

N° 372

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 31 mai 2000

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant **habilitation du Gouvernement à adapter par ordonnance la valeur en euros de certains montants exprimés en francs dans les textes législatifs,***

Par M. Denis BADRÉ,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, *vice-présidents* ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Marcel Charmant, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 2336, 2338 et T.A. 504.

Sénat : 330 (1999-2000).

Euro.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	3
I. LE CONTEXTE DU PRÉSENT PROJET DE LOI	5
A. QUELQUES RAPPELS SUR LA CRÉATION DE LA MONNAIE UNIQUE	5
B. LE CADRE JURIDIQUE DE LA MISE EN PLACE DE L'EURO	7
1. <i>Les dispositions communautaires</i>	7
2. <i>Les dispositions nationales</i>	9
C. L'UTILISATION ENCORE « CONFIDENTIELLE » DE L'EURO FACIAL.....	12
II. LE GROUPE DE TRAVAIL INTERMINISTÉRIEL	14
A. LE FONCTIONNEMENT ET LES MÉTHODES DU GROUPE DE TRAVAIL.....	14
B. LES RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL INTERMINISTÉRIEL.....	16
III. L'OUTREMER ET L'EURO	17
A. LES DÉPARTEMENTS D'OUTREMER	17
B. LES TERRITOIRES D'OUTREMER.....	17
C. MAYOTTE ET SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON.....	18
IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	19
EXAMEN DES ARTICLES	22
• ARTICLE PREMIER Champ de l'habilitation	22
• ARTICLE 1^{er} bis (nouveau) Non-aggravation des sanctions pécuniaires législatives et des sanctions pénales	25
•	25
• ARTICLE 1^{er} ter (nouveau) Neutralité financière de l'ordonnance pour les ressources et les dépenses publiques	26
• ARTICLE 2 Délais d'adoption de l'ordonnance et de dépôt du projet de loi de ratification	27
EXAMEN EN COMMISSION	28
TABLEAU COMPARATIF	33

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi du présent projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale le 3 mai dernier, dont l'objet est d'habiliter le gouvernement, en vertu de l'article 38 de la Constitution, à adapter par ordonnance la valeur en euros de certains montants exprimés en francs dans les textes législatifs.

Il convient de rappeler que, le 31 décembre 1998, le taux de conversion de l'euro vis-à-vis du franc français a été fixé de manière irrévocable à **6,55957 francs pour un euro**, l'arrondissement se faisant à la deuxième décimale. Le lendemain, l'euro est devenu la monnaie unique de onze pays de l'Union européenne.

Toutefois, la simple application des règles de conversion édictées au niveau communautaire comporterait un défaut majeur, celui d'un **manque de lisibilité des montants monétaires** figurant dans les textes législatifs et réglementaires, rendant leur mémorisation difficile et, de ce fait, étant préjudiciable à la bonne appréhension de la réglementation.

L'objet du présent projet de loi est de prévoir des dispositions particulières visant à adapter les règles de conversion de manière à ce que les valeurs - les seuils et amendes en particulier - qui figurent en euros dans les textes législatifs ne comprennent pas de décimales ou soient suffisamment arrondies pour être compréhensibles et mémorisables par tous.

Il convient d'insister sur le fait que **seuls les textes législatifs sont concernés par le présent projet de loi**. En effet, le gouvernement interviendra par décret pour adapter les montants concernés figurant dans les textes réglementaires.

Le présent projet de loi poursuit donc un **objectif pédagogique** : il doit contribuer à dissiper l'appréhension qui peut apparaître face à l'utilisation concrète de l'euro, visible notamment chez les personnes âgées.

En effet, les pièces et les billets en euro ne seront introduits qu'à partir du 1^{er} janvier 2002, la période actuelle, dite transitoire, devant être mise à profit pour familiariser les particuliers, les entreprises et les administrations à l'expression en euros des montants encore exprimés en francs.

Toutefois, les règles d'arrondi retenues au niveau communautaire comportent des incertitudes quant à leurs conséquences financières ou juridiques.

Aussi, le caractère essentiellement technique du présent projet de loi n'en a-t-il pas moins conduit l'Assemblée nationale à y apporter d'utiles précisions.

I. LE CONTEXTE DU PRÉSENT PROJET DE LOI

A. QUELQUES RAPPELS SUR LA CRÉATION DE LA MONNAIE UNIQUE

Votre rapporteur souhaite rappeler brièvement les grandes étapes qui ont conduit à la création de la monnaie unique.

C'est le Conseil européen de Madrid, en décembre 1995, qui a clairement établi le calendrier de passage à la monnaie unique.

Le 2 mai 1998, les chefs d'Etat et de gouvernement, réunis à Bruxelles, ont décidé de leur participation à l'Union économique et monétaire (UEM), sur la base des recommandations du Conseil des ministres Ecofin, en prenant en compte les rapports de la Commission et de l'Institut monétaire européen (IME), ainsi que l'opinion du Parlement européen.

Le 3 mai, le Conseil Ecofin a déterminé les pré-parités de change bilatérales définitives pour les monnaies des pays membres de l'UEM.

Le 1^{er} janvier 1999, les parités de change entre les monnaies participantes et l'euro ont été fixées de manière irrévocable.

Toutefois, ce n'est qu'à partir du 1^{er} janvier 2002 que les pièces et les billets en euro seront mis en circulation, les monnaies nationales devant définitivement disparaître le 1^{er} juillet 2002.

Les grandes étapes de l'adoption de la monnaie unique

<ul style="list-style-type: none">● 24 mars 1998 : l'Institut monétaire européen (IME), qui regroupe les banques centrales, établit son rapport sur la convergence en Europe et le rend public le lendemain.● 25 mars : la Commission européenne publie son rapport sur la convergence, assorti de recommandations aux gouvernements.● 21 avril : débat en France à l'Assemblée nationale (le 23 au Sénat) sur une proposition de résolution concernant les recommandations de la Commission européenne.● 1^{er} mai : conseil des ministres des finances de l'Union européenne à Bruxelles sur l'euro.● 2-3 mai : sommet extraordinaire, à Bruxelles, des chefs d'Etat et de gouvernement. Trois missions : établir la liste des pays participant à l'UEM¹ ; fixer les parités bilatérales des monnaies entrant dans l'euro ; choisir le président de la Banque centrale européenne et les membres du directoire.● 30 juin : date limite pour la mise en place de la Banque centrale européenne à Francfort qui se substitue à l'IME.	<ul style="list-style-type: none">● 31 décembre : annonce du taux de conversion de l'euro vis-à-vis de chaque monnaie nationale. En dépit de la fixation des parités croisées le 2 mai, le niveau de l'euro ne peut être connu avant. Certaines monnaies ne participant pas à l'euro (sterling) tout en continuant d'appartenir à l'écu, il faut attendre le moment où l'euro se substitue à l'écu, le 31 décembre, pour connaître le taux de conversion.● 1^{er} janvier 1999 : l'euro est la monnaie unique des pays de l'UEM. Le franc et le mark ne sont plus que "l'expression non décimale" de l'euro en France et en Allemagne, avant de disparaître totalement le 1er juillet 2002.● 4 janvier 1999 : première cotation de l'euro sur les marchés.
--	--

La période de transition, des monnaies nationales à la monnaie unique, durera ainsi trois ans. Elle représente une difficulté pour l'ensemble des agents économiques, qu'il s'agisse des ménages, des entreprises et des administrations publiques, puisque coexisteront plusieurs formes d'une même monnaie, l'euro et les monnaies nationales qui subsisteront comme subdivisions non décimales de l'euro.

