

Commentaire de la décision n° 2009-599 DC – 29 décembre 2009

Loi de finances pour 2010

Depuis sa décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 sur la loi de finances pour 2006, le Conseil constitutionnel n'avait pas été saisi de la loi de finances initiale. Depuis 1973, cette saisine revêtait pourtant un caractère quasi systématique. En effet, avant 2006, seules les lois de finances pour 1989 et 1993 n'avaient pas été soumises à son examen.

Le projet de loi de finances pour 2010, délibéré en Conseil des ministres le 30 septembre 2009, a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 17 novembre et par le Sénat le 8 décembre. Après réunion de la commission mixte paritaire (CMP), il a été définitivement adopté par les deux assemblées le 18 décembre 2009.

Le Conseil constitutionnel en a été saisi par plus de soixante députés le 22 décembre et, le lendemain, par plus de soixante sénateurs. Les deux saisines étaient rédigées en termes identiques.

La décision du 29 décembre 2009 revêt une importance particulière compte tenu de l'ampleur des réformes que la loi examinée contient, notamment la suppression de la taxe professionnelle et la création d'une contribution carbone.

Le Conseil a, d'une part, répondu aux griefs développés dans des saisines très solidement argumentées. Il a, d'autre part, soulevé d'office, s'agissant de la contribution économique territoriale, le régime applicable à certains contribuables employant moins de cinq salariés et non soumis à l'impôt sur les sociétés¹ et, s'agissant de la contribution carbone, le régime des exonérations, ce qui l'a conduit à prononcer la censure globale de cette contribution. Il a enfin soulevé d'office trois dispositions qui n'avaient pas leur place en loi de finances².

1 Voir *infra* I. A. 1.

2 Articles 108, 116 et 145 de la loi déferée (voir *infra* VII).

I.- Le principe de sincérité

Le principe de sincérité des textes financiers a été dégagé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, dès 1993³, pour les lois de finances et, dès 1999⁴, pour les lois de financement de la sécurité sociale, soit avant que ce principe ne soit expressément consacré par les textes organiques, en particulier par les articles 27, 31 et 32 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et par les articles 1^{er} et 12 de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS)⁵.

Le Conseil a précisé que, s'agissant des lois de finances de l'année, la sincérité consiste dans l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre que la loi détermine. Cette exigence constitutionnelle, qui découle des articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789⁶, est inscrite dans l'article 32 de la LOLF.

Le Conseil était saisi de trois griefs touchant à la sincérité de la loi de finances.

En premier lieu, les requérants dénonçaient la sous-estimation des hypothèses de croissance et soutenaient qu'elle était destinée à soustraire à l'examen du Parlement l'emploi du produit des recettes excédentaires de l'année 2010.

L'hypothèse de croissance retenue pour bâtir la loi de finances pour 2010 est de 0,75 % tandis que les requérants entendaient s'appuyer sur des études économiques prévoyant, « en moyenne », une croissance de 1,25 %.

Le Conseil a rappelé sa jurisprudence habituelle sur le caractère restreint de son contrôle sur les hypothèses économiques qui fondent la loi de finances, autolimitation inhérente aux incertitudes des prévisions économiques. En l'absence de volonté délibérée de sous-évaluer les recettes pour 2010, le Conseil constitutionnel a donc écarté ce grief.

Le Conseil constitutionnel a, en outre, accueilli l'argumentation du Gouvernement selon laquelle, en application de la LOLF, la loi de finances de l'année doit désormais arrêter « *les modalités selon lesquelles sont utilisés les*

3 Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993, *Loi de finances rectificative pour 1993*, cons. 22 et 23.

4 Décision n° 99-422 DC du 21 décembre 1999, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2000*, cons. 22 à 31.

5 2° du C du paragraphe I, paragraphe VII et 3° du paragraphe VIII de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale et article L.O. 132-2-1 du code des juridictions financières.

6 Décisions n°s 2009-585 DC du 6 août 2009, *Loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008*, cons. 2, et 2006-538 DC du 13 juillet 2006, *Loi portant règlement définitif du budget de 2005*, cons. 2.

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'État »⁷. En application de cette disposition, le paragraphe IV de l'article 67 de la loi de finances pour 2010 affecte ces éventuels surplus à la réduction du déficit budgétaire. Le Conseil constitutionnel n'a donc pas repris sa jurisprudence antérieure, en pareille hypothèse, consistant à imposer au Gouvernement de soumettre au Parlement une loi de finances rectificative si, en cours d'année, les recouvrements de recettes constatés s'écartaient sensiblement des prévisions⁸.

