

**Commentaire de la décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005**

Loi de finances pour 2006

La loi de finances pour 2006 a été déférée au Conseil constitutionnel comme l'ont été, à deux exceptions près (Il s'agit de la loi de finances pour 1989 (l'opposition avait cependant déféré en décembre 1988 le collectif budgétaire). La loi de finances pour 1993 n'a pas non plus été déférée. Ces deux non-saisines s'expliquent sans doute par le contexte politique particulier de ces périodes), toutes les lois de finances initiales depuis trente ans.

Le faible délai dont dispose le Conseil constitutionnel pour examiner une loi de finances initiale (en l'espèce : huit jours entre l'enregistrement du recours et la séance) ne lui permet pas un examen exhaustif et détaillé, même s'il s'y prépare à l'avance en suivant les débats parlementaires. C'était encore plus vrai de la loi de finances pour 2006 en raison du volume (168 articles et 87 annexes) et de la technicité de ce texte.

Le 29 décembre 2005, il lui revenait cependant de veiller (au besoin d'office) à ce que les nouvelles prescriptions organiques ne soient pas méconnues.

Par ailleurs, le contrôle de la réforme des impôts directs appelait une nouvelle avancée jurisprudentielle dans le domaine de la sécurité juridique, tandis que les griefs invoqués contre les dispositions relatives à la fiscalité locale le conduisaient à préciser la notion, désormais inscrite dans la Constitution, d'autonomie financière des collectivités territoriales.

**I) Examen de la conformité de la loi de finances pour 2006 avec la LOLF**

On examinera successivement :

- La question des " indicateurs de performance ", contestée sous l'angle de la régularité de la procédure législative,
- Celle du détachement d'un certain nombre de personnels de l'Education nationale auprès du secteur associatif, contestée sous l'angle de la sincérité,
- Celle de la mission " *Ecologie et développement durable* ",
- Celle des comptes d'affectation spéciale,
- Celle des budgets annexes,
- Celle des missions " mono-programme ",
- Enfin, celle de l'utilisation des éventuels surplus fiscaux de fin d'exercice.

**A) L'insuffisance de l'information du Parlement s'agissant des " indicateurs de performance "**

L'article 51 de la LOLF énumère et définit les documents qui doivent être joints, depuis le 1er janvier 2005, au projet de loi de finances de l'année. Parmi ces documents, doivent figurer des " *projets annuels de performances* " présentant les objectifs associés aux crédits des différents programmes et permettant de mesurer, au moyen " *d'indicateurs précis* ", l'efficacité de la dépense publique.

Ces annexes doivent permettre au Parlement de se prononcer en connaissance de cause sur le projet de loi de finances de l'année et de contrôler, a posteriori, l'utilisation faite par le Gouvernement des autorisations qui lui ont été demandées.

Les requérants faisaient valoir à cet égard que " *le nombre d'indicateurs de performance non renseignés dans les documents budgétaires transmis au Parlement et détaillant les crédits de chacune des missions est inacceptable et remet en cause la qualité même de l'autorisation parlementaire* ".

Mais il suffit de parcourir les documents budgétaires associés au projet de loi de finances pour 2006 pour mesurer l'effort considérable qui a été fourni par l'administration en vue de respecter tant la lettre que l'esprit de la LOLF.

La proportion des indicateurs renseignés est de 88 % dans les annexes à la loi déferée.

Si certains retards peuvent être encore observés et devront être corrigés à l'avenir, ils ne sont, ni par leur nombre, ni par leur nature, susceptibles d'entacher la régularité d'ensemble de la procédure législative.

#### B) Transformation en détachements des mises à disposition d'un certain nombre de personnels de l'Education nationale auprès du secteur associatif

La loi de finances pour 2006 entérine la transformation en détachements des mises à disposition d'un certain nombre de personnels de l'Education nationale auprès d'organismes extérieurs à l'Etat et, plus particulièrement, du secteur associatif.

Les requérants voyaient dans cette opération une atteinte à la LOLF, faisant valoir que l'esprit de celle-ci s'opposerait à ce que ces emplois ne soient plus dûment comptabilisés en loi de finances.

La mesure peut, au contraire, être analysée comme une " opération vérité " consistant à mieux identifier les employeurs véritables, la réalité de l'aide que leur apporte l'Etat et le nombre d'agents de l'Education nationale exerçant effectivement au sein de celle-ci.

Loin de méconnaître le principe de sincérité budgétaire, la mesure critiquée le met plus efficacement en oeuvre.

#### C) Mission " *Ecologie et développement durable* "

Les requérants critiquaient les contours de la mission " *Ecologie et développement durable* ".

Selon eux, cette mission ne respecterait pas les règles de spécialisation des crédits prévues par l'article 7 de la LOLF.

Pourquoi ? parce que de nombreux crédits figurant dans d'autres missions, mais contribuant activement à la sauvegarde de l'environnement et au développement durable, devraient être rattachés à la mission " *Ecologie et développement durable* ".

La définition des missions est une compétence gouvernementale.

Il appartient donc au Gouvernement :

- de tracer le périmètre des différentes missions en fonction des politiques publiques mises en oeuvre ;
- de choisir de constituer ces missions à partir des crédits d'un seul ou de plusieurs ministères.

Les choix opérés par le Gouvernement pour déterminer l'architecture des missions (comme d'ailleurs celle des programmes et la définition des actions) ou pour rattacher une mission à un ou plusieurs ministères comportent une part incontournable de subjectivité et d'opportunité.

Ne pourrait donc être sanctionnée qu'une erreur manifeste d'appréciation dont l'ampleur remettrait en cause l'esprit de la LOLF et la sincérité même de la loi de finances.

Tel n'est pas le cas en l'espèce.

