

PROPOSITIONS DE LOI CONSTITUTIONNELLE ET ORGANIQUE TENDANT A ENCADRER LA RETROACTIVITE DES LOIS FISCALES

INTERVENTION DE MME ANNICK GIRARDIN

06/06/2013

À la demande du groupe UMP, nous examinons aujourd'hui deux propositions de loi, l'une constitutionnelle, l'autre organique, visant à encadrer la rétroactivité des lois fiscales. Ce n'est pas la première proposition de loi de ce type que notre Assemblée examine. Il y a eu la proposition de loi constitutionnelle de Pascal Clément en 1991, la proposition de loi organique de Nicolas Sarkozy en 1998 ou celles de nos collègues Millon et Meylan en 2000. Toutes ces propositions de loi avaient leurs particularités et se distinguaient de la vôtre, monsieur le rapporteur, par quelques nuances. Mais toutes avaient une même singularité : elles ont été déposées par la droite lorsque la gauche gouvernait. Curieuse coïncidence...

La droite a gouverné sans discontinuer de 2002 à 2012 mais pas une seule de ces propositions de loi n'a été alors remise à l'ordre du jour. Pas même un projet de loi sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy. Alors que lui-même avait été plus tôt l'initiateur d'une proposition de loi similaire à celle que nous examinons aujourd'hui. En 10 ans, n'y aurait-il pas eu le temps d'examiner une telle loi ? Un jeudi comme celui-ci par exemple ?

Au-delà des motivations politiques de cette proposition de loi, nous ne saurions ignorer l'agacement que suscitent, chez nos concitoyens, les changements des règles en matière fiscale. Les propositions de loi, déposées de façon récurrente par votre formation politique depuis les années 1990 sans que vous ne les ayez jamais mises en place lorsque vous étiez aux responsabilités, ont un mérite : elles permettent au Parlement de reposer cette question de la rétroactivité qui, contrairement à ce que peut laisser entendre cette proposition de loi, est encadrée. Ces débats nous rappellent qu'il faut limiter le recours à la rétroactivité des lois fiscales à de rares cas bien précis.

Mais aussi bien le constat que les solutions présentées par votre proposition de loi sont bien trop caricaturaux pour être soutenus par les députés du groupe RRDP.

Tout d'abord, le constat. En effet, le législateur n'est pas tenu de respecter l'article 2 du Code civil, qui dispose que « La loi ne dispose que pour l'avenir » et « qu'elle n'a point d'effet rétroactif ». Notre hémicycle a ainsi pu adopter des dispositions fiscales rétroactives. Vous avez raison lorsque vous évoquez que la France est souvent pointée du doigt pour la complexité de son système fiscal – même s'il ne faudrait pas croire que les systèmes fiscaux des autres pays sont nettement plus limpides. Il est vrai aussi que l'équilibre est fragile entre : d'un côté la nécessaire stabilité juridique et donc économique des lois fiscales ; de l'autre, l'impératif d'adaptation des finances de l'État à la conjoncture.

Mais le trait dessiné par votre proposition de loi est grossier, car il prend insuffisamment en compte les garde-fous déjà existants.

Il est inexact d'affirmer que la rétroactivité des lois fiscales n'a pas de limite. Elle reste contrainte par la jurisprudence. L'exposé des motifs des deux propositions de loi laisse planer le doute à ce sujet. Fort heureusement, votre rapport rend très bien compte de la situation actuelle et vous confirmez le renforcement de la jurisprudence dans ce domaine. Ainsi, le Conseil constitutionnel encadre déjà la rétroactivité des lois de validations. Pour être acceptables, ces lois ne doivent pas remettre en cause des décisions de justice et doivent répondre à un but d'intérêt général suffisant.

Par ailleurs, la rétroactivité des lois fiscales ne provoque pas que des méfaits. Son premier bénéfice, c'est de pouvoir être favorable aux contribuables. Comme vous l'indiquez dans votre rapport, les dispositions fiscales rétroactives sont, dans 70 % des cas, réalisées en faveur des contribuables. Il serait dommage de priver nos concitoyens de telles réductions d'impôts.

En ces temps difficiles, il est pertinent de favoriser l'attractivité de notre territoire, par le biais d'une fiscalité stabilisée. C'est d'ailleurs ce à quoi s'est engagé le Président de la République en affirmant qu'il ne remettrait pas en cause plusieurs dispositifs fiscaux lors de son quinquennat. Les députés radicaux saluent et soutiennent cet engagement.

Toutefois, la crise économique et en particulier la crise sur les dettes souveraines montrent qu'il est nécessaire, dans une certaine mesure, d'accorder au législateur une certaine marge de manœuvre et d'adaptation en matière budgétaire et fiscale. Par le biais de cette rétroactivité, il nous est permis de prendre en compte les besoins spécifiques à un moment donné. Les lois de

validation visent à garantir les intérêts financiers de l'État en corrigeant les défauts techniques des textes. Les lois interprétatives permettent de remédier au manque de clarté d'un texte. Enfin, la rétroactivité des lois fiscales aide à éviter les effets indésirables qui pourraient sinon apparaître entre le moment où la loi est annoncée et le moment où elle entre véritablement en vigueur.