En second lieu, les requérants faisaient valoir que les autorisations de crédits de plusieurs chapitres budgétaires étaient manifestement sous-évaluées. Les requérants entendaient se fonder sur le rapport au Parlement de la Cour de comptes prévu par le 6° de l'article 58 de la LOLF. Ils liaient cette argumentation à la mise en réserve de crédits annoncée dans les documents joints au projet de loi de finances.

Toutefois, d'une part, le Conseil a rappelé que le vote des crédits relevait de la compétence du législateur et qu'il n'appartenait pas au Conseil constitutionnel de substituer son appréciation à celle du législateur sur les choix budgétaires. L'insuffisance des crédits votés ne saurait porter atteinte à la sincérité budgétaire qu'en cas d'incompatibilité manifeste avec les besoins prévisibles. Or, les requérants reconnaissaient eux-mêmes dans la saisine que, pour la Cour des comptes, les insuffisances dénoncées étaient « *probables, sans pouvoir le plus souvent être chiffrées* ». D'autre part, la mise en réserve de crédits annoncée n'était que la mise en œuvre de l'article 51 de la LOLF. Ce grief d'insincérité des crédits était donc infondé.

Enfin, les requérants reprochaient à la loi de finances de ne pas intégrer le « grand emprunt » dont le principe et le montant avaient été annoncés au cours du débat parlementaire. Le Conseil constitutionnel a estimé qu'une telle annonce n'entachait pas la sincérité de la loi de finances et que ce recours supplémentaire à l'emprunt devrait, comme le prévoit la LOLF, faire l'objet d'un projet de loi de finances rectificative. Il a, ce faisant, appliqué à l'annonce d'une loi de finances rectificative en cours d'examen de la loi de finances la jurisprudence qu'il avait adoptée à propos des explications données par le Gouvernement en cours d'examen sur les mesures de gestion envisagées en cours d'exercice⁹.

7 10° du I de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

8 Décisions n^{os} 99-424 DC du 29 décembre 1999, *Loi de finances pour 2000*, cons. 4, et 2001-456 DC du 27 décembre 2001, *Loi de finances pour 2002*, cons. 4.

9 Décisions n^{os} 2002- 464 DC du 27 décembre 2002, *Loi de finances pour 2003*, cons. 6, et 2003-489 DC du 29 décembre 2003, *Loi de finances pour 2004*, cons. 6.

II.- La réforme de la fiscalité locale (articles 2, 77 et 78)

La loi de finances pour 2010 est marquée du sceau de la réforme du système de financement des collectivités territoriales. Cette réforme, inscrite aux articles 2, 3, 76 à 78 de la loi déferée, se traduit, après une année 2010 de transition, par la disparition de la taxe professionnelle et son remplacement par une contribution économique territoriale (CET), complétée par de nouvelles impositions et par la réaffectation ou la modification d'impositions existantes. La CET est elle-même composée de deux impositions, la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Les requérants contestaient plusieurs dispositions des articles 2, 77 et 78 de la loi déferée.

En ce qui concerne la CET en général, ils faisaient grief au « nouveau ticket modérateur », qui fait financer par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre une part du coût du dégrèvement accordé aux entreprises, d'être contraire à l'objectif constitutionnel d'intelligibilité de la loi et au principe d'égalité. Ils contestaient également le mode de calcul de la « compensation relais 2010 », destinée à assurer aux collectivités territoriales un certain niveau de ressources pendant l'année de transition : elle était, selon eux, contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales et portait atteinte au principe d'égalité.

En ce qui concerne la CVAE en particulier, composante de la CET, les requérants estimaient que le législateur n'avait pas, en définissant son assiette, épuisé sa compétence et avait retenu des critères contraires au principe de libre administration des collectivités territoriales. Ils soutenaient également que le barème, avec le mécanisme de plafonnement, d'abattement et de dégrèvement qui y est associé, méconnaissait le principe d'égalité devant l'impôt.

En ce qui concerne la péréquation de la CVAE en particulier, les requérants critiquaient le mécanisme introduit après la CMP en ce qu'il porterait atteinte à l'objectif d'intelligibilité, au principe de libre administration des collectivités territoriales et aux exigences tirées du dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution qui dispose que « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ».

De manière spécifique, les requérants jugeaient que l'institution de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) destinée à compléter les ressources fiscales des collectivités territoriales contrevenait au principe d'égalité.