#### D) Les comptes d'affectation spéciale

L'article 16 de la LOLF dispose que " *Certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux ou de procédures comptables particulières au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial* ".

En vertu de l'article 19 de la LOLF, les comptes d'affectation spéciale constituent un type particulier de comptes spéciaux. Les deux articles suivants (20 et 21) définissent le nouveau régime juridique de ces comptes.

Aux termes du premier alinéa du I de l'article 21 : " *Les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. Ces recettes peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte* ".

Il ressort des termes mêmes de cette disposition, comme d'ailleurs des travaux parlementaires à l'issue desquels elle a été adoptée, qu'en imposant la condition d'une relation directe, par nature, entre recettes et dépenses d'un compte d'affectation spéciale, le législateur organique a entendu limiter les possibilités de dérogation à la règle de non affectation des recettes au sein du budget de l'Etat.

Sans pour autant faire obstacle aux exigences de bonne gestion des ressources publiques, il a entendu ainsi restreindre les dérogations au principe d'universalité budgétaire jusque là permises par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 dont l'article 25 se bornait à indiquer que " *les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations qui... sont financées au*

*moyen de ressources particulières* " (en ce sens : n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 51).

Deux comptes d'affectation spéciale (CAS) retiendront notre attention :

- Le CAS " *Participations financières de l'Etat* " (seul critiqué dans le recours) ;
- Le CAS " *Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route* " .

1) Le compte d'affectation spéciale " *Participations financières de l'Etat* " .

L'existence d'un compte d'affectation spéciale retraçant les opérations relatives à la gestion du patrimoine financier de l'Etat est prévue par le deuxième alinéa du I de l'article 21 de la LOLF, aux termes duquel :

*" Les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont, de droit, retracées sur un unique compte d'affectation spéciale "* .

a) Fallait-il censurer, comme le demandaient les requérants, l'inclusion dans les dépenses du compte " *Participations financières de l'Etat* " des " *commissions bancaires, frais juridiques et autres frais directement liés aux opérations mentionnées au a du 1°, ainsi qu'aux c et d du présent 2°* " ?

La réponse a été négative.

Le I de l'article 20 de la LOLF exclut certes que des frais de gestion courante apparaissent en dépenses de ce compte.

Toutefois, les dépenses mentionnées au *e* du 2° du I de l'article 48 ne se rattachent pas à des opérations de gestion courante.

Les commissions bancaires, frais d'avocats et sommes versées à l'Autorité des marchés financiers à l'occasion de déclarations ou de franchissement de seuils boursiers sont en effet intrinsèquement liés aux placements.

Les dépenses correspondantes n'ont pas un caractère récurrent et sont inhérentes aux opérations essentielles du compte et non à ses opérations courantes.

Le procédé peut être admis par le Conseil constitutionnel puisque celui-ci avait pris soin, lorsqu'il a statué sur l'article 21 de la LOLF, de réserver " *les exigences de bonne gestion des ressources publiques* " (n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 51).

b) En revanche, le compte d'affectation spéciale " *Participations financières de l'Etat* " ne pouvait comporter un unique programme.

En effet, aux termes du premier alinéa du II de l'article 20 de la LOLF : " *Chacun des comptes spéciaux dotés de crédits constitue une mission au sens des articles 7 et 47* " .

Or, en vertu du deuxième alinéa du I de l'article 7 de la LOLF : " *Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* ".

Quant à l'article 47 de la LOLF, combiné avec les dispositions figurant à son article 7, il offre aux membres du Parlement la faculté nouvelle de présenter des amendements majorant les crédits d'un ou plusieurs programmes ou dotations inclus dans une mission, à la condition de ne pas augmenter les crédits de celle-ci.

Il en résulte qu'une mission, même s'il s'agit d'un compte spécial ne peut être " mono-programme ". Les travaux préparatoires de la LOLF et les rapports parlementaires relatifs à son entrée en vigueur le confirment (voir ci-dessous).

Comme on verra ci-dessous, il n'y avait pas lieu pour autant de prononcer de censure en l'état.

## 2) Le compte d'affectation spéciale " *Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route* "

L'article 49 de la loi de finances pour 2006 crée un compte d'affectation spéciale intitulé : " *Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route* ".

Ce compte retrace, en recettes, une fraction égale à 60 % du produit des amendes perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction, dans la limite de 140 millions d'euros.

Tel qu'il était soumis au Conseil constitutionnel, le compte retraçait en dépenses :

" *a) Les coûts relatifs à la conception, à l'entretien, à la maintenance, à l'exploitation et au développement de systèmes automatiques de contrôle et sanction, y compris les frais d'impression, de personnalisation, de routage et d'expédition des lettres relatives à l'information des contrevenants sur les points dont ils disposent sur leur permis de conduire et des lettres relatives à la restitution de points y afférents, ainsi que les dépenses d'investissement au titre de la modernisation du fichier national du permis de conduire ;*

*b) Le coût de la compensation financière versée aux établissements de crédit au titre des prêts souscrits par les personnes âgées de seize à vingt-cinq ans en vue du financement de leur formation à la conduite et à la sécurité routière "*.

Les recettes de ce compte ne présentent, par nature, aucune relation directe avec la dépense consistant à alléger le coût du financement par emprunt du permis de conduire pour les jeunes.

## E) Les budgets annexes

Aux termes du I de l'article 18 de la LOLF :

" *Des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services.*

*La création d'un budget annexe et l'affectation d'une recette à un budget annexe ne peuvent résulter que d'une disposition de loi de finances "*

Le II du même article précise qu'un budget annexe constitue une mission au sens des articles 7 et 47 de la LOLF.

Or, comme on l'a vu à propos des comptes d'affectation spéciale, une mission ne peut comporter un programme unique.

