

CHRISTIAN PIERRET

Le parlement et la fiscalité

Le consentement à l'impôt est l'une des prérogatives essentielles que la tradition démocratique reconnaît au Parlement. Si ce principe n'a jamais été remis en cause en France sous un régime républicain, sa portée a été considérablement modifiée à mesure que se développait et se transformait le rôle économique de l'Etat.

Aujourd'hui, le prélèvement par l'impôt représente à peu près le quart du produit intérieur brut. Les votes du Parlement sur les mesures fiscales sont dès lors, de toute évidence, l'expression implicite mais nécessaire d'un soutien à la politique économique gouvernementale, dont les instruments juridiques échappent très largement à l'initiative parlementaire ; les mécanismes institutionnels limitent donc, dès ce plan général, la liberté de décision du Parlement.

En outre, les compétences fiscales reconnues au Parlement demeurent très étendues ; mais pas plus que dans d'autres domaines du droit, elles ne sont exclusives de l'intervention d'autres sources de droit, directes ou indirectes. Et la dynamique de la décision fiscale révélera que la délibération des chambres s'inscrit dans un jeu complexe de forces — dont les textes constitutionnels et organiques délimitent assez rigoureusement les règles.

— Sans anticiper sur ce que d'autres auteurs de ce numéro diront, de leur point de vue, sur l'utilisation de la fiscalité comme arme conjoncturelle ou le lien entre politique fiscale et choix politique sur le niveau des prélèvements obligatoires, il apparaît indis-

pensable de rappeler en premier lieu que tout parti pris dans le domaine de la fiscalité est inséparable, sous peine de tomber dans de dangereux artifices, d'une vision claire des *grands équilibres* : c'est ce que rappelle par exemple, au-delà des contraintes académiques du genre, le développement consacré dans chaque rapport général sur la loi de finances à la situation économique internationale et nationale.

Le problème se complique du fait que le prélèvement par la fiscalité et le prélèvement social tendent à représenter des masses d'ampleur comparable (un quart contre un cinquième). Or, si le Parlement conserve une responsabilité importante dans la décision fiscale, il n'en a pas — au moins immédiatement — dans l'arbitrage de politique sociale. Les modifications de taux des cotisations sociales, en particulier, n'appellent son intervention que lorsque, pour certaines catégories d'agents économiques, les surcroûts éventuels de charges sont partiellement compensés par un financement budgétaire. Et même alors on imagine mal, sous réserve d'aménagements techniques, que les décisions globales puissent être remises en cause par la majorité gouvernementale. A tout le moins, le Parlement peut-il et doit-il obtenir du Gouvernement toutes données utiles sur l'effort social de la nation. L'information du Parlement sur l'ampleur des transferts sociaux et le bilan social avait d'ailleurs suscité, en son temps, une controverse au sein de l'ancienne majorité.

— La *planification* pourrait être, indirectement, un moyen de limiter l'initiative fiscale des parlementaires dans la mesure où des orientations précises seraient fixées dans les Plans dont l'approbation est demandée au législateur.

L'histoire des Plans précédents montre que ce risque est mineur. Si les questions fiscales ont toujours suscité, dans les commissions du Plan, d'importants travaux, les documents finaux de synthèse, seuls soumis au vote du Parlement, consacrent à la fiscalité des développements d'ampleur et de précision inégales, qui ont abouti à l'évanescence du VIII^e Plan. Il était clair que l'approbation, par une loi simple, du Plan ne liait pas, en droit, le Parlement ; d'autre part, les orientations fiscales contenues dans le Plan découlaient souvent des décisions arrêtées pour telle ou telle politique économique de secteur, et valaient ce que valaient politiquement ces décisions. Il convient de noter que les articles 2 et 3 de la loi du 4 août 1962 relatifs à la procédure de planification ne font pas référence explicite, parmi les mentions qui doivent figurer dans le Plan, à la fiscalité.

La réforme de la planification proposée par le Gouvernement de M. Pierre Mauroy tend à restaurer une procédure essentielle pour la

démarche politique de la majorité nouvelle. La volonté des pouvoirs publics est claire : la planification n'est pas un instrument de bureaucratisation, mais l'expression d'une détermination concertée des règles du jeu économique.