Enfin, de manière générale, les requérants estimaient que l'ensemble de ces dispositions ne permettrait pas de respecter le principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités territoriales, le ratio de ressources propres s'en trouvant *in fine* par trop dégradé.

Avant de rejeter l'ensemble de ces griefs, le Conseil constitutionnel a, dans sa décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, soulevé d'office le traitement de certains contribuables au regard de la CET pour censurer une disposition qui créait une rupture d'égalité.

A.- La contribution économique territoriale

1.- Le régime applicable à certaines catégories de contribuables employant moins de cinq salariés et non soumis à l'impôt sur les sociétés

L'article 2 de la loi déferée instituait, à l'article 1467 du code général des impôts (CGI), un régime particulier de CFE pour les titulaires de bénéfices non commerciaux (BNC), les agents d'affaires, les fiduciaires pour l'accomplissement de leur mission et les intermédiaires de commerce, employant moins de cinq salariés et non soumis à l'impôt sur les sociétés.

Le Conseil constitutionnel a soulevé d'office la question de la conformité de ce dispositif avec l'article 13 de la Déclaration de 1789 et l'article 34 de la Constitution.

La difficulté ne portait pas, comme cela a été soulevé lors des débats au Sénat, sur la différence de traitement entre les titulaires des BNC et les titulaires des bénéfices industriels et commerciaux (BIC), le Conseil constitutionnel ayant reconnu, dans sa décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998¹⁰, une différence de situation entre ces deux catégories de contribuables.

Il s'agissait au contraire, dans la présente décision, d'examiner la différence de traitement entre des contribuables placés objectivement dans une même situation, la seule différence résultant du nombre de salariés.

Ainsi, le rapprochement du droit commun et du régime particulier a permis de souligner une différence de situation pour des titulaires de BNC, les agents d'affaires, les fiduciaires pour l'accomplissement de leur mission et les

10 Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, *Loi de finances pour 1999*, cons. 18 à 22.

intermédiaires de commerce au chiffre d'affaires inférieur à 500 000 euros dès lors qu'ils emploient plus ou moins de cinq salariés.

Certes, dans les deux cas, ils étaient exonérés de CVAE. Mais ceux employant moins de cinq salariés étaient soumis à une cotisation foncière des entreprises dont la base ajoute 5,5 % des recettes à la valeur locative des biens passibles d'une taxe foncière. Au contraire, ceux qui employaient plus de quatre salariés n'étaient soumis qu'à la cotisation foncière des entreprises fondée sur la seule valeur locative des biens.

Le Conseil constitutionnel a jugé que le fait d'imposer davantage, parmi les contribuables visés ci-dessus réalisant moins de 500 000 euros de chiffre d'affaires, ceux qui emploient moins de cinq salariés constitue une rupture caractérisée du principe d'égalité devant l'impôt. Il a donc déclaré contraire à la Constitution, au 1° de l'article 1467 du CGI, les mots : « *Dans le cas des contribuables autres que ceux visés au 2°*, », le premier alinéa de son 2° et, par voie de conséquence, le second alinéa du paragraphe I de l'article 1586 *ter* du même code. Il a enfin jugé que les autres dispositions de l'article 1467 du CGI ne sont pas contraires à la Constitution.

2.- Le « nouveau ticket modérateur »

L'article 85 de la loi de finances pour 2006 a institué une participation des collectivités territoriales au plafonnement global de la taxe professionnelle. Ce « ticket modérateur » met en effet à leur charge une partie des dégrèvements accordés, l'État ne remboursant aux collectivités concernées qu'une part du manque à percevoir.

Le 3.2 de l'article 77 de la loi déferée modifie le dispositif existant en insérant, dans le CGI, un article 1647-0 B *septies*. Ce dernier définit les modalités de mise en œuvre d'un « nouveau ticket modérateur » qui fait financer par les communes et les EPCI à fiscalité propre une fraction du montant du dégrèvement de la CET accordé aux entreprises dont la cotisation totale représente plus de 3 % de la valeur ajoutée. Cette fraction sera mise à la charge des communes et des EPCI à fiscalité propre à compter de 2013 si le dégrèvement est accordé pendant plus d'une année.

Les requérants soutenaient que ce dispositif était contraire au principe de libre disposition des ressources posé au premier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution et qu'il instituait une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre. Ils soulignaient également que la complexité du mécanisme retenu ne permettrait pas d'atteindre le but fixé et remettait en cause l'objectif

constitutionnel d'intelligibilité de la loi. Enfin, ils faisaient valoir que ce dispositif était susceptible d'entraîner une différence de traitement entre communes, non justifiée par un motif d'intérêt général, dès lors qu'il pouvait conduire à ce que des communes appliquant la même politique fiscale contribuent au financement de ce dégrèvement dans des proportions très différentes.