Pas davantage que les comptes d'affectation spéciale et les autres comptes spéciaux, les budgets annexes ne peuvent donc être " mono programme ". C'est cependant le cas du budget annexe des Journaux officiels.

Autre problème : un budget annexe peut-il être alimenté par des recettes fiscales ? La question se posait à propos du budget annexe " *Contrôle et exploitation aériens* ".

Cette situation peut être admise, comme elle l'était déjà avant la LOLF, à condition que ces produits fiscaux n'occupent pas une part trop importante dans les recettes.

#### F) Les missions " mono-programme "

Il y en a six, en dehors du budget annexe des Journaux officiels et du compte d'affectation spéciale " *Participations financières de l'Etat* " : deux CAS et quatre comptes de concours financiers.

Il s'agit, dans tous les cas, de comptes spéciaux, dont le II de l'article 20 de la LOLF dispose pourtant qu'ils constituent des missions au sens de ses articles 7 et 47.

Cette entorse à la LOLF était dénoncée par le recours.

La question posée au Conseil était donc de savoir si la création d'une mission mono-programme contrevenait à la loi organique, y compris lorsqu'elle était constituée en dehors du budget général (budget annexe, compte d'affectation spéciale, etc.).

La lettre de la LOLF (articles 7, 18, 20 et 47), on l'a vu, est dans ce sens.

Qu'en est-il de son esprit ?

Les travaux préparatoires de la LOLF plaident dans le sens de la rigueur.

Les travaux parlementaires postérieurs à la LOLF plaident dans le même sens.

La constitution de missions " mono-programmes " n'est donc conforme ni à l'esprit, ni à la lettre de la LOLF.

Mais il n'y avait pas lieu de prononcer de censure en l'état.

La présentation des missions s'inscrit dans le cadre de la mise en place d'une nouvelle nomenclature budgétaire. Il convient de laisser aux pouvoirs publics le loisir de tirer les conséquences de la LOLF ou d'infléchir la rigueur de celle-ci.

Le Conseil donne ainsi aux autorités compétentes le temps de procéder aux adaptations nécessaires et de surmonter les difficultés inhérentes à une telle réforme.

D'ici là, rien n'interdit au législateur organique d'intervenir à nouveau pour introduire, dans le cas particulier des comptes spéciaux et des budgets annexes, une possibilité de dérogation à la règle (en effet très contraignante dans le cas des procédures d'affectation prévues par l'article 16 de la LOLF) interdisant les missions mono-programme.

#### G) L'affectation d'éventuels surplus fiscaux de fin d'exercice

Aux termes du IV de l'article 66 de la loi de finances pour 2006 :

*" Pour 2006, les éventuels surplus mentionnés au 10° du I de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire.*

*Il y a constatation de tels surplus si, pour l'année 2006, le produit des impositions de toute nature établies au profit de l'Etat net des remboursements et dégrèvements d'impôts, révisé dans la dernière loi de finances rectificative de l'année 2006 ou, à défaut, dans le projet de loi de finances pour 2007, est, à législation constante, supérieur à l'évaluation figurant dans l'état A mentionné au I du présent article.*

*Par dérogation aux dispositions du premier alinéa, les éventuels surplus de recettes des impositions de toute nature portant sur les produits pétroliers peuvent être utilisés pour financer des dépenses "*

En vertu du 10° du I de l'article 34 de la LOLF, dans sa rédaction issue de l'article 1er de la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005, la loi de finances de l'année doit, dans sa première partie, arrêter " les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'Etat ".

Dans sa rédaction issue de l'article 2 de la loi organique du 12 juillet 2005, l'article 35 de la LOLF réserve aux lois de finances rectificatives la faculté de modifier en cours d'année les modalités d'utilisation ainsi arrêtées.

Il ressort de ces dispositions, éclairées par les travaux préparatoires de la loi organique du 12 juillet 2005, que l'utilisation prévue par la loi de finances de l'année, ou par une loi de finances rectificative, des éventuels surplus fiscaux ne peut faire suivre un sort spécifique au surplus enregistré sur telle ou telle recette fiscale.

Il en résulte que, lorsqu'il détermine l'utilisation des éventuels surplus, dans la loi de finances de l'année ou la loi de finances rectificative, le législateur ne doit pas opérer de distinction suivant les catégories de recettes dont proviennent ces surplus. Les lois de finances ne sauraient prévoir des modalités particulières d'utilisation du surplus propres à une catégorie de recettes.

Il y avait donc lieu de déclarer d'office contraire à la Constitution le dernier alinéa du IV de l'article 66 de la loi de finances pour 2006.

En conséquence de cette censure partielle, l'article 66 affecte la totalité des éventuels surplus fiscaux de fin d'exercice à la réduction du déficit.

## II) Dispositions particulières

Etaient critiquées les dispositions suivantes :

- L'assujettissement des intérêts perçus sur les plans d'épargne logement ouverts depuis plus de douze ans ;
- L'exonération partielle d'impôt de solidarité sur la fortune des parts détenues dans leur entreprise par certains actionnaires ;
- Le transfert direct aux organismes de sécurité sociale du produit de divers impôts afin de compenser l'exonération de cotisations sociales
- La réforme de l'impôt sur le revenu ;
- La réforme de la taxe professionnelle.

### A) Imposition des intérêts produits par des plans d'épargne logement (PEL) ouverts depuis plus de douze ans

L'article 7 a pour objet d'imposer, à compter du 1er janvier 2006, les intérêts perçus sur les plans d'épargne logement de plus de douze ans.

Le régime de l'épargne-logement a été institué par la loi n° 65-554 du 10 juillet 1965 en vue d'orienter l'épargne des particuliers vers le logement.