¹ Le Royaume-Uni, la Suède, le Danemark et la Grèce ne participent pas à l'UEM.

B. LE CADRE JURIDIQUE DE LA MISE EN PLACE DE L'EURO

1. Les dispositions communautaires

Durant la période transitoire, du 1^{er} janvier 1999 au 30 juin 2002, l'euro et le franc vont coexister, ce qui va conduire à d'innombrables opérations de conversion. Ces opérations vont cependant soulever des difficultés puisque la conversion d'un montant de francs en euros - ou inversement - donnera lieu en général à des arrondis.

En raison du taux de conversion déterminé, soit 6,55957 francs pour un euro, le passage des francs en euros va être à l'origine d'écarts de valeur résultant des arrondis de conversion.

Afin de permettre à l'ensemble des pays européens de résoudre ce problème de manière homogène, l'article 4 du **règlement n° 1103/97/CE du Conseil du 17 juin 1997 fixant certaines dispositions relatives à l'introduction de l'euro** a fixé un cadre général et des règles précises quant aux techniques de conversion qui ont été utilisées :

- le taux de conversion irrévocable qui a été fixé au 31 décembre 1998 comporte six chiffres significatifs, c'est-à-dire cinq chiffres après la virgule pour la France ;

Il convient d'arrondir le résultat suivant une logique mathématique courante : arrondir au centime supérieur lorsque le troisième chiffre après la virgule est égal ou supérieur à 5, et au centime inférieur lorsque ce troisième chiffre après la virgule est inférieur à 5.

Exemple :

Soit un euro = 6,55957 francs

Valeur en francs de 47,21 euros :

$47,21 \times 6,55957 = 309,6772997$ francs,

soit 309,68 francs.

Valeur en francs de 47,22 euros :

$47,22 \times 6,55957 = 309,7428954$ francs

soit 309,74 francs.

Un autre exemple met en évidence les difficultés liées aux arrondis. Soit un euro = 6,55957 francs. Le calcul de la valeur en euros de sommes autour de 100 francs donne les résultats suivants :

99,96 francs = 15,23880	=	15,24 euros
99,97 francs = 15,24032)	
99,98 francs = 15,24185)	
99,99 francs = 15,24337)	
100,00 francs = 15,24490)	
100,01 francs = 15,24643	=	15,25 euros
100,02 francs = 15,24795)	
100,03 francs = 15,24948)	

Ainsi, cinq montants en francs ont la même contre-valeur en euros : 15,24 euros correspondent à 99,96 francs comme à 100 francs.

Deux séries de problèmes peuvent alors être identifiées :

- **Les écarts dus aux conversions successives**

Si la conversion euro/franc puis franc/euro ne pose pas de problème, il en va autrement pour la conversion franc/euro puis euro/franc. Ainsi, 99,96 francs donnent 15,24 euros, mais 15,24 euros correspondent aussi à 100 francs.

La conversion franc/euro puis euro/franc peut donc créer des écarts allant jusqu'à plusieurs centimes.

- **Les écarts dus aux conversions avant ou après calcul**

Toutes les opérations (addition, soustraction, multiplication, division, etc.) risquent de donner des résultats différents selon que la conversion sera faite sur les éléments de base avant calcul ou sur le résultat final. En particulier, **la somme des arrondis n'est pas égale à l'arrondi de la somme.**

Les différentes recommandations sur ce point vont dans le sens du principe de conversion du total plutôt que des éléments, afin de limiter l'impact des arrondis ;

- les taux de conversion ne peuvent pas être arrondis ou tronqués lors des conversions ;

- l'utilisation du taux inverse dans les fonctions de conversion est interdite : cela aurait conduit à arrondir les taux et aurait pu entraîner des imprécisions significatives en raison de l'effet multiplicateur de l'arrondi. Ainsi, les contre-valeurs d'unités monétaires nationales en euros sont calculées en multipliant ou en divisant, selon le cas, par le taux de conversion entre l'euro et l'unité monétaire nationale considérée.

L'article 5 du règlement communautaire précité définit, quant à lui, les règles relatives à l'arrondi après conversion. Il prévoit, dans la mesure où il n'existe pas de millième d'euro, que « *les sommes d'argent à payer ou à comptabiliser [...] sont arrondies au cent supérieur ou inférieur le plus proche* », soit deux décimales après la virgule.

Si l'application du taux de conversion donne un résultat qui se situe exactement au milieu (troisième décimale égale à 5), la somme est arrondie au chiffre supérieur.

Toute somme d'argent à convertir d'une unité monétaire nationale dans une autre doit d'abord être convertie dans un montant exprimé dans l'unité euro ; ce montant ne pouvant être arrondi à moins de trois décimales est ensuite converti dans l'autre unité monétaire nationale.

Il convient de constater que, si les principes ayant présidé à l'édiction des dispositions communautaires relatives aux règles de conversion et d'arrondi des monnaies nationales en euro sont relativement simples et logiques, leur portée pratique, en revanche, ne manque pas d'entraîner des difficultés tenant essentiellement au caractère peu lisible et peu mémorisable des montants exprimés en euros après conversion.

2. Les dispositions nationales

Jusqu'à l'intervention de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, qui a harmonisé les règles d'arrondi en matière fiscale et sociale, une grande complexité existait en la matière : non seulement, les règles variaient d'un impôt à l'autre, mais les principes concernant les bases d'imposition ou les bases de liquidation de l'impôt (cotisations) différaient également.

Les règles d'arrondi en matière fiscale avant 1998

La règle générale en matière d'arrondissement des bases d'imposition est celle de l'arrondissement au franc inférieur. Ainsi, une note du ministre de l'économie du 30 avril 1976 précise que la règle de l'arrondissement **au franc inférieur** constitue le principe général « applicable à tous les éléments qui concourent à la détermination des bases d'imposition » et commun « à tous les impôts et taxes, sauf dispositions plus favorables prévues par le code général des impôts à l'égard des contribuables ».