Le Conseil constitutionnel a rappelé que le « nouveau ticket modérateur » constituait une transposition, à la CET, du dispositif prévu par l'article 85 de la loi de finances pour 2006, dispositif déclaré non contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 sur la loi de finances pour 2006. Avait alors été créé un mécanisme de participation des communes et des EPCI au régime de plafonnement de l'impôt en fonction de la valeur ajoutée des entreprises. La loi déferée reprend ce dispositif en ne mettant à la charge des communes et des EPCI que l'augmentation du dégrèvement, au titre du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée depuis 2010, pour les seules entreprises plafonnées pendant deux années de suite.

Le Conseil constitutionnel a, dès lors, considéré que le caractère technique que revêt le dispositif de plafonnement de la CET à 3 % de la valeur ajoutée des entreprises n'est pas à lui seul de nature à rendre ce plafonnement contraire à l'objectif constitutionnel d'intelligibilité de la loi. Il a jugé que ce plafonnement n'a pas pour effet d'instaurer une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre et que ce nouveau dispositif, qui est au demeurant plus favorable que l'ancien pour les communes et les EPCI concernés, ne crée pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.

3.- Le mode de calcul de la « compensation relais 2010 »

Le 4.1 de l'article 2 de la loi déferée insère, dans le CGI, un article 1640 B dont le II prévoit que les collectivités territoriales et les EPCI dotés d'une fiscalité propre recevront au titre de l'année 2010, en lieu et place du produit de la taxe professionnelle, une compensation intitulée « compensation relais 2010 ».

Le montant de cette compensation peut être calculé de deux manières, étant précisé que les collectivités territoriales et les EPCI percevront le montant le plus élevé.

Le montant en question peut correspondre en premier lieu au « *produit de la taxe professionnelle qui résulterait... de l'application, au titre de l'année 2010, des dispositions relatives à cette taxe dans leur version en vigueur au*

31 décembre 2009. Toutefois, pour le calcul de ce produit, d'une part, il est fait application des délibérations applicables en 2009 relatives aux bases de taxe professionnelle, d'autre part, le taux retenu est le taux de taxe professionnelle... pour les impositions au titre de l'année 2009 dans la limite du taux voté pour les impositions au titre de l'année 2008 majoré de 1 % ».

Le montant de compensation peut correspondre, en second lieu, au produit de la taxe professionnelle de la collectivité territoriale ou de l'établissement public au titre de l'année 2009.

Le 4.1 de l'article 2 de la loi déferée prévoit également que les communes et EPCI à fiscalité propre percevront, le cas échéant, une somme tenant compte des effets du « taux relais » de contribution foncière des entreprises qu'ils auraient voté en application du paragraphe I de l'article 1640 B du CGI.

Les requérants soutenaient, d'une part, que le dispositif retenu portait atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales et à la libre disposition par ces dernières de leurs ressources propres ; ils soutenaient, d'autre part, qu'il se traduisait par un manque à gagner pour ces collectivités et instituait des inégalités entre les collectivités selon qu'elles ont augmenté ou non leur taux de taxe professionnelle en 2009 ; enfin, ils faisaient valoir que ce dispositif conduisait à ne pas tenir compte des taux de taxe professionnelle votés en 2009 et privait les collectivités territoriales de la possibilité de prévoir leurs ressources pour l'année 2010.

Le Conseil constitutionnel a souligné que la « compensation relais 2010 » est, en raison de son mode de calcul, fondée sur les délibérations prises par les collectivités territoriales au cours de l'année 2009. En effet, le montant de la compensation résultera soit du produit 2009 des impositions, soit des bases d'impositions 2009 dans la limite du taux voté pour les impositions au titre de l'année 2008 majoré de 1 %.

La limite de 1 % ainsi instituée ne posait pas de question de constitutionnalité, dans la mesure où, d'une part, elle est transitoire – puisque le dispositif s'appliquera uniquement en 2010 – et, d'autre part, elle a pour objet d'éviter tout « effet d'aubaine ». Il s'agit, en effet, de faire obstacle à une augmentation supérieure du taux de cette taxe qui n'aurait été motivée que par l'annonce de la suppression de la taxe professionnelle.