L'exonération des intérêts perçus sur les PEL est codifiée au 9° bis de l'article 157 CGI ("*N'entrent pas en compte pour la détermination du revenu net global : (...) 9° bis Les intérêts des sommes inscrites sur les comptes d'épargne-logement ouverts en application des articles L. 315-1 à L. 315-6 du code de la construction et de l'habitation ainsi que la prime d'épargne versée aux titulaires de ces comptes*").

1) La remise en cause de cette exonération porte-t-elle atteinte, comme le soutenaient les requérants, à l'économie de contrats légalement passés ?

Le législateur ne saurait en effet porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant. S'il le faisait, il méconnaîtrait les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789 (n° 2002-465 DC du 13 janvier 2003, cons. 4).

Mais le législateur ne porte atteinte, en l'espèce, à aucun contrat.

Si le taux d'intérêt d'un PEL et la prime d'Etat dont il bénéficie ont bien un caractère contractuel, il n'en est pas de même de l'exonération fiscale des intérêts. Au demeurant, les contrats signés entre les établissements bancaires ou postaux et leurs clients ne comportent aucune clause de nature fiscale.

2) Sans porter atteinte à la liberté contractuelle, la remise en cause des avantages fiscaux associés aux PEL existants pourrait affecter la " garantie des droits " proclamée par l'article 16 de la Déclaration de 1789, ou, pour utiliser une terminologie contemporaine, la " sécurité juridique " de leurs titulaires.

La jurisprudence actuelle du Conseil constitutionnel sur cette question peut être résumée comme suit :



- Il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ;
- Ce faisant, il ne saurait toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles ;
- En particulier, il méconnaîtrait la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration de 1789 s'il portait aux situations légalement acquises une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant.

Sans instaurer d'" effet cliquet ", cette jurisprudence protège les droits nés de la législation antérieure en veillant à ce que le législateur ne les remette pas en cause sans justification et, s'agissant de droits et libertés trouvant leur source dans la Constitution elle-même, à ce qu'un seuil de protection minimale demeure assuré.

Qu'en est-il en l'espèce ?

Si l'article 7 modifie pour l'avenir les règles au vu desquelles l'intéressé avait ouvert un PEL, il n'affecte pas une situation légalement acquise dans des conditions contraires à la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration de 1789.

Tout d'abord, la mesure n'est pas rétroactive au sens strict, puisqu'elle ne touche pas les intérêts produits par le plan antérieurement au 1er janvier 2006.

Pour le reste, le législateur peut se prévaloir d'un changement de circonstances imputable à l'intéressé.

Les avantages fiscaux associés au PEL sont justifiés par l'utilisation de cette épargne en faveur du logement et ne sont justifiés que par cette finalité.

Le but d'intérêt général poursuivi est l'encouragement à l'acquisition, à la rénovation ou à la construction d'un logement.

On peut donc considérer que si, au terme d'un délai suffisamment long, l'épargne ainsi aidée n'a pas été utilisée conformément à sa finalité d'intérêt général, les avantages fiscaux en cause perdent leur justification et qu'il convient de revenir au droit commun.

#### B) Exonération partielle d'impôt de solidarité sur la fortune des parts détenues dans leur entreprise par certains actionnaires

Issu d'un amendement parlementaire, l'article 26 comporte deux séries de dispositions distinctes, figurant respectivement aux I et II de cet article.

Le I de l'article 26 a pour objet d'exclure les parts ou actions d'une société des bases d'imposition à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), à concurrence des trois quarts de leur valeur, lorsque leur propriétaire exerce ou a exercé son activité principale dans cette société. L'exonération est subordonnée à la condition que les parts ou actions restent la propriété du redevable pendant une durée minimale de six ans courant à compter du premier fait générateur au titre duquel l'exonération a été demandée.

Sont exonérées dans la même proportion et sous la même condition de conservation les parts ou actions détenues par le redevable depuis au moins trois ans au moment de la cessation de ses fonctions ou activités pour faire valoir ses droits à la retraite.

Le II de l'article contesté prévoit, par cohérence, de porter de 50 % à 75 % l'exonération partielle applicable aux titres et parts faisant l'objet d'un engagement collectif de conservation de six ans, en application de l'article 885 I *bis* du code général des impôts. Ce dernier article, instauré par la loi pour l'initiative économique du 1er août 2003, avait pour objet d'inciter les actionnaires à conserver les parts et actions qu'ils détiennent dans le capital d'une société, de façon à assurer la stabilité du capital social des entreprises. Il a été jugé conforme à la Constitution par le Conseil (n° 2003-477 DC du 31 juillet 2003).

Les requérants contestaient l'ensemble de ses dispositions.

Ils soutenaient que cet article méconnaissait le principe d'égalité devant l'impôt, d'une part, en procurant un " avantage fiscal exorbitant " à une nouvelle catégorie de personnes, dont la situation ne diffère pas de celle des autres redevables de l'ISF, d'autre part, en rapprochant la situation des personnes qui s'engagent dans un pacte d'actionnaires de celle des personnes totalement exonérées de l'ISF à raison de leurs " biens professionnels ", sans qu'aucune considération d'intérêt général puisse justifier l'une ou l'autre de ces mesures.

L'article 26 contrevient-t-il au principe d'égalité devant l'impôt ?

Selon une jurisprudence constante (voir en particulier pour l'ISF : n° 83-164 DC du 29 décembre 1983, cons. 5 à 10, Rec. p. 67), il appartient au législateur de déterminer librement l'assiette et le taux d'une imposition, sous réserve du respect des principes et des règles de valeur constitutionnelle.