En réalité, cette règle souffre de nombreuses exceptions.

Ainsi, la détermination de la base d'imposition de la taxe sur la valeur ajoutée est régie par le principe de l'arrondissement **au franc le plus voisin**. En effet, l'article 270 du code général des impôts dispose que la taxe sur la valeur ajoutée « frappe les sommes imposables suivies de franc en franc, l'arrondissement étant opéré au franc le plus voisin ».

En revanche, la détermination de la base d'imposition de l'impôt sur les sociétés est régie par le principe de l'arrondissement à **la dizaine de francs inférieure**. Le premier paragraphe de l'article 219 du code général des impôts dispose que « pour le calcul de l'impôt, toute fraction du bénéfice imposable inférieure à 10 francs est négligée ».

Cette règle est également valable pour le calcul des bases d'imposition de :

- **l'impôt sur le revenu**, en vertu de l'article 193 du code général des impôts, qui précise que le revenu imposable est arrondi à la dizaine de francs inférieure pour le calcul de l'impôt sur le revenu ;

- **les taxes sur les salaires**, en vertu de l'article 225 du même code qui dispose que « pour le calcul de la taxe, toute fraction n'excédant pas 10 francs est négligée » ;

- **la taxe d'habitation**, en vertu de l'article 310 H de l'annexe II du code général des impôts qui précise que la valeur locative est arrondie à la dizaine de francs inférieure ;

- **les taxes foncières et la taxe d'habitation** ainsi que les taxes annexes correspondantes en vertu du deuxième alinéa du 1 de l'article 1657 qui dispose que « les bases des taxes foncières et de la taxe d'habitation ainsi que celles des taxes annexes correspondantes sont arrondies à la dizaine de francs inférieure ».

L'article 261 de l'annexe III du code général des impôts rappelle également qu'« il est fait abstraction des fractions de sommes et valeurs inférieures à 10 francs pour la perception du droit ou de la taxe [...] » prévue par :

- les droits d'enregistrement et les taxes de publicité foncière ainsi que les prélèvements d'office sur les bons du trésor et les titres anonymes ;

- l'ensemble des droits d'enregistrement perçus par les communes, les départements et les régions ;

- et les impositions perçues au profit de certains établissements publics et d'organismes divers.

Les règles d'arrondi variaient également pour le montant des cotisations.

Les règles d'arrondi en matière sociale avant 1998

Selon la nature des cotisations, **leur montant peut être arrondi selon quatre règles différentes** : au franc le plus voisin, au franc inférieur, au franc supérieur et à la dizaine de francs inférieure.

Obéit à la règle de l'arrondissement **au franc le plus voisin** le montant des impôts directs de toute nature, sauf les acomptes provisionnels d'impôt sur le revenu. Le quatrième alinéa de l'article 1657 du code général des impôts dispose que « *les cotisations d'impôts directs de toute nature sont arrondies au franc, les fractions de franc inférieures à 0,50 franc étant négligées et celles de 0,50 franc et au-dessus étant comptées pour 1 franc. Il en est de même du montant des majorations, réductions et dégrèvements* ».

Obéit à la règle de l'arrondissement **au franc inférieur** le montant de tous les impôts et les taxes autres que les impôts directs, notamment la TVA, les droits d'enregistrement, l'impôt de solidarité sur la fortune et les produits domaniaux. En effet, l'article 1724 du code précité dispose que « *sous réserve de ce qui est dit à l'article 1657, la liquidation de toutes sommes à recevoir, à quelque titre et pour quelque cause que ce soit, est opérée en négligeant les centimes. Il est procédé à cet arrondissement au niveau du décompte de chaque impôt ou taxe* ». De même, le montant des acomptes pour l'impôt sur les sociétés est arrondi au franc inférieur en vertu du dernier alinéa de l'article 360 de l'annexe II du code général des impôts.

Obéit à la règle de l'arrondissement **au franc supérieur** le montant de tous les avoirs fiscaux et des crédits d'impôt.

Enfin, obéit à la règle de l'arrondissement à la **dizaine de francs supérieure** le montant de chaque acompte de l'impôt sur le revenu conformément au deuxième alinéa de l'article 357 B de l'annexe III du code général des impôts.

C'est en raison de cette excessive complexité des règles relatives à l'arrondi des bases d'imposition et des cotisations que la loi du 2 juillet 1998 précitée a unifié les règles d'arrondi en prévoyant que les bases des impositions de toute nature seraient **arrondies au franc ou à l'euro le plus proche** et que la fraction de franc ou d'euro égale à 0,50 serait comptée pour 1. Toute disposition contraire a été abrogée. **Une règle unique d'arrondi a ainsi été déterminée.**

En outre, la loi du 2 juillet 1998 précitée comporte un ensemble d'autres dispositions ayant trait au passage à l'euro, de manière à permettre de convertir les grands mouvements financiers en euros dès 1999.

Elles ont principalement pour objet :

- la conversion de la comptabilité du capital social et des déclarations fiscales des entreprises ;

- la conversion des dettes négociables en euros, en particulier celle de l'État ;

- la possibilité d'indexer sur l'inflation les nouvelles émissions d'instruments financiers et, notamment, de l'État afin d'alléger la charge de la dette publique ;

- l'autorisation de cotation des instruments financiers en euros, adaptation des systèmes de règlement-livraison, substitution des indices « euro » aux indices « franc » et continuité des contrats.

C. L'UTILISATION ENCORE « CONFIDENTIELLE » DE L'EURO FACIAL

Même si l'euro existe depuis le 1^{er} janvier 1999, il convient de reconnaître que son existence reste largement virtuelle pour les particuliers comme pour les entreprises, seuls les marchés financiers l'utilisant quotidiennement.

Malgré une campagne de communication relativement importante, **l'utilisation de l'euro comme monnaie scripturale reste confidentielle.**

Selon la Mission Euro, à peine 1,70 % du montant total des opérations réalisées en janvier 2000 l'était en euros. Les chiffres sont encore plus faibles s'agissant du montant total des paiements par chèque : moins de 0,90 % des paiements par chèque était réalisé en euros.

Et encore, ces chiffres prennent-ils en considération le montant des opérations. Ceux du nombre des opérations sont plus éloquents encore : 0,13 % pour l'ensemble des opérations, et 0,09 % pour les chèques.

Les entreprises n'affichent guère des chiffres traduisant une plus grande utilisation de la monnaie unique européenne : les recettes de TVA en euros perçues par l'Etat en décembre 1999 représentaient 3,91 % du total, tandis que 1,73 % des entreprises présentant des déclarations douanières le faisaient en euros.