Dès lors, il a été jugé que les dispositions retenues par l'article 1640 B du CGI pour calculer le montant de la « compensation relais » versée par l'État aux collectivités territoriales en 2010 ne portent pas une atteinte inconstitutionnelle

aux principes de libre administration et de libre disposition de leurs ressources propres par les collectivités territoriales et n'instituent pas entre elles une inégalité de traitement qui ne serait pas fondée sur un motif d'intérêt général. Pour les mêmes raisons, le Conseil constitutionnel a considéré que ces dispositions n'ont pas non plus pour effet de priver les collectivités territoriales de la possibilité de prévoir le montant de leurs ressources au cours de l'année 2010.

Au regard de ces éléments, le Conseil constitutionnel a jugé que l'article 1640 B du CGI, tel que rédigé par le 4.1 de l'article 2 de la loi déferée, n'est pas contraire à la Constitution.

B.- La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

1.- L'assiette et le barème

a) Le grief tiré de l'incompétence négative

Le 2.1.1 de l'article 2 de la loi déferée institue un régime particulier de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises pour les entreprises de navigation maritime ou aérienne qui exercent des activités conjointement en France et à l'étranger. Pour ces dernières, il n'est pas tenu compte de la valeur ajoutée provenant des opérations directement liées à l'exploitation de navires ou d'aéronefs ne correspondant pas à l'activité exercée en France. Le législateur renvoie à un décret en Conseil d'État pour préciser les modalités d'application de ce régime.

Selon les requérants, le législateur avait méconnu l'étendue de sa compétence en laissant au décret précité la possibilité de modifier l'assiette de la CVAE.

Le Conseil constitutionnel a considéré que tel n'était pas le cas en l'espèce. En effet, l'article 2 de la loi déferée détermine précisément l'assiette de la CVAE et le renvoi au décret précité n'a pour seul objet que de préciser les modalités pratiques permettant la perception de cette imposition.

Dès lors, le Conseil constitutionnel a jugé que les troisième et quatrième alinéas de l'article 1586 *ter* du CGI, dans leur rédaction issue du 2.2.1 de l'article 2 de la loi déferée, n'étaient entachés d'aucune incompétence négative.

b) Le grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité devant l'impôt

L'article 2 de la loi déferée fixe les modalités de calcul de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises en prévoyant, dans l'avant-dernier alinéa de l'article 1586 *ter* du CGI, que les entreprises sont en principe redevables de cette cotisation au taux de 1,5 % quel que soit leur chiffre d'affaires dès lors qu'il est supérieur à 152 500 euros.

Par ailleurs, il met en place, à travers l'article 1586 *quater* du CGI, un mécanisme de dégrèvement de cotisation en fonction du chiffre d'affaires de l'entreprise.

Il institue en outre, au 7° du I de l'article 1586 *sexies* du CGI, un mécanisme de plafonnement de la valeur ajoutée servant d'assiette à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Ce plafonnement de la valeur ajoutée est de 80 % du chiffre d'affaires pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 7,6 millions d'euros et de 85 % du chiffre d'affaires pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est égal ou supérieur à ce montant.

Il insère également, dans le CGI, les articles 1586 *octies* et 1586 *quater*. Aux termes du paragraphe III de l'article 1586 *octies* : « *La valeur ajoutée est imposée dans la commune où le contribuable dispose de locaux ou emploie des salariés exerçant leur activité plus de trois mois. Lorsqu'un contribuable dispose de locaux ou emploie des salariés exerçant leur activité plus de trois mois dans plusieurs communes, la valeur ajoutée est imposée dans chacune de ces communes et répartie entre elles au prorata de l'effectif qui y est employé.* » Le paragraphe III de l'article 1586 *quater* du CGI organise, quant à lui, un dispositif dit « anti-abus » qui prévoit notamment, et sous certaines conditions restrictives, qu'en cas d'apport, de cession d'activité ou de scission d'entreprises réalisée à compter du 22 octobre 2009, le chiffre d'affaires à retenir pour le calcul de la cotisation est égal à la somme des chiffres d'affaires des entités détenues à plus de 50 %.

Selon les requérants, le dispositif adopté introduisait une triple rupture d'égalité devant l'impôt et les charges publiques.

D'une part, ils faisaient valoir qu'en mettant en place une progressivité de l'impôt dû par les entreprises sur la base du chiffre d'affaires, lequel n'entrait pas dans la définition de l'assiette de l'impôt, la CVAE ne reflétait pas leurs capacités contributives réelles.