Cependant, les modalités parlementaires de la décision fiscale ne peuvent être profondément affectées par la nouvelle planification, pour deux raisons convergentes :

- pas plus que la loi du 4 août 1962, la loi nouvelle ne sera une loi organique ; elle ne fixe donc pas de manière contraignante les mécanismes juridiques de l'insertion des « lois de Plan » dans la procédure budgétaire et ne remet en cause ni le principe d'annualité de la décision budgétaire, ni la liberté des votes parlementaires dans les questions fiscales ;
- certes le Gouvernement a eu raison d'opposer le caractère instantané de la décision législative et la nécessaire continuité de l'effort planificateur. On peut toutefois s'interroger sur la possibilité de fixer, dans une période d'incertitude économique durable, des orientations fiscales exposées aux aléas de la politique conjoncturelle. Le recours, dans les contrats de Plan institutionnalisés par le texte du projet, à la technique des agréments fiscaux, paraît confirmer ce point de vue.

• Enfin, dernière limite extérieure aux prérogatives fiscales du Parlement, l'*utilisation conjoncturelle* de la fiscalité. Sur ce point, il règne une certaine confusion juridique : certes des lois successives ont autorisé le Gouvernement à faire varier, dans certaines conditions et dans certaines limites de temps, les taux de la TVA frappant diverses catégories de marchandises (cf. art. 15 de la loi de finances pour 1971 — loi n° 73-602 du 4 juillet 1973 prorogeant la suspension de la taxe sur la valeur ajoutée sur les ventes au détail de viandes de bœuf) ; mais la constitutionnalité de ces textes, en l'absence de saisine du Conseil constitutionnel, peut seulement être présumée. Par ailleurs le Gouvernement Mauroy, en présentant le collectif du printemps 1982, y a inclus la modification des taux de TVA. Il reste qu'à tout le moins une habilitation par le législateur est nécessaire pour que le Gouvernement puisse effectuer, au moment qu'il jugera opportun, des opérations conjoncturelles sur les taux de TVA et que de telles habilitations n'ont pas été accordées pour d'autres impôts.

Les mesures fiscales conjoncturelles ont, de toute évidence, une telle importance politique que le jeu des institutions lui-même commande la délibération du Parlement à leur sujet.

Profondément imbriquée dans l'ensemble formé par la politique économique du Gouvernement, l'initiative fiscale du Parlement est également circonscrite par l'équilibre juridique des institutions, en particulier par le partage des responsabilités et des compétences entre l'exécutif et le législatif : responsabilités dans la conduite des affaires internationales, et aussi conséquences, pour la fiscalité, de la séparation des attributions reconnues à la loi et au règlement.

• Il est de règle que le Gouvernement est l'organe d'Etat responsable de la conduite des *affaires internationales*. En droit international, selon un principe constant, les déclarations du chef de l'Etat, du Gouvernement ou d'un ministre, les traités conclus par les autorités compétentes engagent l'Etat indépendamment de la régularité interne des actes conduisant ces engagements.

En particulier, cette règle s'applique aux conventions fiscales, notamment les conventions conclues pour éviter les doubles impositions. Pour des accords de cette nature, les négociations préparatoires ont épuisé toutes les possibilités de délibération. Le Parlement, quelle que soit l'incidence des dispositions arrêtées, n'a pas d'autre alternative que d'autoriser la ratification de l'accord ou de s'y opposer.

Certes, le plus souvent, la convention est un texte avant tout technique, qui a pour objet essentiel d'empêcher les doubles impositions et de tirer les conséquences juridiques du rapprochement ainsi opéré entre les deux législations. Le vote du Parlement apporte la sanction nécessaire, sans qu'un enjeu réellement politique soit en cause.

Mais parfois l'accord est conclu dans une intention politique plus affirmée : ainsi, pour la convention franco-koweïtienne du 7 février 1982 « il s'agit moins de chercher à éliminer les risques de double imposition (...) que de faciliter les investissements koweïtiens en France » (Exposé des motifs). Pour autant, les prérogatives du Parlement sont juridiquement aussi limitées car, quand il délibère, les jeux sont faits.