Le niveau des transactions en euros reste donc très faible en France.

Toutefois, d'après les informations communiquées à votre rapporteur par la Mission Euro¹, « *les résultats de mars [...] s'inscrivent dans la ligne de l'avancée sensible constatée depuis le début de l'année 2000 dans l'utilisation de l'euro* » :

- le nombre de déclarations douanières faites en euros, qui dépasse pour la première fois 4 % de l'ensemble des déclarations douanières faites en euros, s'élève à plus de 155.000 en mars 2000, soit une augmentation de 28 % par rapport à février ;

- le nombre d'entreprises faisant leurs déclarations de TVA en euros, et tenant donc leur comptabilité en euros, progresse à nouveau en mars : 6.240 entreprises, soit 0,5 % du total, au lieu de 5.701 en février (+ 9 %) ;

- s'agissant du paiement des impôts en euros, le total constaté en mars dépasse pour la première fois un milliard d'euros ; il convient de noter que près de 7 % de l'impôt sur les sociétés est payé en euros, et que l'impôt sur le revenu commence à être réglé en euros, soit 1,66 % du total ;

- en ce qui concerne l'ensemble des paiements bancaires effectués en euros, la progression continue d'être soutenue : on atteint en mars près de 1.300.000 paiements en euros, soit une progression de 15 % par rapport à février, pour une valeur de plus de 8 milliards d'euros (+ 18 % par rapport à février), les plus fortes progressions en nombre de paiements en euros concernant les virements et les chèques.

Si votre rapporteur peut déplorer, à titre personnel, cette utilisation encore faible de l'euro comme monnaie scripturale, il estime toutefois que cette situation n'est pas inquiétante en elle-même. Elle est même normale. En effet, il convient de rappeler que **l'euro est déjà la monnaie de la France : le franc n'existe plus, sinon en apparence, que comme expression non décimale de l'euro**. Dès lors, il est normal que les particuliers n'utilisent pas deux expressions de la même monnaie : ils préfèrent attendre, ce qui est logique, l'introduction des pièces et des billets en euros à partir du 1^{er} janvier 2002.

Toutefois, afin d'inciter les agents économiques à utiliser davantage l'euro, notamment avant le 1^{er} janvier 2002, et au-delà des expérimentations locales qui revêtent parfois un aspect contraignant mais qui restent symboliques, il convient de rendre l'utilisation de l'euro, dans les opérations financières quotidiennes, la plus claire et la plus simple possible.

Il convient en effet de rappeler que cette opération ne constitue en rien une obligation imposée par la réglementation communautaire.

¹ *Tableau de bord relatif à l'évolution de l'utilisation de l'euro, mars 2000.*

En effet, le 20^{ème} considérant du règlement n° 974/98/CE du Conseil du 3 mai 1998 concernant l'introduction de l'euro dispose que « ... *les références contenues dans les 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, qu'il n'est dès lors pas nécessaire à cet effet de relibeller matériellement les instruments juridiques existants [...]* ». L'article 14 de ce règlement reprend le même principe.

Toutefois, le 20^{ème} considérant susmentionné du même règlement précise que « ... *pour des raisons de clarté, il peut être souhaitable de procéder matériellement au relibellé dès qu'il conviendra* ».

Tel est précisément l'objet de l'ordonnance qui, suite à l'adoption du présent projet de loi, permettra au gouvernement d'adapter la valeur en euros de certains montants exprimés en francs dans les textes législatifs.

Le gouvernement s'est appuyé, pour rédiger son projet d'ordonnance, sur les importants travaux menés par le groupe de travail interministériel *ad hoc*.

II. LE GROUPE DE TRAVAIL INTERMINISTÉRIEL

A. LE FONCTIONNEMENT ET LES MÉTHODES DU GROUPE DE TRAVAIL

Dans une circulaire du 22 mars 1996 relative à la préparation des administrations publiques et des organismes qui en dépendent à l'introduction de l'euro, le Premier ministre notait que, dans la perspective de cette introduction, « *chaque département ministériel devra établir un programme général qui, en trois étapes, lui permettra :*

- *d'effectuer un travail de sensibilisation ;*
- *de mesurer en quelques mois l'ampleur des problèmes à traiter ;*
- *de définir un « plan de bataille » permettant la mutation nécessaire, au moindre coût, dans un délai maximal de six ans s'étalant jusqu'en janvier 2002 ».*

Cette circulaire demandait également à chaque ministre de « *constituer, [...], un groupe de travail permanent, spécialement chargé de suivre sous tous ses aspects le passage à l'euro, et regroupant des représentants des différentes directions et services autonomes de [son] ministère* ». Elle indiquait que « *le ministre de l'économie et des finances a*

créé, au sein de son administration, une mission chargée de coordonner le basculement des administrations à l'euro [...]. Cette mission assurera le secrétariat de l'indispensable coordination interministérielle des opérations de basculement des administrations publiques à l'euro ».

Cette circulaire comporte une annexe II relative aux principales questions susceptibles de se poser pour le passage à l'euro, dans laquelle on peut lire qu' « *il conviendra de procéder à [...] un recensement de tous les textes législatifs et réglementaires qui devront être modifiés, soit parce qu'ils contiennent des références au terme « franc », soit parce qu'ils fixent des montants, des plafonds ou des seuils qui n'apparaîtront pas adéquats à l'issue de la conversion en euro ».*

La circulaire du 22 mars 1996 a donc posé les bases des travaux de concertation avec les administrations centrales en vue du passage à l'euro.

Un groupe de travail interministériel, créé en juillet 1996, et placé sous l'autorité du ministère de la Justice, a étudié plus spécifiquement les conséquences de l'introduction de l'euro sur les « effets de seuil ».

Ce groupe de travail interministériel a reçu pour mission de recenser l'ensemble des textes législatifs et réglementaires affectés par le passage à l'euro, tout en veillant à ce que les références chiffrées conservent une signification claire pour les agents économiques. Il a également été chargé d'étudier l'ensemble des incidences des adaptations envisagées ainsi que les conséquences d'un éventuel franchissement de seuils.

Toutefois, et conformément à la circulaire du Premier ministre du 22 mars 1996 précitée, le groupe de travail a assuré la coordination et la synthèse des travaux menés au sein de chaque département ministériel, qui a dû recenser, dans son domaine de compétence, l'ensemble des textes comportant des références chiffrées susceptibles d'être affectées par l'introduction de la monnaie unique, puis élaborer une étude d'impact globale proposant les aménagements nécessaires à la préservation de la lisibilité de ces références.