D'autre part, ils estimaient que, à valeur ajoutée équivalente, et nonobstant le système de dégrèvement prévu, le calcul de la CVAE pouvait conduire deux entreprises redevables théoriquement d'une cotisation sur la valeur ajoutée d'un montant identique à acquitter des cotisations d'un montant très différent dès lors que, pour l'une d'entre elles, la valeur ajoutée représentait une part plus importante de son chiffre d'affaires.

Enfin, les requérants reprochaient à la loi de ne pas avoir prévu une consolidation générale du chiffre d'affaires de l'ensemble des entités composant une société, et ainsi d'imposer différemment des entreprises qui ont réalisé un chiffre d'affaires identique selon qu'elles possèdent un ou plusieurs établissements.

Ces trois griefs ont été écartés par le Conseil constitutionnel.

En ce qui concerne la première question, le Conseil constitutionnel a exercé un contrôle restreint en rappelant qu'il ne dispose n'a pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement. Par conséquent, il ne saurait rechercher si les objectifs que s'est assignés le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé. En l'espèce, le législateur n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation en retenant le chiffre d'affaires des entreprises comme critère de la capacité contributive.

S'agissant de la deuxième question, le Conseil constitutionnel a considéré que le double plafonnement mis en place ne conduisait pas à traiter de façon différenciée des contribuables se trouvant dans des situations objectivement identiques. En effet, la différence de taux, selon que le chiffre d'affaires de l'entreprise est ou non supérieur à 7,6 millions d'euros, vise à prendre en considération la situation particulière des activités à forte intensité de main-d'œuvre pour lesquelles l'assiette de la valeur ajoutée peut s'avérer très pénalisante.

Enfin, le Conseil constitutionnel a estimé que l'absence de consolidation générale du chiffre d'affaires de l'ensemble des entités ne portait pas atteinte au principe d'égalité devant l'impôt et n'était pas non plus, contraire au principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités territoriales. S'inscrivant dans la continuité de la loi organique du 29 juillet 2004¹¹ et de sa décision

¹¹ Loi organique n°2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

n° 2004-500 DC¹², le Conseil constitutionnel a souligné que l'autonomie financière définie à l'article 72-2 de la Constitution et le principe d'égalité des collectivités territoriales devant les charges publiques devaient s'apprécier par catégories de collectivités territoriales. Dès lors, le fait de ne pas retenir le chiffre d'affaires consolidé au niveau national pour les entreprises qui possèdent des établissements situés dans plusieurs communes permet d'imposer la valeur ajoutée dans la commune où le contribuable dispose de locaux ou emploie des salariés exerçant leur activité plus de trois mois.

Au regard de ces éléments, le Conseil constitutionnel a considéré que les articles 1586 *ter*, 1586 *quater*, 1586 *sexies* et 1586 *octies* du CGI ne sont pas contraires à la Constitution.

2.- La péréquation

a) Le double dispositif de péréquation

La loi déferée institue un double mécanisme de péréquation du produit de la CVAE entre départements, d'une part, et entre régions, d'autre part. Ce double mécanisme est composé à la fois d'un dispositif de répartition d'une partie du « flux » du produit de la cotisation, dit « micro » car lié à la situation particulière de chaque collectivité territoriale, et d'un dispositif de répartition d'une partie du « stock » du produit de la cotisation, dit « macro » parce qu'applicable dans des conditions identiques sur l'ensemble du territoire.

* La péréquation « de flux » ou « micro »

Le mécanisme de péréquation « micro » est défini à l'article 1648 AA du CGI, rétabli dans ce code par le 4.3 de l'article 78 de la loi déferée.

Le paragraphe I de cet article crée un « fonds régional de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises » destiné à répartir une fraction de l'augmentation des ressources de CVAE entre régions. Son paragraphe II crée l'équivalent pour les départements. Le mécanisme n'entre en vigueur qu'à compter de 2012, une année de progression de la CVAE au-delà de l'année 2010 de transition étant nécessaire pour « amorcer » le fonctionnement de ces fonds.