Des parlementaires ont pu s'élever contre une impuissance parfois consentie. Aussi M. Julien Schwartz dépeint-il en termes vigoureux l'attitude du Parlement en 1965 lors du débat sur le régime fiscal des bénéficiaires des compagnies pétrolières : « Une Assemblée nationale totalement muette (ni la Commission, ni le Gouvernement, ni les députés ne prennent la parole sur cet article qui est adopté sans discussion), le silence du Sénat répondant au silence de l'Assemblée nationale, le Gouvernement, la Commission et les sénateurs ne souf-

flant mot et l'adoption étant acquise sans même l'esquisse d'une esquisse de débat » (1).

Tout se passe comme si le Parlement, dès que l'enjeu de la décision déborde, d'une manière ou d'une autre le cadre national, préférerait intervenir le moins possible dans un processus dont il n'est pas maître, fût-ce au détriment de sa fonction de contrôle et d'information.

Le conflit de compétences entre le Parlement français et les institutions européennes est plus complexe. La constitution d'une fiscalité européenne autonome demeure hypothétique. En revanche les mesures d'harmonisation entre les fiscalités nationales sont des réalités contraignantes.

Dans la définition des règles d'uniformisation fiscale, les instances européennes poursuivent deux objectifs essentiels : tirer les conséquences du principe de libre circulation qui fonde la vie communautaire et définir les aspects fiscaux des politiques économiques (globales ou sectorielles) de l'Europe. Des directives ont été ainsi publiées pour l'unification des règles de TVA, la limitation des accises et la fiscalité des capitaux. Certes ces directives laissent en théorie les Etats libres de fixer, en conformité avec leur droit interne, les modalités propres à atteindre les objectifs qu'elles fixent. Mais la frontière entre l'obligation de moyens et l'obligation de résultats est, en matière fiscale, difficile à délimiter et les instances communautaires ont naturellement tendance à étendre leur champ d'intervention. Le Parlement ne peut pas contester les actes communautaires même s'ils portent atteinte, au-delà de ce que permet l'exécution des traités, à l'une de ses prérogatives essentielles. Le projet de loi qui traduit en droit interne l'effet des directives communautaires fait écran entre la norme européenne et la loi nationale, entretenant la fiction de la libre décision du Parlement et rendant moins sensible la limitation objective des compétences. L'ampleur de cette limitation est déterminée, lors de l'adoption des directives fiscales communautaires, par un rapport de forces politiques dans la détermination duquel le Parlement français a une place réduite.

Même si des considérations politiques et pratiques limitent jusqu'à présent les contraintes communautaires sur la décision fiscale, il n'en demeure pas moins que le Parlement peut se trouver insensiblement dessaisi, par le jeu normal des institutions européennes, et sans aucun verrou constitutionnel, de ses compétences ; l'utilité des

(1) Rapport fait au nom de la commission d'enquête parlementaire (sur) les sociétés pétrolières opérant en France. Conclusions générales, III (n° 1280, V^e législature).

délégations parlementaires pour les communautés européennes est précisément d'établir un lien, si tenu soit-il, entre les deux centres de décision. Au Parlement d'utiliser pleinement ce mécanisme.

• Aux limites de droit international, général et européen, qui sont dans une assez large mesure indépendantes de l'équilibre interne des institutions, s'ajoutent les conséquences du principe constitutionnel qui fait du *domaine législatif* un *domaine d'attribution*.

L'article 34 de la Constitution dispose : « La loi fixe l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature. » Les dispositions de ce texte sont incontestablement très larges, et préservent formellement une grande partie des compétences fiscales du législateur. Mais, sans même évoquer les éventuelles limitations que le Parlement peut s'imposer à lui-même (notamment les habilitations accordées pour la TVA), l'existence d'un pouvoir réglementaire fort fait sentir ses effets en matière fiscale — que ce soit dans l'extension des taxes parafiscales ou dans les méthodes d'interprétation et d'application de la loi fiscale adoptées par l'Administration.

Aux termes de l'article 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, les taxes parafiscales sont des sommes « perçues dans un intérêt économique ou social au profit d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs ». Elles sont établies par décret en Conseil d'Etat ; le Parlement n'intervient que par le vote d'un article traditionnel des lois de finances qui en autorise chaque année la perception « au-delà du 31 décembre de l'année de leur établissement » et qui est accompagné, en annexe, d'un tableau récapitulant les diverses taxes existantes.