Selon le rapporteur du présent projet de loi à l'Assemblée nationale, M. Gérard Fuchs, « *il semble en fait que les études en cause n'aient pas été réalisées* », et que le groupe de travail interministériel n'a pu « *vérifier l'exhaustivité* » des « *données que les ministères ont bien voulu lui transmettre* »¹.

Le groupe de travail, sur la base de ces informations, finalement incomplètes, a distingué quatre catégories de textes comportant des

¹ Rapport n° 2338, page 18, Assemblée nationale, XI^{ème} législature.

références monétaires, en fonction de l'adaptation à réaliser en vue de l'introduction de l'euro :

1°) les textes qui font l'objet d'une revalorisation annuelle au 1^{er} janvier de chaque année : ils ne devraient pas entraîner de difficultés particulières, la revalorisation s'effectuant selon les règles de conversion et d'arrondi définies au niveau communautaire ;

2°) les textes qui ne sont soumis à aucun impératif de lisibilité ou qui ne présentent pas de caractère symbolique, tels que les rémunérations et pensions des fonctionnaires et agents publics, ou les prestations sociales ;

3°) les textes qui doivent rester lisibles mais dont l'adaptation aurait peu de conséquences financières, les seuils indicatifs en particulier ;

4°) les autres textes, c'est-à-dire tous ceux qui sont soumis à un impératif de lisibilité et dont l'adaptation entraînerait des conséquences financières importantes ; il existe environ **700 montants** de ce type.

La classification ainsi établie montre bien qu'il n'est pas possible de recourir à une seule méthode d'adaptation, après conversion, des références chiffrées figurant dans les textes.

B. LES RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL INTERMINISTÉRIEL

Le groupe de travail interministériel a arrêté **quatre recommandations** qui permettent de constituer un cadre général pour l'élaboration de l'ordonnance :

- la neutralité juridique : les adaptations qui seront apportées aux textes dans la perspective de l'introduction de l'euro ne doivent entraîner aucune modification du droit existant ; il convient en particulier d'insister sur une conséquence de l'affirmation de ce principe : le relibellé des montants relatifs à une sanction ne saurait entraîner l'aggravation de celle-ci ;

- la neutralité financière : l'adaptation des références chiffrées, après conversion à l'euro, ne doit pas se traduire par une aggravation des dépenses publiques ou une diminution des ressources ;

- la conservation, dans la mesure du possible, des mêmes subdivisions entre les montants exprimés en francs et ceux exprimés, après conversion, en euros : le nombre de décimales des références chiffrées ne devrait donc pas être modifié ; M. Gérard Fuchs, dans son rapport précité, relève, à juste titre, qu'une « *dérogation au principe de conservation du même*

nombre de décimales 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 € », cette difficulté relative aux faibles montants pouvant, selon lui, « être résolue, le cas échéant, par une modification, de l'unité de tarification » ;

- l'entrée en vigueur de l'ensemble des montants relibellés le 1^{er} janvier 2002, c'est-à-dire à la date effective d'introduction de la monnaie unique sous forme fiduciaire.

Telles sont les recommandations qui ont présidé à l'élaboration de l'ordonnance pour laquelle le présent projet de loi propose d'habiliter le gouvernement en vue d'adapter la valeur en euros de certains montants exprimés en francs dans les textes législatifs.

III. L'OUTREMER ET L'EURO

A. LES DÉPARTEMENTS D'OUTREMER

L'article 73 de la Constitution détermine le cadre du régime juridique des départements d'outremer (DOM) : *« le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outremer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière ».*

Les DOM sont donc soumis au régime juridique de la métropole, sous réserve du principe d'adaptation. La législation monétaire de droit commun y est donc en vigueur : actuellement, les DOM utilisent le franc français.

En outre, en vertu de l'article 299 du Traité instituant la Communauté européenne, les dispositions de ce dernier *« sont applicables aux départements français d'outremer ».*

Par conséquent, la monnaie des DOM est l'euro. La monnaie unique européenne y sera introduite à partir du 1^{er} janvier 2002, et ces départements seront concernés par les mesures d'adaptation que doit permettre le présent projet de loi.

B. LES TERRITOIRES D'OUTREMER

L'article 74 de la Constitution dispose que *« les territoires d'outremer de la République ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République ».*

Les TOM sont donc régis par le principe de spécialité législative : soit un texte leur est spécifiquement applicable, soit il doit expressément mentionner que ses dispositions le leur sont.

Ce principe se traduit, notamment, sur le plan monétaire. Ainsi, les TOM n'utilisent pas le franc français, mais le franc CFP (change franc Pacifique). Tel est également le cas de la Nouvelle-Calédonie.

En outre, le droit communautaire n'est pas directement applicable aux TOM, qui appartiennent à la catégorie des pays et territoires d'outremer. Le protocole n° 13 sur la France annexé au traité sur l'Union européenne dispose en effet que « *la France conservera le privilège d'émettre des monnaies dans ses territoires d'outremer selon les modalités établies par sa législation nationale, et elle sera seule habilitée à déterminer la parité du franc CFP* ».

Le passage des TOM et de la Nouvelle-Calédonie à l'euro ne sera donc pas automatique.

C. MAYOTTE ET SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON

Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon sont les deux collectivités territoriales d'outremer de la République française à statut spécial¹. Elles sont associées à la Communauté européenne en vertu de l'article 227 alinéa 3 du Traité de Rome mais, contrairement aux DOM, elles ne sont pas expressément visées par les dispositions du Traité sur l'Union européenne.

L'article 42 de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a modifié les textes législatifs alors en vigueur afin de permettre l'émission et la mise en circulation de l'euro à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Jusqu'alors, deux obstacles s'y opposaient :

- la référence au « signe monétaire français » dans les textes relatifs aux régimes monétaires de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon ;

- l'existence de deux instituts d'émission différents : l'IEDOM² à Saint-Pierre-et-Miquelon, qui assurera l'introduction de l'euro dans ce territoire et dans les départements d'outre-mer, où il est également présent ; et l'IEOM³ à Mayotte, qui assure la circulation du franc français.

¹ Il convient désormais d'y ajouter la Nouvelle-Calédonie.

² Institut d'émission des départements d'outremer.

³ Institut d'émission d'outremer.

Or, il semblait peu justifié de maintenir Mayotte dans le champ de compétence de l'IEOM. C'est pourquoi la loi du 2 juillet 1998 précitée a élargi la compétence de l'IEDOM à Mayotte, au détriment de l'IEOM qui se limiterait aux TOM, qui ne participeront pas à l'euro et continueront à utiliser le franc CFP.

Il convient toutefois de préciser que ces dispositions législatives ne font que rendre possible l'introduction de l'euro à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Or, le Conseil de l'Union européenne, dans une décision du 31 décembre 1998 sur les arrangements monétaires relatifs aux collectivités territoriales françaises de Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte, a décidé que « *l'euro est la monnaie de Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte* ».