Le législateur peut créer des incitations fiscales à condition de poursuivre, ce faisant, un objectif d'intérêt général et de fonder les avantages attribués sur des critères objectifs et rationnels en rapport direct avec le but recherché (par exemple, en matière d'exonération de droits de mutation : n° 95-369 DC du 28 décembre 1995, cons. 7 à 10 ; en matière d'ISF : n° 2003-477 DC du 31 juillet 2003, cons. 11 à 16). On retrouvera cette problématique à propos des " niches fiscales " (voir ci-dessous).

En l'espèce, la disposition contestée, en ce qu'elle instaure un régime nouveau relatif aux parts et actions détenues par les mandataires sociaux et les salariés, actuels et retraités, poursuit un objectif d'intérêt général général : stabiliser le capital des entreprises afin d'assurer leur pérennité et leur dynamisme, dans l'intérêt de l'emploi, objectif dont la valeur constitutionnelle découle du cinquième alinéa du Préambule de 1946.

En incitant les salariés actuels et retraités, comme les mandataires sociaux actuels et retraités, à acquérir et conserver les actions qu'ils détiennent dans leur entreprise (ou dans l'entreprise où ils travaillaient lors de leur départ à la retraite), le législateur entend apporter une réponse appropriée à la récurrence d'une situation préoccupante.

Cette situation est celle où les actionnaires minoritaires, redevables de l'ISF sur leurs parts sans pouvoir bénéficier de l'exonération prévue pour les biens professionnels, sont conduits à céder ces parts à des tiers extérieurs, souvent non nationaux, aux yeux desquels la pérennité de l'entreprise, la préservation de ses " métiers " et la sauvegarde de ses emplois ne sont pas nécessairement des préoccupations majeures.

En abaissant la pression fiscale qui pousse les actionnaires non dirigeants à se dessaisir de leurs titres (ou à exiger de ceux-ci, pour faire face à l'ISF, un rendement trop constant pour être économiquement soutenable), l'article critiqué tend à sauvegarder l'existence de l'entreprise et de ses emplois.

Comme il agit sur la cause fiscale de l'instabilité du capital social des entreprises, le législateur institue une exonération qui, sans être intégrale, doit être suffisamment incitative pour atteindre l'objectif visé et dont les conditions doivent être en adéquation avec cet objectif.

Cette adéquation est réalisée en l'espèce :

- La correction de l'effet de l'ISF sur la pérennité des entreprises est proportionnée à l'objectif poursuivi.
- La contrepartie de l'exonération partielle d'ISF est à la fois exigeante et en rapport direct avec l'intérêt général qui s'attache à la stabilité du capital social : c'est l'engagement de conservation des titres de la société pendant au moins six ans.
- Enfin, l'avantage octroyé n'est pas disproportionné. L'abattement sur l'assiette de l'ISF, qui porte sur 75 % de la valeur des parts ou actions que l'intéressé détient dans la société, se situe entre le pur placement (taxé à 100 %) et le bien professionnel qui est, lui, exonéré.

Eu égard à sa finalité, à son ampleur, comme aux conditions et limitations dont il est assorti, l'avantage fiscal résultant de l'article critiqué ne peut être regardé comme contraire au principe d'égalité devant l'impôt.

Pour la raison indiquée ci-dessus en ce qui concerne le choix de la part exonérée (75 %), il est par ailleurs justifié de porter à cette même proportion (en la faisant passer de 50 % à 75 %) l'exonération partielle applicable aux titres et parts faisant l'objet d'un engagement collectif de conservation de six ans, prévu par l'article 885 *I bis* du code général des impôts.

Il s'agit là d'une mesure d'harmonisation que le Conseil constitutionnel, sauf à substituer ses choix à ceux du législateur, ne saurait remettre en cause en l'absence d'erreur manifeste.

C) Le remboursement aux organismes de sécurité sociale, par affectation directe du produit de diverses impositions, du manque à gagner résultant de la politique d'exonération de cotisations sociales (article 56)

La compensation aux organismes de sécurité sociale, au titre de la politique d'exonération et de réduction des cotisations sociales, est régie par la partie organique du code de la sécurité sociale depuis l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005, examinée par le Conseil le 29 juillet 2005 (n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005).

Après avoir transité, sous la précédente législature, par un organisme ad hoc, le "*Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale*" (FOREC), la compensation s'est effectuée en 2004 et 2005 par une dotation directe s'imputant sur les crédits du ministère du travail et de l'emploi (L'article 34 de la loi de finances pour 2004 a supprimé le FOREC).

L'article 56 de la LFI pour 2006 modifie à nouveau les modalités de ce remboursement.

Il affecte désormais le produit de divers impôts et taxes aux organismes de sécurité sociale afin de compenser les pertes de recettes résultant des allègements de charges sociales pesant sur les entreprises.

Une telle formule est-elle contraire aux principes constitutionnels et organiques (sincérité, universalité ...) régissant les lois de finances ?

Le recours soutenait que oui.

Le second alinéa de l'article 2 de la LOLF prévoit pourtant que " *Les impositions de toute nature* " peuvent être directement affectées à un tiers " *à raison des missions de service public confiées à lui et sous les réserves prévues par les articles 34, 36 et 51* ".

Le Conseil constitutionnel a interprété ces dispositions comme suit (n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 10) :

*" La loi ne peut affecter directement à un tiers des impositions de toutes natures qu'à raison des missions de service public confiées à lui, sous la triple condition que la perception de ces impositions soit autorisée par la loi de finances de l'année, que, lorsque l'imposition concernée a été établie au profit de l'Etat, ce soit une loi de finances qui procède à cette affectation et qu'enfin le projet de loi de finances de l'année soit accompagné d'une annexe explicative concernant la liste et l'évaluation de ces impositions "*.