Ce nécessaire besoin de marges de manœuvre, vous l'avez très bien compris, monsieur le rapporteur, en précisant qu'une disposition pourra avoir une portée rétroactive, lorsque l'intérêt général l'exige. Vous n'hésitez pas non plus à prévoir une dérogation aux seules impositions indirectes. C'est-à-dire à celles qui ont les plus petits effets redistributifs.

Le constat invite à la prudence. Les solutions préconisées aussi. Qu'est-il proposé ? De restreindre purement et simplement la rétroactivité des lois fiscales à l'exception de certains cas. Soit on restreint ces cas d'exceptions comme votre proposition de loi organique initiale le propose, et alors on met à mal les avantages que je viens d'évoquer. Soit on augmente ces cas d'exceptions, comme vous l'avez proposé par voie d'amendement en commission des Lois, et alors le texte n'a plus d'intérêt puisque les dispositions sont déjà vérifiées.

Plutôt que la rétroactivité des lois fiscales, n'est-ce pas le changement fréquent de politique fiscale qui est critiquée par les contribuables ? N'est-ce pas sur ce point que devraient converger nos efforts ? Il faut alors bien distinguer deux types d'évolutions dans la fiscalité.

La première, ce sont les modifications des lois fiscales qui interviennent lors d'un changement de majorité ou même plus généralement, à la suite de nouvelles élections générales. Ces modifications doivent pouvoir avoir lieu. Autrement, les politiques publiques seraient figées dans le marbre. Alors que l'on cherche à atteindre des budgets en équilibre, voici qu'un gouvernement qui prendrait des engagements sur cinq ans avant de quitter le pouvoir, interdirait toute possibilité à ses successeurs de remettre ces politiques en cause. Des mesures, telles que le bouclier fiscal, qui ont été massivement rejetées par nos concitoyens, ne sauraient être abrogées à partir du moment où leur durée aurait déjà été déterminée. Ce serait la fin de la démocratie. L'immobilisme permanent. Le règne du conservatisme !

On prendrait ainsi le risque que des gouvernements fassent supporter aux gouvernements futurs des engagements actuels. Pour éviter les dérives, il faudrait renoncer à tout engagement futur de l'État. Cela empêcherait l'émergence de projets continus et toute initiative sur plusieurs années, alors même que nous élaborons et cherchons à respecter des budgets et des plans pluriannuels. L'entrée en vigueur de votre projet de loi serait risquée pour le long terme. La dette laissée par nos prédécesseurs est déjà bien suffisante à gérer.

Il y a donc le changement de politique d'un côté. Qui requiert des ajustements pour faire vivre la démocratie. Mais il y a aussi, et c'est bien plus problématique, les retournements de politique fiscale au sein d'un même gouvernement. Les acteurs économiques peuvent anticiper des modifications de fiscalité

d'un gouvernement à l'autre. Mais comment peuvent-ils prévoir qu'une même équipe dirigeante supprime une année ce qui a été construit l'année précédente ?

Ce sont ces coups de volant excessifs auxquels il faut renoncer. De ce point de vue, l'ancienne majorité est largement responsable du sentiment d'instabilité fiscale qui peut se faire jour dans notre pays. La précipitation a très souvent conduit l'ancien gouvernement à revenir en arrière seulement un ou deux ans plus tard. L'impérieuse nécessité d'apparaître dans l'action l'a conduit à faire puis à défaire.

L'opposition se fait aujourd'hui le pourfendeur de l'illisibilité du système fiscal français. De l'incurie des dirigeants politiques qui changent du jour au lendemain les dispositions fiscales. Vous affirmez que la parole de l'État n'est pas respectée. Bref, vous alimentez la perception selon laquelle le contexte économique français serait totalement instable ; que les choix économiques doivent être constamment ajustés.

Néanmoins, lorsque l'on creuse un peu plus votre rapport, on voit bien que de nombreux garde-fous existent pour éviter la situation chaotique que vous décrivez. Il est inexact de pouvoir laisser croire, comme le fait votre proposition de loi, qu'il n'existerait aucune contrainte à la rétroactivité des lois fiscales. Ce qui pèse sur l'économie française, c'est au moins autant le niveau de fiscalité que le sentiment de variabilité. Une perception qui, au vu de ce qui se fait à l'étranger, repose avant tout sur une impression exagérée. Vos propositions de loi ne font que renforcer cette perception. Et l'on peut sérieusement penser que le dépôt répété de propositions de loi similaires à

celle que nous examinons aujourd'hui accroît ce sentiment. Cela est regrettable.

Pour toutes les raisons évoquées, les députés du groupe RRDP sont défavorables à votre proposition de loi.