Selon le Conseil d'Etat, dont l'avis a été sollicité par le gouvernement suite à cette décision, il conviendrait qu'un texte législatif transpose les règlements communautaires idoines pour régler cette question.

Tableau récapitulatif de la situation de l'outremer vis-à-vis de l'euro

Franc français puis euro	Franc CFP
DOM Saint-Pierre-et-Miquelon Mayotte	TOM Nouvelle-Calédonie

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale, estimant que les principes retenus par le groupe de travail interministériel, et présentés ci-dessus, pouvaient parfois revêtir une faible portée concrète ou bien manquer de précision, a utilement complété et modifié le présent projet de loi.

A l'initiative de son rapporteur, M. Gérard Fuchs, elle a en effet adopté **trois modifications** tendant à réduire les marges d'appréciation du gouvernement résultant de la rédaction de l'ordonnance et pouvant avoir des conséquences considérables.

Les deux premières modifications consistent à donner une valeur législative à certaines des recommandations du groupe de travail interministériel.

Il s'agit d'inscrire dans le présent projet de loi :

- d'une part, le principe de neutralité juridique des adaptations opérées, en particulier l'interdiction de l'aggravation de toute sanction pécuniaire législative et de toute sanction pénale ;

- et, d'autre part, le principe de neutralité financière, étant précisé que l'ordonnance qui sera prise en application du présent projet de loi ne devra entraîner ni aggravation des dépenses ni diminution des ressources publiques.

Quant à la troisième modification apportée par l'Assemblée nationale, elle vise à accorder au gouvernement l'habilitation demandée jusqu'au 2 octobre 2000 inclus de manière à ce qu'elle ne soit plus en vigueur lorsque le Parlement reprendra ses travaux.

Votre rapporteur approuve ces dispositions qui s'imposent en raison de la nécessaire prudence dont il faut faire preuve, les conséquences financières des opérations d'adaptation des références chiffrées étant mal connues.

Enfin, il convient de rappeler que la commission des finances de l'Assemblée nationale, sur la proposition de son rapporteur, avait adopté un amendement prévoyant que « *chaque valeur en euros adaptée en application de l'article 1^{er} ne pourra s'écarter de plus de 7 %, en plus ou en moins, de la valeur initiale exprimée en francs* ». Il s'agissait, en imposant une marge maximale de variation des montants modifiés par l'ordonnance, de donner une plus grande portée normative au principe de neutralité juridique.

Toutefois, en séance publique, le rapporteur a retiré cet amendement après que Mme Élisabeth Guigou, Gardienne des sceaux, ministre de la justice, eut pris l'engagement que le gouvernement, prenant en considération les observations de la commission, modifierait le texte de son projet d'ordonnance afin de respecter cette marge de variation.

Votre rapporteur prend acte de cet engagement, considérant du reste que l'inscription d'une telle disposition dans le présent projet de loi pourrait laisser croire que le gouvernement disposerait d'une marge de variation d'une amplitude totale de 14 %.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE PREMIER

Champ de l'habilitation

Commentaire : le présent article, d'une part, autorise le gouvernement à adapter par ordonnance la valeur en euros de certains montants exprimés en francs dans les textes législatifs, et, d'autre part, prend en considération les spécificités de l'outremer vis-à-vis de la monnaie unique.

I. LES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 38 DE LA CONSTITUTION

L'article 38 de la Constitution dispose que :

« 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 le projet de 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 ».

Le Parlement est traditionnellement méfiant à l'égard de ce dessaisissement, par le gouvernement, de sa compétence constitutionnelle.

Il convient toutefois d'observer, en l'espèce, que le présent projet de loi d'habilitation est respectueux des dispositions de l'article 38 de la Constitution.

En premier lieu, l'objet de l'habilitation est clairement exposé, tant dans l'intitulé du présent projet de loi lui-même que dans le 1° de son article 1^{er}. Il convient du reste de rappeler que, en vertu de la décision n° 86-207 DC du Conseil constitutionnel des 25 et 26 juin 1986, le gouvernement n'est pas tenu de faire connaître à l'avance le contenu de l'ordonnance qu'il a préparée.

Ensuite, les deux délais mentionnés par l'article 38 de la Constitution figurent à l'article 2 du présent projet de loi.

Enfin, l'habilitation demandée porte bien sur des dispositions qui relèvent normalement du domaine de la loi, le présent article indiquant que les adaptations qu'il s'agit d'opérer concernent les montants exprimés en francs « *dans les textes législatifs* », qu'il s'agisse de la métropole comme de l'outremer.

II. LES SPÉCIFICITÉS DE L'OUTREMER

Votre rapporteur ne reviendra pas sur les développements relatifs aux spécificités de l'outremer vis-à-vis de l'euro, qui figurent dans l'exposé général du présent rapport.

Il rappelle seulement que les situations juridiques des collectivités territoriales d'outremer, y compris en matière monétaire, sont variées et complexes.

Le 2° du présent article concerne le champ de l'habilitation demandée au cas de l'outremer.

Alors que, comme il a été exposé plus haut, la conversion en euros des montants exprimés en francs dans les textes législatifs et l'adaptation au passage à l'euro de certains de ces montants ne devraient concerner que les départements d'outremer, Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte, qui utilisent le franc français, puis, par conséquent, l'euro à partir du 1^{er} janvier 2002, seuls les territoires d'outremer et la Nouvelle-Calédonie, qui utilisent le franc CFP, n'adoptant pas la monnaie unique, le présent article mentionne expressément « *les textes législatifs spécifiques à la Nouvelle-Calédonie, aux territoires d'outremer et aux collectivités territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte* ».

S'agissant de Saint-Pierre-et-Miquelon, il convient de préciser que le règlement n° 974/98/CE du Conseil du 3 mai 1998 concernant l'introduction de l'euro n'est pas applicable à ces îles. C'est pourquoi le 2° du présent article mentionne cette collectivité territoriale, qui utilisera l'euro à compter du 1^{er} janvier 2002.

Mayotte est également concernée car, si, comme les TOM, son statut juridique est régi par le principe de la spécialité législative, elle utilise en revanche le franc français. Il convient donc de mentionner expressément l'application du présent projet de loi d'habilitation à cette collectivité territoriale.

Quant aux territoires d'outremer et à la Nouvelle-Calédonie, les textes qui leur sont applicables, bien que comportant des montants en francs CFP, mentionnent toutefois des montants en francs français, ces derniers indiquant, entre parenthèses, la contre-valeur des montants en francs CFP. Il peut même arriver que des textes pourtant spécifiques aux TOM et à la Nouvelle-Calédonie ne comportent que des montants en francs français. Ces derniers, qu'ils soient ou non entre parenthèses, justifient que les règles de conversion et l'adaptation qui sera opérée dans le cadre de l'ordonnance soient applicables aux TOM et à la Nouvelle-Calédonie.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.