En l'espèce, ces conditions sont remplies :

- les caisses du régime général de sécurité sociale assurent la gestion d'un service public (n° 82-148DC du 14 décembre 1982, cons. 8) ;
- la perception des impositions concernées et leur affectation, s'agissant de celles antérieurement établies au profit de l'Etat, sont décidées par la loi de finances pour 2006 (art. 1er et art. 56) ;
  - le projet de loi de finances est accompagné de l'annexe explicative prévue par le 1° de l'article 51 de la LOLF concernant la liste et l'évaluation de ces impositions.
  -

En outre, cette compensation des exonérations de cotisations sociales ne peut être regardée comme une dépense " incombant par nature à l'Etat " au sens de la jurisprudence du Conseil (n° 94-351 DC du 29 décembre 1994, cons. 2 à 11 (s'agissant des pensions versées par l'Etat à ses fonctionnaires) ; n° 99-422 DC du 21 décembre 1999, cons. 40 ; n° 95-369 DC du 28 décembre 1995, cons. 14 à 16).

Par ailleurs l'article 56 de la loi de finances pour 2006 est en cohérence tant avec les prévisions de recettes inscrites dans la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour la même année qu'avec l'évaluation de la compensation prévue par le c du 2° du C de l'article L.O. 111-3 CSS (voir l'article 24 de la LFSS pour 2006).

Enfin, l'obligation de compensation intégrale ne trouve sa source ni dans la Constitution, ni dans la loi organique.

En tout état de cause, comme le prévoit le IV du même article 56 :

*" En cas d'écart constaté entre le produit en 2006 des impôts et taxes affectés et le montant définitif de la perte de recettes liée aux allègements de cotisations sociales mentionnés au I pour cette même année, cet écart fait l'objet d'une régularisation, au titre de l'année 2006, par la plus prochaine loi de finances suivant la connaissance du montant définitif de la perte "*.

## D) La réforme de l'impôt sur le revenu

La loi de finances pour 2006 réforme assez substantiellement l'impôt sur le revenu et touche, de façon incidente, l'impôt de solidarité sur la fortune et les impôts locaux.

Cette réforme repose sur quatre piliers dont l'importance objective, on va le voir, est sans rapport direct avec la complexité :

- Instauration d'un " bouclier fiscal " (article 74) ;
- Simplification du barème qui passe de sept à cinq tranches, avec des taux modifiés (Soit : 0 % (limite supérieure : 5 515 €), 5,5 % (limite supérieure : 11 000 €), 14 % (limite supérieure : 24 432 €), 30 % (limite supérieure : 65500 €) et 40 %) (article 75) ;
- Suppression de l'abattement forfaitaire de 20 % sur les revenus déclarés par les tiers, par intégration de l'abattement dans le barème et neutralisation de l'effet de cette " barémisation " sur les revenus qui ne bénéficiaient pas de l'abattement (article 76) ;
- Plafonnement global des avantages fiscaux (article 78).

Seuls les articles 74 et 78 étaient contestés.

### 1) Le " bouclier fiscal " (art. 74)

L'article 74 tend à plafonner la part des revenus d'un foyer fiscal affectée au paiement d'impôts directs.

a) Le nouvel article 1649-0 A du code général des impôts institue un droit à restitution de la fraction des impositions excédant le seuil de 60 % des revenus.

Sous réserve qu'elles ne soient pas déductibles d'un revenu catégoriel de l'impôt sur le revenu et qu'elles aient été payées en France, les impositions directes prises en compte sont les suivantes :

- l'impôt sur le revenu ;
- l'impôt de solidarité sur la fortune ;
- la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties afférentes à l'habitation principale du contribuable, ainsi que certaines taxes additionnelles à ces taxes ;
- la taxe d'habitation afférente à l'habitation principale du contribuable, ainsi que certaines taxes additionnelles à cette taxe.

Les revenus qui entrent dans le calcul du droit à restitution sont, sous réserve de certains aménagements et exceptions, les revenus soumis à l'impôt sur le revenu nets de frais professionnels, les produits soumis à prélèvement libératoire et les revenus exonérés d'impôt sur le revenu réalisés au cours de la même année en France ou hors de France.

Le " bouclier fiscal " devrait bénéficier à trois catégories de personnes :

- Les titulaires de faibles revenus (premier et deuxième déciles), acquittant des impôts locaux proportionnellement très élevés par rapport à leurs capacités contributives ;
- Les personnes percevant des revenus modiques (en particulier des pensions), mais assujettis à l'ISF parce que propriétaires de leur résidence principale ;
  - A l'autre extrémité de l'échelle des revenus, environ 7 000 contribuables relevant des neuvième et dixième déciles.

b) Les requérants faisaient grief à ces dispositions de méconnaître le principe d'égalité devant l'impôt.

Aux termes de l'article 13 de la Déclaration de 1789 :

*" Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ".*

L'article 13 de la déclaration de 1789 ne serait pas respecté si l'impôt revêtait un caractère confiscatoire ou s'il faisait peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives.

S'il n'a pas été aussi loin que le tribunal constitutionnel allemand, pour lequel l'impôt ne doit pas absorber plus de la moitié des revenus (BvG 37/91, 22 juin 1995), le Conseil constitutionnel a condamné l'impôt spoliateur :

- en jugeant a contrario que tel ou tel des dispositifs fiscaux qui lui étaient soumis ne présentait pas de caractère confiscatoire (par exemple : n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, cons. 34 ; n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, cons. 28)

- et en censurant deux dispositifs fiscaux en raison de leur caractère abusif (n° 85-200 DC du 16 janvier 1986, cons. 17 ; n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, cons. 27 et 28).

Dès lors, dans son principe, l'article contesté, loin de méconnaître l'égalité devant l'impôt, tend à éviter une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.

Qu'en est-il des modalités adoptées pour la mise en oeuvre de ce principe ?