Ces derniers sont, en effet, alimentés par une partie de la progression d'une année sur l'autre du produit de CVAE. Trois étapes peuvent être distinguées :

12 Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, *Loi organique prise pour l'application du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales.*

– d’abord, est calculé le rapport, à compter de 2012, entre le produit total de la cotisation perçue au titre de l’exercice précédent et celui perçue au titre de l’année 2010 ;

– ensuite, est calculée, pour chaque collectivité territoriale – région ou département selon le cas –, la différence entre le produit perçue l’année considérée et le produit perçue en 2011, ce dernier étant multiplié par le rapport précité représentatif de la progression de la CVAE entre l’année précédant l’année considérée et 2010 ; chacun des produits de la différence est lui-même, selon le cas, minoré du prélèvement opéré au bénéfice des fonds chargés de compenser, pour chaque région ou chaque département, les conséquences financières de la réforme de la fiscalité locale, ou bien majoré des reversements opérés par ces fonds¹³ ;

– enfin, est déterminé le prélèvement qui est égal à la moitié de la différence déterminée selon les modalités qui viennent d’être décrites.

Ce prélèvement est soumis à une double condition cumulative :

– il n’est dû que lorsque, pour la collectivité territoriale considérée, ladite différence est positive, c’est-à-dire lorsque cette collectivité territoriale a enregistré une hausse du produit de la CVAE perçue ;

– il n’est dû que par certaines collectivités : les régions qui ont un potentiel fiscal¹⁴ par habitant supérieur à la moyenne et les départements qui ont un potentiel financier par habitant supérieur à la moyenne¹⁵.

Les ressources des deux fonds sont réparties entre les collectivités les plus « pauvres » au sein d’une même catégorie. Ainsi, les ressources du fonds régional sont distribuées aux régions dont le « *potentiel fiscal* » par habitant est inférieur à la moyenne et au prorata du produit de l’écart à cette moyenne par la population de la collectivité. Les ressources du fonds départemental sont, quant à elles, réparties entre les départements dont le « *potentiel financier* » par habitant est inférieur à la moyenne et au prorata du produit de l’écart à cette moyenne par la population de la collectivité.

13 « Fonds national de garantie individuelle des ressources régionales » et « Fonds national de garantie individuelle des ressources départementales » créés par le paragraphe I des 2.3 et 2.2 de l’article 78 de la loi déferée.

14 Le potentiel fiscal est un indicateur utilisé pour comparer la richesse fiscale potentielle des collectivités territoriales les unes par rapport aux autres. Il est obtenu en appliquant aux bases d’imposition aux taxes directes locales les taux moyens nationaux d’imposition à chacune de ces taxes. Les taux moyens nationaux sont obtenus en rapportant le produit de la taxe aux bases nettes correspondantes.

15 Le potentiel financier est égal, depuis 2004, à la somme du potentiel fiscal et des recettes permanentes des collectivités territoriales.

* La péréquation « de stock » ou « macro »

Le mécanisme de péréquation « macro » est organisé à l'article 1648 AB, inséré dans le CGI par le 4.4 de l'article 78 de la loi déferée.

Les paragraphes I et II de cet article créent, dès le 1^{er} janvier 2011, deux fonds qui portent la même dénomination que les fonds « micro » : un « fonds régional de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises » destiné à répartir une fraction du produit annuel des ressources de CVAE entre régions et un « fonds départemental de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises » qui a le même objet entre départements.

Chacun de ces deux fonds est alimenté, chaque année, par un prélèvement égal à 25 % des recettes de CVAE perçues la même année respectivement par les régions et par les départements.

Les ressources du fonds régional sont réparties entre les collectivités territoriales d'une même catégorie à raison de trois séries de critères de charges qui fonctionnent chacun pour un tiers du total redistribué :

– entre les régions, la répartition se fait au prorata de leur population, au prorata de leur effectif de lycéens et stagiaires de la formation professionnelle, ainsi qu'au prorata de leur superficie dans la limite du double du rapport entre leur population respective et la densité de population moyenne de l'ensemble des régions ;

– entre les départements, la répartition se fait au prorata de leur population, au prorata du nombre de bénéficiaires des minima sociaux et de l'allocation personnalisée d'autonomie, ainsi qu'au prorata de la longueur de la voirie départementale.

b) Le respect du principe d'intelligibilité de la loi

En premier lieu, les requérants contestaient, à juste titre, l'intelligibilité de l'article 1648 AA qui, selon les termes adoptés par le Parlement, prévoyait que les départements contribueraient au fonds « *régional* » et que ne participeraient au financement de ce fonds que les départements ayant un potentiel fiscal « *inférieur* » à la moyenne, en totale contradiction avec l'objectif de péréquation. Constatant que le législateur avait, dans la loi de finances rectificative adoptée définitivement le 23 décembre 2009 et examinée également

le 29 décembre 2009, corrigé ces erreurs matérielles, le Conseil constitutionnel a rejeté le grief.