Le montant total des sommes versées au titre de ces taxes — 72 sont mentionnées dans le tableau E annexé à la loi de finances pour 1982 — est estimé pour 1982 à 4 812 millions de francs, non compris la redevance pour droit d'usage des postes de télévision, dont le produit, taxes comprises, est évalué à 6 124 millions.

Le contrôle parlementaire sur ces taxes s'exerce exclusivement *a posteriori* en application des dispositions de la loi organique : un rapporteur spécial est désigné à cette fin. Il ne peut se manifester juridiquement que par un refus d'autoriser la perception de telle ou telle taxe. Cependant, les pressions constantes des parlementaires en faveur d'une plus grande clarté dans le régime des taxes parafiscales ont conduit le Premier ministre, par un décret du 30 octobre 1980, à prévoir que ces taxes ne seraient désormais instituées que pour une

durée de cinq ans et ne pourraient être reconduites qu'après réexamen de leur utilité. La conjonction de cette règle et d'une vigilance suffisante dans l'exercice des pouvoirs de contrôle, conduit à mieux assurer l'information du Parlement au moment du vote d'autorisation (2).

Exceptionnelle par son importance financière, la redevance télévision est également soumise à un régime juridique particulier : le Parlement est, en effet, appelé à se prononcer, en vertu de la loi du 7 août 1974 (3) non seulement sur l'autorisation de percevoir cette redevance, mais encore sur la répartition de son produit prévisible entre les organismes du service public. La sensibilité des parlementaires aux affaires audio-visuelles explique l'existence d'une procédure aussi contraignante pour le Gouvernement qui n'est, à vrai dire, fondée que sur une coutume imposée par une juste appréciation politique.

La deuxième et plus classique forme de pénétration du pouvoir réglementaire dans le domaine de la loi apparaît dans l'application et dans l'interprétation de celle-ci. Insister sur la complexité, et parfois la faible cohérence, de la législation fiscale, est devenu un lieu commun : sa conséquence juridique est un développement très considérable des instructions et circulaires d'interprétation. On sait bien que la frontière entre interprétation et réglementation est particulièrement floue ; en matière fiscale les débordements de l'intervention administrative sont facilités par la règle bien connue selon laquelle l'Administration est, dans certaines conditions, liée par l'interprétation qu'elle donne de la loi. Il en résulte un affaiblissement implicite — sans doute difficilement évitable — du pouvoir législatif.

Parfois des parlementaires s'élèvent contre ces empiètements : c'est ainsi que lors de la discussion de la loi de finances pour 1982, M. Etienne Pinte avait proposé un amendement qui devait mettre fin à la tolérance administrative — exprimée par une circulaire de 1950 — exonérant de la taxe sur les salaires les personnes n'employant qu'un domestique. Cet amendement ayant été voté par le Parlement sans grand débat, et avec l'appui du Gouvernement, un concert de protestations en fit apparaître les inconvénients, le ministre du budget s'engagea... à ne pas appliquer la loi. A supposer qu'une majorité de parlementaires attache du prix à ce que sa décision soit

(2) Mais elle ne fait pas disparaître la facilité qui consiste, par exemple, à instituer une taxe parafiscale pour une durée enserrée dans les limites de l'année civile (à la limite entre le 2 janvier et le 31 décembre).

(3) Reconduite sur ce point par la loi sur la communication audio-visuelle de 1982.

respectée, elle ne dispose d'autres moyens que la mise en cause de la responsabilité du ministre, instrument juridique tout à fait disproportionné.

Enfin, dernière et plus insidieuse manifestation des empiètements administratifs, la multiplication des fiscalités catégorielles (on y reviendra) dans lesquelles le vote parlementaire intervient comme la sanction juridique des relations plus ou moins conflictuelles établies entre l'administration fiscale et les contribuables potentiels ou les organisations qui les représentent.

Circonscrite par la délimitation constitutionnelle *a priori* des compétences, la décision fiscale du Parlement s'inscrit dans une dynamique qui emporte également des limites et des contraintes. Ces limites tiennent en premier lieu aux données politiques propres à la matière fiscale, et en second lieu au jeu complexe des rapports entre Gouvernement et Parlement dans la procédure législative.

Il n'est pas de domaine politique et législatif plus profondément sensible que la fiscalité. La notion bien connue d'acceptation de l'impôt n'a pas seulement une portée économique ou théorique, elle doit être également à la base des choix retenus par le Parlement.