Leur analyse montre que ni la fixation de la part des revenus au-delà de laquelle le paiement d'impôts directs ouvre droit à restitution, ni la définition des revenus entrant dans le calcul, ni la détermination des impôts directs pris en compte, ni les autres mesures retenues pour opérer la restitution ne sont inappropriées à la réalisation de l'objectif que s'est fixé le législateur.

Le Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation de même nature que celui du législateur, ne saurait substituer ses propres choix à ceux arrêtés par ce dernier.

## 2) Le plafonnement des " niches fiscales " (art. 78)

a) Il a été jugé (n° 2003-473 DC du 26 juin 2003, cons. 5 ; n° 2003-486 DC du 11 décembre 2003, cons. 13) :

- que l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et " la garantie des droits " requise par son article 16 ne seraient pas effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des règles qui leur sont applicables et si ces règles présentaient une complexité inutile ;

- qu'il en irait de même si ces règles présentaient une complexité excessive au regard de la capacité de leurs destinataires à en mesurer utilement la portée.

La complexité inutile de la loi ou, au sens qui vient d'être défini, sa complexité excessive, restreint l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles qui sont déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel : *" Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas ".*

Surtout, en matière fiscale, la complexité excessive de la loi, lorsqu'elle a pour destinataires les contribuables, méconnaît l'article 14 de la Déclaration de 1789, aux termes duquel : *" Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ".*

Il en est d'autant plus ainsi lorsque la loi fiscale appelle le contribuable à opérer des arbitrages et conditionne la charge finale de l'impôt aux choix éclairés de l'intéressé.

Au regard du principe d'égalité devant l'impôt, la justification des dispositions fiscales incitatives, qui attachent des effets favorables à certains choix effectués par le contribuable, est liée à la possibilité effective, pour ce dernier, d'évaluer, avec un degré de prévisibilité raisonnable, le montant de son impôt selon les diverses options qui lui sont ouvertes.

Toutefois, des motifs d'intérêt général suffisants peuvent justifier la complexité de la loi (par exemple : n° 2004-494 DC du 29 avril 2004. cons. 14).

b) Au regard des principes qui viennent d'être rappelés, l'article 78 de la loi de finances pour 2006 a été censuré dans son intégralité :

- Sa complexité était excessive eu égard à sa finalité.

- Elle n'était pas justifiée par des motifs suffisants d'intérêt général.

\* La complexité de l'article 78 était excessive eu égard à sa finalité.

En premier lieu, les destinataires des dispositions en cause étaient non seulement l'administration fiscale, mais encore les contribuables, puisqu'ils devaient calculer par avance le montant de leur impôt, afin d'évaluer l'impact des nouvelles règles de plafonnement sur tel ou tel de leurs choix.

Un tel calcul impliquerait notamment la conversion en réduction d'impôt des avantages se traduisant par une déduction de l'assiette du revenu imposable (dispositifs " Robien " et " Malraux " en matière immobilière).

Cette conversion imposerait le recours à un taux moyen d'imposition défini par un ratio dont le contribuable devrait évaluer le numérateur et le dénominateur par référence aux nombreuses dispositions auxquelles renvoie l'article 78 et sur la base de données qu'il ne connaît pas encore.

Le calcul devrait en outre prendre en compte :

- l'incidence des reprises, lorsque des engagements pluriannuels n'ont pu être respectés,

- ainsi que les particularités que conserveraient certains régimes d'incitation fiscale spécifiques en matière d'investissement dans les entreprises ou dans l'immobilier, qu'il s'agisse des possibilités de report (cas du dispositif " Madelin "), de l'aménagement de leurs régimes propres incidemment réalisé par l'article 78, de l'existence future de plusieurs plafonds (cas des investissements outre-mer) ou de ce qu'une partie de l'avantage échapperait au plafonnement (cas du dispositif " Malraux ").

Cette complexité se traduisait notamment par la longueur de l'article 78 (9 pages de la " petite loi " et 14 801 caractères), par le caractère imperméable au profane (et parfois ambigu pour le spécialiste) de ses dispositions, ainsi que par les très nombreux renvois qu'il comportait à d'autres dispositions.

Elle n'aurait été qu'atténuée par la présentation que l'administration pouvait en faire par voie de notices explicatives ou de circulaires.

Les incertitudes qui en résultaient auraient été à la source d'insécurité juridique, et notamment de malentendus et de contentieux.

La complexité du dispositif organisé par l'article 78 aurait mis une partie au moins des contribuables concernés hors d'état d'opérer les arbitrages auxquels les invite le législateur.

C'est essentiellement en raison de sa finalité (par elle-même légitime) que la complexité de l'article 78 a été jugée excessive : si le législateur entend pousser les contribuables à faire des

choix, il doit leur offrir un minimum de " visibilité " et non les plonger dans un environnement opaque ne les mettant pas en mesure de se déterminer valablement. Cette absence de " visibilité " contrevient aussi au principe d'égalité.

Faute pour la loi de garantir la rationalité des arbitrages auxquels elle invite les contribuables, serait altérée la justification de chacun des avantages fiscaux soumis au plafonnement global du point de vue de l'égalité devant l'impôt. Cette justification ne peut en effet résider que dans le fait que ces avantages incitent, en connaissance de cause, les contribuables à adopter des comportements concourant à la réalisation des objectifs d'intérêt général que le législateur s'était assigné en les instituant.

\* Par ailleurs, la complexité de l'article 78 n'était pas justifiée par un intérêt général suffisant. En effet, le gain attendu, pour le budget de l'Etat, du dispositif de plafonnement des avantages fiscaux organisé par l'article 78 de la loi déferée était sans commune mesure avec la perte de recettes résultant des dispositions combinées de ses articles 74, 75 et 76 (coût de la réforme du barème : 3,8 milliards € ; recettes supplémentaires attendues du plafonnement global des avantages fiscaux : 40 millions €).

