compte tenu de ces éléments, comment la Commission européenne peut-elle envisager raisonnablement de saisir la Cour de justice, car celle-ci ne fera-t-elle pas la même réponse que nous ?

**M. Christophe Caresche.** Il faut que la Commission européenne prouve ce qu'elle avance. Parmi les investisseurs, combien auraient eu l'intention d'acquérir un bien dans un autre Etat membre que la France ? Cela paraît extrêmement marginal. C'est une hypothèse très théorique.

**M. Michel Piron.** Je pense qu'il ne faut pas se laisser entraîner dans un débat et des considérations de détail. Il est clair que le raisonnement que tient la Commission européenne en l'espèce est assez indigent et il faut le souligner clairement.

Le **Président Pierre Lequiller**. Je partage l'ensemble des remarques que vous venez de faire. Pour ce qui la concerne, la Commission des affaires européennes a depuis le traité de Lisbonne, comme l'ensemble de ses homologues des parlements nationaux, la mission de veiller au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité sur les propositions communautaires. C'est naturellement dans cet esprit que nous intervenons en réagissant ainsi face à l'avis motivé, qui a été adressé au Gouvernement. La suggestion d'une proposition de résolution me paraît en l'espèce fondée. Le fait que tous ensemble, à l'Assemblée, nous nous prononcions dans le même sens pèsera certainement d'un poids important. Pour les tenir informés de notre demande, je vous propose aussi d'adresser une copie de celle-ci à l'ensemble de nos homologues des vingt-sept Etats membres.

Sur le fond, il est clair que l'argumentation de la Commission n'est pas *a priori* d'une grande solidité, car les dispositifs fiscaux mis en cause n'empêchent pas les investissements immobiliers à l'étranger. Je me souviens également que lors de nos travaux à la Convention, il n'y a eu aucune modification du traité en ce qui concerne la fiscalité. La législation sur l'impôt sur le revenu relève, en l'état, des Etats membres. Cette situation ne nous empêche pas de travailler dans un tout autre cadre, ensemble, au rapprochement de manière réfléchie et volontaire, et non par des voies indirectes et détournées, de la fiscalité entre les Etats membres. C'est d'ailleurs, comme vous le savez, ce que nous sommes en train de faire avec l'Allemagne.

La Commission a ensuite *adopté, à l'unanimité*, la proposition de résolution suivante :

*« L'Assemblée nationale,*

*Vu l'article 88-4 de la Constitution,*

*Vu le communiqué de presse IP/11/160 de la Commission européenne du 16 février 2011 « Fiscalité : la Commission demande à la France de modifier certaines dispositions fiscales discriminatoires en matière d'investissements dans le logement locatif »,*

*Considérant que ce communiqué précise que la Commission européenne a adressé un avis motivé à la France demandant « de modifier des dispositions qui permettent aux investissements dans l'immobilier résidentiel neuf situé en France de bénéficier d'un amortissement accéléré, mais qui ne l'autorisent pas pour des investissements similaires à l'étranger »,*

*Constatant que la politique du logement relève de la compétence exclusive des Etats membres,*

*Constatant que les règles régissant l'impôt sur le revenu relèvent, en l'état, des Etats membres,*

*Constatant en outre que les accords visant à éviter la double imposition conclus par la France avec les Etats membres de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen réservent le droit exclusif d'imposer les revenus immobiliers à l'Etat dans lequel le bien est situé,*

*1. Estime la demande de la Commission européenne contraire au principe de subsidiarité,*

2. *La juge également contraire au principe de proportionnalité,*

3. *Considère dans ces conditions qu'aucun des arguments juridiques avancés par la Commission européenne n'est de nature à justifier une remise en cause des aides fiscales à l'investissement locatif. »*

*La séance est levée à 18 heures*

### **Membres présents ou excusés**

#### **Commission des affaires européennes**

Réunion du mardi 1<sup>er</sup> mars 2011 à 17 heures

*Présents.* - M. Yves Bur, M. Patrice Calmégane, M. François Calvet, M. Christophe Caresche, M. Philippe Cochet, M. Bernard Deflesselles, M. Pierre Forgues, M<sup>me</sup> Marie-Louise Fort, M. Jean Gaubert, M. Hervé Gaymard, M<sup>me</sup> Marietta Karamanli, M. Michel Lefait, M. Pierre Lequiller, M. Lionnel Luca, M. Philippe Armand Martin, M. Michel Piron, M. Didier Quentin, M. André Schneider, M. Philippe Tourtelier, M. Gérard Voisin

*Excusés.* - M. Jacques Desallangre, M. Michel Diefenbacher, M. Jérôme Lambert

*Assistait également à la réunion.* – M<sup>me</sup> Pascale Gruny