ARTICLE 1^{er} bis (nouveau)

Non-aggravation des sanctions pécuniaires législatives et des sanctions pénales

Commentaire : le présent article propose d'inscrire dans le présent projet de loi le principe de la non-aggravation des sanctions pécuniaires législatives et des sanctions pénales suite à l'adaptation de la valeur en euros de certains montants exprimés en francs.

Le présent article est issu d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de son rapporteur, M. Gérard Fuchs, après qu'il l'eut rectifié en en étendant la rédaction aux sanctions pénales.

Il tend à préciser la façon dont l'ordonnance permettant au gouvernement d'adapter la valeur en euros de certains montants exprimés en francs doit être appliquée.

Ainsi, cette adaptation ne devra entraîner l'aggravation d'aucune sanction pécuniaire législative ni d'aucune sanction pénale.

Il s'agit de conférer une valeur législative à un principe déterminé par le groupe de travail interministériel sur les conséquences de l'introduction de l'euro sur les « effets de seuil », selon les développements figurant dans l'exposé général du présent rapport.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.

ARTICLE 1^{er} ter (nouveau)

Neutralité financière de l'ordonnance pour les ressources et les dépenses publiques

Commentaire : le présent article propose d'inscrire dans le présent projet de loi le principe de la neutralité financière et budgétaire des opérations d'adaptation de la valeur en euros de certains montants exprimés en francs.

Cet article résulte d'un amendement présenté par M. Gérard Fuchs, et adopté par l'Assemblée nationale.

En raison de la relative incertitude financière et budgétaire des dispositions de l'ordonnance par laquelle le gouvernement, en vertu du présent projet de loi, pourra adapter la valeur en euros de certains montants exprimés en francs dans les textes législatifs, cet article pose comme principe général que « *l'ordonnance [...] ne devra pas avoir d'incidence significative sur les ressources et les dépenses publiques* ».

M. Gérard Fuchs, dans son rapport précité, estime en effet que « *la neutralité financière globale de l'opération est un objectif déclaré, mais malgré les souhaits exprimés par le groupe [de travail interministériel], 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* ».

Cette incertitude a conduit l'Assemblée nationale, à juste titre, à introduire dans le présent projet de loi d'habilitation une disposition de prudence, qui assurera la neutralité, sur le plan financier et budgétaire, des adaptations opérées par le gouvernement : elles ne doivent se traduire ni par l'augmentation des dépenses ni par la diminution des ressources.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.

ARTICLE 2

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

Commentaire : le présent article fixe les deux délais exigés par l'article 38 de la Constitution relatifs, d'une part, à la durée de l'habilitation, et, d'autre part, à la date du dépôt du projet de loi de ratification.

Comme votre rapporteur l'a rappelé dans le commentaire ci-avant de l'article 1^{er} du présent projet de loi, l'article 38 de la Constitution impose deux délais à la procédure des ordonnances :

- d'une part, un délai relatif à la durée de l'habilitation du gouvernement par le Parlement à intervenir dans le domaine législatif par ordonnance ;

- d'autre part, un délai relatif à la date du dépôt du projet de loi de ratification de l'ordonnance.

L'Assemblée nationale, à l'initiative de son rapporteur, M. Gérard Fuchs, a amendé le présent article, de telle sorte que la date de la fin de la durée de l'habilitation demandée soit précisément indiquée.

En effet, rappelant que le Parlement ne pouvait plus intervenir dans les matières déléguées pendant la durée de l'habilitation, le rapporteur de l'Assemblée nationale estime 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* ».

Ainsi, le Parlement retrouvera-t-il sa pleine compétence dès l'ouverture de la prochaine session parlementaire, celle de 2000-2001.

Cette précision, à laquelle votre rapporteur est favorable par souci de garantir les droits du législateur, permettra à celui-ci, le cas échéant, de modifier ou compléter l'ordonnance lors de l'examen du projet de loi de ratification.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 31 mai 2000 sous la présidence M. Alain Lambert, président, la commission des finances a enfin procédé à l'examen du projet de loi n° 330 (1999-2000), adopté par l'Assemblée nationale, portant habilitation du Gouvernement à adapter par ordonnance la valeur en euros de certains montants exprimés en francs dans les textes législatifs sur le rapport de M. Denis Badré, rapporteur.

M. Denis Badré, rapporteur, a indiqué que le Sénat était saisi, en vertu de l'article 38 de la Constitution, d'un 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. Il a rappelé que, le 31 décembre 1998, le taux de conversion de l'euro vis-à-vis du franc avait été fixé de manière irrévocable à 6,55957 francs pour un euro, avec un arrondi à la deuxième décimale, l'euro étant devenu le lendemain la monnaie unique de 11 pays de l'Union européenne. Toutefois, la simple application des règles de conversion édictées au niveau communautaire comporterait un défaut majeur, celui d'un manque de lisibilité des montants monétaires figurant dans les textes législatifs et réglementaires, rendant leur mémorisation difficile, et, de ce fait, étant préjudiciable à la bonne appréhension de la réglementation. Le projet de loi en examen poursuit donc un objectif pédagogique. Il a insisté sur le fait que ce projet de loi concernait uniquement les textes législatifs.

M. Denis Badré, rapporteur, a ensuite rappelé le contexte dans lequel intervient ce projet de loi. Alors que la monnaie unique a été créée le 1^{er} janvier 1999, les pièces et les billets en euros ne seront mis en circulation qu'à partir du 1^{er} janvier 2002, les monnaies nationales ne subsistant jusqu'au 1^{er} juillet 2002 que comme subdivisions non décimales de l'euro. Ainsi la coexistence de plusieurs formes d'une même monnaie conduit-elle au cours de la période transitoire à d'innombrables opérations de conversion donnant lieu à des arrondis et, par conséquent, à l'apparition d'écarts de valeurs résultant de ces arrondis. Il a également noté l'utilisation encore confidentielle de l'euro comme monnaie scripturale, le niveau des transactions réalisées dans la monnaie unique restant très faible en France. Il a souhaité que soient amplifiées les actions de communication dans la perspective de l'introduction de l'euro, et que soient développées les actions pédagogiques nécessaires pour préparer les Français à l'utilisation de leur nouvelle monnaie.