#### E) La réforme de la taxe professionnelle

L'article 85 de la loi déferée refond à l'avantage des entreprises le régime actuel de plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée.

Pour résumer à l'essentiel les nouvelles dispositions, lesquelles présentent une grande technicité :

- L'entreprise est désormais intégralement exonérée de la part de la taxe professionnelle excédant 3,5 % de sa valeur ajoutée ;

- L'Etat ne rembourse à la collectivité territoriale concernée qu'une part du manque à percevoir. Reste à la charge de cette collectivité la part du dépassement imputable au vote de taux excédant un certain seuil. Celui-ci est le taux de 2005 dans la limite du taux de 2004 majoré de 5,5% (pour les communes), 7,3% (pour les départements) ou 5,1% (pour les régions).

Que penser de la constitutionnalité de ce dispositif du point de vue du principe d'égalité et de la libre administration des collectivités territoriales ?

Certes, le législateur exerce la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution (sixième et quatorzième alinéas) lorsqu'il plafonne le taux d'une imposition locale ou prend une mesure d'effet équivalent.

Il ne peut cependant le faire que dans le respect du principe constitutionnel de l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Aux termes du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, issu de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 : "*Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en oeuvre*".



Pour assurer la mise en oeuvre de cette disposition, la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 a inséré dans le code général des collectivités territoriales les articles L.O. 1114-1 à L.O. 1114-4.

Aux termes du troisième alinéa de l'article L.O. 1114-3 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction résultant de la censure partielle prononcée par le Conseil constitutionnel le 29 juillet 2004 (n° 2004-500 DC, loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, cons. 15 et 16), "*la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003*".

Ce " plancher " doit être respecté pour chacune des catégories de collectivités territoriales définies à l'article L.O. 1114-1 du même code.

Le Conseil constitutionnel serait donc conduit à censurer des actes législatifs ayant pour conséquence de faire passer la part des ressources propres d'une catégorie de collectivités territoriales en-dessous de ce plancher.

Toutefois, l'effet de l'article contesté, quoique non favorable à l'autonomie financière des collectivités territoriales, ne sera pas d'une ampleur telle que le degré d'autonomie financière d'une catégorie de collectivités territoriales se dégradera inévitablement dans une proportion incompatible avec la règle fixée par l'article L.O. 1114-3.

La réforme de la taxe professionnelle résultant de la loi de finances n'affecte, en effet, que faiblement le ratio des ressources propres par catégorie.

Il n'en demeure pas moins que l'article L.O. 1114-4 du code général des collectivités territoriales tend à garantir la pérennité de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Il prévoit à cet effet que le Gouvernement transmettra au Parlement, pour une année donnée et au plus tard le 1er juin de la deuxième année qui suit "*un rapport faisant apparaître, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources ainsi que ses modalités de calcul et son évolution*".

Il exige que "*si, pour une catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres ne répond pas aux règles fixées à l'article L.O. 1114-3, les dispositions nécessaires sont arrêtées, au plus tard, par une loi de finances pour la deuxième année suivant celle où ce constat a été fait*".

Dès lors, si, au vu de ce rapport, il apparaissait que, en raison de l'évolution des circonstances, et notamment par l'effet de la réforme de la taxe professionnelle (seul ou conjugué à d'autres causes), la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources d'une catégorie de collectivités territoriales devenait inférieure au seuil minimal déterminé par l'article L.O. 1114-3 du code général des collectivités territoriales, il appartiendrait à la loi de finances pour la deuxième année suivant celle de ce constat d'arrêter les mesures appropriées pour rétablir le degré d'autonomie financière de cette catégorie au niveau imposé par la législateur organique. Faute de le faire, la loi de finances encourrait la censure.

Par ailleurs, comme l'a jugé le Conseil dans sa décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 (cons. 20) :

" *en prévoyant que le rapport transmis par le Gouvernement présentera, pour chaque catégorie de collectivités, non seulement la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources mais également ses modalités de calcul, le législateur organique a nécessairement*

*voulu que le Parlement soit mis à même de connaître cette part pour chaque collectivité territoriale et d'évaluer ainsi sa capacité de libre administration ".*

Si ce rapport révélait que la mesure contestée entravait la gestion d'une collectivité territoriale au point de porter à sa libre administration une atteinte d'une gravité telle que serait méconnu l'article 72 de la Constitution, il appartiendrait aux pouvoirs publics de prendre les mesures correctrices appropriées.

Sous ces deux réserves, l'article contesté, qui poursuit un objectif d'intérêt général économique (améliorer la compétitivité fiscale de la France) et dont les modalités reposent sur des critères objectifs et rationnels en relation directe avec cet objectif, n'a pas été jugé contraire à la Constitution.

### **III) Les " cavaliers budgétaires "**

Deux dispositions de la loi adoptée n'avaient pas leur place dans une loi de finances. L'article 105 de la loi déferée, qui modifiait le premier alinéa de l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales, permettait aux conseils régionaux de déléguer à des établissements publics autres que " locaux " la gestion des avances qu'ils octroient à certaines entreprises.

L'article 148, qui modifiait l'article L. 822-1 du code de l'éducation, prévoyait que les biens affectés au logement des étudiants et appartenant à un établissement public pourraient être transférés aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale s'engageant à les rénover ou à les réhabiliter, à l'instar de ceux qui appartiennent à l'Etat.

Ces articles ne concernaient ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'Etat.

Aucun n'avait trait à des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat.

Aucun n'avait pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières.

Aucun n'était relatif au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ni à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques.

Etrangers au domaine des lois de finances tel qu'il résulte de la LOLF, ils ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution.

La censure était d'office.