A cet égard, sans insister sur des points de principe qui mériteraient chacun une étude approfondie, il convient de rappeler quelques nécessités élémentaires.

Le meilleur impôt est de toute évidence l'impôt de plus facilement compréhensible dans son objectif comme dans ses modalités. C'est en premier lieu un impôt simple : il suffit de considérer les inextricables difficultés d'application de l'impôt sur les plus-values établi en 1976, sabordé dès l'origine par les innombrables exceptions et dérogations introduites, ou encore, les dilemmes qui entravent la réforme de la taxe professionnelle. C'est en second lieu un impôt « ancien ». L'impôt sur le revenu, bien inscrit dans les prévisions des agents économiques, est une bonne illustration de ce principe dont les deux corollaires peuvent être exprimés ainsi : il est difficile de modifier un impôt existant depuis longtemps ; les réformes fiscales ont d'autant plus de chance d'aboutir qu'elles ont été discutées longuement et largement dans l'opinion et la doctrine et mûrement élaborées. Le Parlement a une responsabilité dans l'organisation de ce débat ; mais il n'est pas seul à en porter la charge.

Sur ce point, une contradiction peut surgir entre les nécessités économiques et techniques d'une bonne fiscalité et les impératifs de la décision politique.

Dire qu'il n'est pas de bon impôt qui ne soit un impôt ancien ne veut pas dire en effet qu'il ne soit pas indispensable, à des moments déterminés, de procéder à de profondes réformes qui équivalent à des ruptures dans les comportements, mais que ces réformes ne peuvent intervenir que dans des conditions politiques bien précises.

Il y a une présomption de continuité dans la législation fiscale. Les contribuables anticipent plus souvent la stabilité que le changement. Aussi les réformes fiscales d'envergure ne peuvent-elles être menées que dans un court laps de temps, après un événement politique d'envergure : changement de majorité, passage d'une législature à une autre, ou encore situation de crise. Faute de quoi les citoyens risquent de moins bien admettre les changements proposés, indépendamment de la valeur de ceux-ci. L'initiative parlementaire subit autant que l'initiative gouvernementale les effets de ces réactions négatives.

Toute décision fiscale est, en fait, sauf circonstances exceptionnelles, le résultat d'un compromis, plus politique aux moments propices à la dramatisation des choix, plus technique — et donc plus ambigu politiquement — dans les périodes « calmes ». Les pouvoirs publics, Parlement comme Gouvernement, doivent s'attacher à définir ce compromis en arbitrant au mieux entre les impératifs parfois contradictoires — au sens dialectique de ce terme — de la politique sociale et de la politique budgétaire, entre une approche globale qui risque d'engendrer une déstabilisation plus ou moins maîtrisable des comportements économiques et des réformes fragmentaires dont la conjoncture politique, économique ou sociale ne permet pas toujours la réalisation échelonnée selon le calendrier prévu et qui peuvent aussi susciter soit l'apparition non souhaitée de situations privilégiées, soit des sentiments de frustration compromettant l'acceptation de l'impôt.

Le Parlement, qui reçoit d'une manière globale les propositions législatives du Gouvernement, est en théorie le mieux placé pour apercevoir et, le cas échéant, pour rétablir la cohérence des choix politiques. Par le suivi qui lui incombe de l'action économique et budgétaire du Gouvernement, la Commission des Finances de chaque Assemblée dispose, dans cette mission, de la continuité nécessaire ; son rapporteur général doit se considérer comme l'observateur vigilant indispensable au plein exercice des responsabilités du Parlement et, à ce titre, il doit bénéficier, en temps utile, de la part du Gouvernement d'une information exacte, complète et continue.

Cependant une tentation guette le législateur. Toute décision fiscale, a-t-on dit, est la procédure d'une évaluation des réactions

devant l'impôt. Si la fiscalité proposée a été conçue principalement dans le but de définir clairement le statut fiscal d'une activité économique, le Parlement peut être incité à une excessive prudence dès lors qu'apparaîtra le compromis ou l'arbitrage intervenu entre les catégories socioprofessionnelles intéressées et plus encore entre l'État et les professionnels : d'ailleurs ce compromis a souvent été évoqué — discrètement — par les Gouvernements successifs à l'appui de leurs propositions. S'il s'agit de mettre fin à une situation objectivement dérogatoire mais bien entrée dans les mœurs fiscales, telle que l'existence d'abattements spéciaux sur le revenu imposable, il pourra sembler préférable d'adopter le parti d'une restriction insensible (par la fixation d'un plafond non réévalué !) plutôt que celui d'une suppression politiquement plus claire mais économiquement et psychologiquement inopportune.