M. Denis Badré, rapporteur, a expliqué que le Gouvernement s'était appuyé sur les travaux menés par un groupe de travail interministériel pour rédiger un projet d'ordonnance. Ce groupe de travail a été créé en juillet 1996 suite à une circulaire du Premier ministre du 22 mars 1996 qui a posé les bases des travaux de concertation avec les administrations centrales en vue du passage à l'euro. Le groupe de travail a reçu pour mission de recenser l'ensemble des textes

législatifs et réglementaires affectés par le passage à l'euro tout en veillant à ce que les références chiffrées conservent une signification claire pour les agents économiques. Il a également été chargé d'étudier l'ensemble des incidences des adaptations envisagées, ainsi que les conséquences d'un éventuel franchissement de seuils. Ce groupe de travail a ainsi distingué quatre catégories de textes comportant des références monétaires, en fonction de l'adaptation à réaliser en vue de l'introduction de l'euro :

- les textes qui font l'objet d'une revalorisation annuelle au 1^{er} janvier de chaque année et qui ne devraient pas entraîner de difficultés particulières ;

- les textes qui ne sont soumis à aucun impératif de lisibilité ou qui ne présentent pas de caractère symbolique, telles que les rémunérations des fonctionnaires ou les prestations sociales ;

- les textes qui doivent rester lisibles mais dont l'adaptation aurait peu de conséquences financières, comme les seuils indicatifs ;

- enfin, l'ensemble des autres textes qui sont soumis à un impératif de lisibilité et dont l'adaptation entraînerait des conséquences financières importantes ; il en existe environ 700.

M. Denis Badré, rapporteur, a ainsi observé que, en raison de l'impossibilité de recourir à une seule méthode d'adaptation, le groupe de travail avait arrêté quatre recommandations constituant un cadre général pour l'élaboration de l'ordonnance :

- la neutralité juridique, de telle sorte que les adaptations des textes ne se traduisent par aucune modification du droit existant, et, en particulier, que le libellé nouveau des montants monétaires relatifs à une sanction n'entraîne pas l'aggravation de celle-ci ;

- la neutralité financière, l'adaptation des références chiffrées ne devant pas se traduire par une augmentation des dépenses publiques ou une diminution des ressources ;

- la conservation, dans la mesure du possible, des mêmes subdivisions entre les montants exprimés en francs et ceux exprimés en euros après conversion ;

- enfin, l'entrée en vigueur des montants libellés en euros au 1^{er} janvier 2002.

M. Denis Badré, rapporteur, a ensuite présenté la situation de l'euro en outre-mer. Il a ainsi indiqué que les départements d'outre-mer, Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte, qui utilisent actuellement le franc français, passeront à l'euro, tandis que les territoires d'outre mer et la Nouvelle-Calédonie continueront d'utiliser le franc pacifique.

Il a, enfin, présenté les modifications que l'Assemblée nationale avait apportées au projet de loi. Estimant que les principes retenus par le groupe de travail interministériel pouvaient parfois revêtir une faible portée concrète ou bien manquer de précision, l'Assemblée nationale a fort opportunément donné valeur législative à deux recommandations du groupe de travail : d'une part, le principe de la neutralité juridique des adaptations opérées, notamment l'interdiction de l'aggravation de toute sanction pécuniaire législative et de toute sanction pénale, et, d'autre part, le principe de neutralité financière. Elle a également accordé au Gouvernement l'habilitation demandée jusqu'au 2 octobre 2000 inclus, de manière à ce qu'elle ne soit plus en vigueur lorsque le Parlement reprendra ses travaux.

M. Denis Badré, rapporteur, a considéré que ces dispositions s'imposaient, en raison de la nécessaire prudence dont il faut faire preuve face à un exercice inédit.

M. Paul Loridant a estimé que, si ce projet de loi revêtait un caractère technique certain, il n'en était pas moins important et que, de ce fait, il fallait veiller à ce que le Gouvernement reste dans la limite de l'habilitation que lui accorde le Parlement. Il a ensuite émis des doutes sur la pertinence du délai du 2 octobre 2000 retenu par l'Assemblée nationale. Il a enfin rappelé que de nombreux commerçants comme les administrations ou organismes publics refusaient encore quasi-systématiquement les moyens de paiement en euros.

M. Jacques Oudin s'est interrogé sur la nécessité de recourir à l'article 38 de la Constitution pour procéder aux adaptations qu'il s'agit d'opérer.

En réponse, **M. Denis Badré, rapporteur**, a apporté les éléments d'information suivants :

- les actions de communication visant à promouvoir l'utilisation de l'euro doivent être nettement développées ; il a regretté que des frais de change continuent d'être perçus au sein même de la zone euro ;

- il a émis le souhait que la période transitoire prévue par le traité de Maastricht pour introduire les pièces et les billets en euros soit ramenée de six mois à six semaines ;

- il a indiqué que le présent projet de loi remplissait les conditions posées par l'article 38 de la Constitution ;

- si l'utilisation de l'euro facial reste trop peu importante, il convient de ne pas perdre de vue que les consommateurs utilisent déjà l'euro, le franc français, comme l'ensemble des monnaies nationales de la zone euro, ayant cessé d'exister depuis le 1^{er} janvier 1999.

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

Elle a adopté, sans modification, les articles 1^{er}, relatif au champ de l'habilitation, 1^{er} bis (nouveau), relatif à la neutralité juridique, 1^{er} ter (nouveau), relatif à la limitation de l'écart entre la valeur initiale en francs et la valeur en euros, 1^{er} quater (nouveau), relatif à la neutralité budgétaire et 2, relatif à la condition de double délai posée par l'article 38 de la constitution.

Puis, **la commission**, conformément aux conclusions de son rapporteur, **a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, 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.**

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</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;">Article 1^{er}</p> <p>Sans modification.</p> <p style="text-align: center;"><i>Article 1^{er} bis (nouveau)</i></p> <p><i>L'application de l'article 1^{er} ne doit entraîner l'aggravation d'aucune sanction pécuniaire législative ni d'aucune sanction pénale.</i></p> <p style="text-align: center;"><i>Article 1^{er} ter (nouveau)</i></p> <p><i>L'ordonnance prise en application de l'article 1^{er} ne devra pas avoir d'incidence significative sur les ressources et dépenses publiques.</i></p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p>Sans modification.</p> <p style="text-align: center;"><i>Article 1^{er} bis (nouveau)</i></p> <p>Sans modification.</p> <p style="text-align: center;"><i>Article 1^{er} ter (nouveau)</i></p> <p>Sans modification.</p>
<p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>L'ordonnance prévue à l'article 1^{er} devra être prise au plus tard le dernier jour du sixième mois commençant après la promulgation de la présente loi.</p>	<p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>L'ordonnance prise au plus tard le 2 octobre 2000.</p>	<p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>Sans modification.</p>

Texte du projet de 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.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Alinéa sans modification.

Propositions de la Commission

—