A ces freins implicites s'ajoute — parfois d'une manière indissociable — l'action explicite des groupes de pression particulièrement actifs lors des débats budgétaires et fiscaux.

Ces groupes — associations, syndicats professionnels, personnes plus ou moins mandatées par des intérêts privés — agissent de deux manières combinées. Ils savent qu'au Parlement la meilleure information est celle qui est à la fois proposée d'une façon continue selon des méthodes de sensibilisation, et accentuée, sur la base des contacts préexistants, aux moments stratégiques des débats financiers. Les institutions financières, les grandes entreprises, les organisations professionnelles ont des attachés parlementaires tout comme les membres du Gouvernement. Les autres interlocuteurs des parlementaires agissent au coup par coup, à l'approche de débats importants, quelquefois un peu au hasard.

Tous ces groupes et personnes tirent parti du besoin d'information ressenti par le Parlement, qui ne peut sans risque se couper des milieux économiques. Beaucoup privilégient cet aspect d'information et de concertation et évitent toute démarche qui pourrait apparaître comme une pression ouverte sur les votes.

D'autres, cependant — spécialement les associations créées de toutes pièces pour la stricte défense catégorielle ou même personnelle d'intérêts matériels —, se croient fondés à pousser plus loin leur jeu. Ils adoptent généralement une trame de raisonnement qui oppose aux avantages systématiquement minorés de la décision fiscale envisagée les inconvénients que représente la perturbation qu'elle provoque dans leur activité et ses conséquences pour la prospérité économique des entreprises et, partant, pour le niveau d'emploi. Il est rare cependant qu'ils remettent en cause l'esprit de la politique

soumise au Parlement ; les voici mus en auxiliaires zélés d'une cause mal servie par des technocrates inhumains et étrangers — au contraire des parlementaires — à la vie réelle et aux difficultés quotidiennes des gens, c'est-à-dire des électeurs.

Un point essentiel et remarquable de ces interventions est que leurs auteurs connaissent de mieux en mieux la psychologie du parlementaire — qui est celle de tout homme appelé à prendre une décision. Ils savent que pour un responsable politique, toute critique qui n'est pas accompagnée d'une contre-proposition est *a priori* suspecte, et ils adjoignent de plus en plus souvent à l'exposé de leurs doléances un plan de mesures fréquemment rédigé dans le style même des exposés des motifs des projets de loi afin de faire jouer en leur faveur le phénomène de l'accoutumance.

Plus l'objet du débat est restreint, plus les manœuvres des groupes de pression s'accroissent et se précisent, plus elles pèsent, ou tentent de peser, sur la délibération du Parlement : nouvelle preuve du péril des réformes au coup par coup.

Dans le processus qui aboutit à la décision fiscale, les rapports entre Parlement et Gouvernement s'articulent d'une façon spécifique, qui illustre la prépondérance de l'exécutif sans priver le pouvoir législatif d'une action autonome.

Il revient dans la pratique au Gouvernement de prendre l'initiative de la plupart des mesures fiscales et, en particulier, de choisir les modalités de leur soumission au Parlement. Rien dans la Constitution, en effet, n'interdit de présenter une réforme fiscale dans un projet de loi ordinaire, au lieu de l'insérer dans une loi de finances initiale ou rectificative. Mais le choix de l'une ou l'autre de ces procédures n'est pas indifférent.

Si l'on choisit la procédure d'un texte spécifique, on court le risque, fréquemment apparu par le passé, de voir la discussion, techniquement mieux assurée, se détacher des enjeux de la politique économique nationale dont la décision fiscale est indissociable. En revanche, comme l'a montré le débat sur l'impôt sur les grandes fortunes, l'insertion d'une réforme fiscale dans le projet de loi de finances aboutit à faire peser sur la discussion les contraintes des délais constitutionnels, rend plus difficile l'élaboration d'une législation techniquement solide et polarise le débat sur une opposition politique. En outre, le Parlement intervient, dans cette dernière hypothèse, alors que les choix budgétaires qui déterminent la politique fiscale sont déjà arrêtés.

Ce dilemme n'est toutefois pas insoluble : il ne fait qu'illustrer, en réalité, le rôle essentiel que joue la Commission des Finances de chaque Assemblée dans la procédure fiscale. Dans ce domaine, la commission doit, par son travail préparatoire, dégager les grandes options politiques en cause des difficultés techniques que ses travaux permettent d'éliminer. Là encore apparaît l'impérative nécessité d'une information complète de la Commission des Finances et notamment de son Rapporteur général à qui il incombe, tout particulièrement lors de la discussion budgétaire, d'apporter aux membres de la Commission et par-delà à chaque Assemblée, les éclaircissements auxquels ils ont droit avant de se prononcer.

Enfin, l'application de l'article 40 de la Constitution (4) pose, dans le cas de la fiscalité, des problèmes particuliers.

On a parfois estimé que l'article 40 privait le Parlement de toute initiative consistante se substituant aux propositions fiscales du Gouvernement. En réalité, il n'en est rien, comme le montre la loi de finances pour 1982 où la seule intervention du Rapporteur général de la Commission des Finances a conduit à modifier 1,7 milliard de francs de recettes fiscales de l'Etat.

Cependant, il est bien vrai que le jeu de l'article 40 ne permet pas aux parlementaires de tout faire en matière fiscale ; notamment il rend plus malaisé la substitution d'une ressource fiscale à une autre. Dans la mesure en effet où, comme on l'a vu plus haut, les contribuables répugnent aux réformes fiscales d'envergure, la recherche de gages aux innovations fiscales coûteuses se traduit souvent par des choix purement arbitraires, tels que le financement de certaines réformes fiscales par la dénationalisation partielle de certaines entreprises publiques. On doit donc reconnaître que l'initiative parlementaire, surtout si elle a abouti dans un premier temps, se restreint au fur et à mesure que se restreignent les possibilités de trouver des gages à la fois politiquement crédibles et techniquement consistants.

En amenant les parlementaires, par le biais de la procédure de recevabilité, à prendre une exacte mesure des incidences financières des dispositions fiscales qu'ils préconisent, l'article 40 rend particulièrement sensible la nécessité d'une information complète du Parlement. Le rapport d'information fait par M. Christian Goux, président de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, sur les conditions de l'application de l'article 40 contient de nom-

(4) « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. »

breuses indications sur les conditions dans lesquelles est appréciée la recevabilité des amendements fiscaux. Il apparaît notamment que dans tous les cas où l'évaluation des mesures proposées s'avère difficile, seule la coopération entre le Gouvernement et le Parlement permet le jeu normal des mécanismes constitutionnels.

Dans la même logique, les parlementaires ressentent de plus en plus la nécessité, avant la mise en œuvre définitive de la réforme fiscale de quelque envergure, de disposer de simulations sur le fonctionnement des nouveaux mécanismes dont l'institution est envisagée. Là encore la coopération du Gouvernement est nécessaire car l'organisation des simulations (moyens en matériel, moyens en personnel) est relativement coûteuse.

En définitive, dans le domaine de la fiscalité comme pour toutes les attributions du Parlement, le jeu normal des institutions est garanti, dans l'Administration d'Etat, à la fois par la volonté du Parlement d'exercer pleinement les compétences qui sont les siennes et par le respect du Gouvernement pour l'équilibre des pouvoirs.

Christian PIERRET. — The Parliament and Taxation.

A study of the role of the Parliament in the decision making process on taxation means examining its relations with long term policies and current actions whose definition belongs to the Government ; detailing the limitations of parliamentary jurisdiction resulting from political institutions ; and examining the relations between Parliament and Government in the dynamics of the process.

RÉSUMÉ. — *Etudier la part prise par le Parlement dans la décision fiscale, c'est considérer ses liens avec les orientations à long terme et les actions conjoncturelles dont la définition appartient au Gouvernement, relever les limitations à la compétence parlementaire résultant des institutions, examiner les rapports entre le Parlement et le Gouvernement dans la dynamique de la procédure.*