En second lieu, les requérants, relevant que les fonds créés par les articles 1648 AA et 1648 AB du CGI portaient la même dénomination, estimaient que leur articulation les uns par rapport aux autres portait atteinte à l'objectif d'intelligibilité de la loi. Dans sa décision n° 2009-599 DC, le Conseil constitutionnel a rejeté ce grief au motif que, malgré une dénomination identique, les modalités de fonctionnement des deux catégories de fonds, « macro » et « micro », étaient distinctes et permettaient aisément d'éviter toute confusion entre les deux.

c) Le respect du principe d'autonomie financière des collectivités territoriales

Les députés et sénateurs requérants critiquaient ensuite l'atteinte au principe d'autonomie financière des collectivités territoriales qui, selon eux, résulterait du fonctionnement du fonds « macro », dès lors que les ressources de ce fonds seraient déconnectées, constituées par 25 % de la CVAE perçues par chaque collectivité territoriale, de tout lien avec l'assiette de l'impôt. Ils en déduisaient, en particulier, que les régions se trouveraient privées de l'autonomie fiscale.

Le Conseil constitutionnel a rejeté ces griefs.

Il a, tout d'abord, rappelé que l'article 72-2 de la Constitution prévoit que les ressources propres des collectivités territoriales doivent représenter, « *pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* », et que l'article L.O. 1114-2 du code général des collectivités territoriales précise que ces ressources « *sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer... une part locale d'assiette* ».

Puis, il a constaté, en premier lieu, que l'assiette de la CVAE était, en application du paragraphe III de l'article 1586 *octies* du CGI inséré par le 2.1.1 de l'article 2 de la loi déferée, localisée « *dans la commune où le contribuable la produisant dispose de locaux ou emploie des salariés exerçant leur activité plus de trois mois* ». Il a constaté, en deuxième lieu, que les régions et les départements, en application des articles 1599 *bis* et 1586 du CGI, tels que rédigés par les 2.3 et 2.2 de l'article 77 de la loi déferée, percevront une fraction du produit de cette cotisation. Dans la mesure où celle-ci est prélevée dans les communes situées sur le territoire de ces collectivités, cette fraction est

constitutive d'une ressource propre. Le Conseil a constaté, en troisième lieu, que le prélèvement de 25 % opéré « en stock » au bénéfice du fonds régional et du fond départemental de péréquation ne perd pas sa qualité juridique de ressource propre, dans la mesure où il résulte d'une imposition dont la loi détermine une part locale d'assiette. Il a alors rejeté le grief tiré de l'atteinte à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Enfin, il a rappelé que ni l'article 72-2 de la Constitution ni aucune autre disposition constitutionnelle ne prévoit que les collectivités territoriales bénéficient d'un principe d'autonomie fiscale. Le grief tiré de ce que les régions perdraient le pouvoir de fixer le taux de leurs ressources fiscales a été jugé inopérant.

d) Le respect des dispositions constitutionnelles relatives à la péréquation

Le Conseil constitutionnel n'avait eu, jusqu'alors, qu'à connaître de la péréquation opérée à partir de dotations de l'État. Ainsi, dans sa décision du 29 décembre 2004 sur la loi de finances pour 2005¹⁶, opérant un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, il avait jugé « *qu'il est loisible au législateur de mettre en œuvre la péréquation financière entre ces collectivités en les regroupant par catégories, dès lors que la définition de celles-ci repose sur des critères objectifs et rationnels* » et qu'il lui était possible de prévoir des critères de répartition des dotations de péréquation tant sur le fondement de critères de ressources – le potentiel financier par exemple – que sur celui de critères de charges – la longueur de la voirie par exemple.

Dans sa décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, le Conseil constitutionnel a été saisi de la question de savoir si une « péréquation horizontale » au sein d'une même catégorie de collectivités territoriales, financée entièrement et directement par les collectivités territoriales par le seul truchement d'un fonds de péréquation dont les ressources sont réparties en fonction des différences de charges, ne contrevenait pas aux dispositions du dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution aux termes duquel « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ».

Dans un considérant de principe, le Conseil a non seulement réaffirmé « *qu'il est loisible au législateur de mettre en œuvre la péréquation financière entre ces collectivités en les regroupant par catégories, dès lors que la définition de celles-ci repose sur des critères objectifs et rationnels* », mais il a également

¹⁶ Décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004, *Loi de finances pour 2005*, cons. 27 à 31.

confirmé que cette péréquation peut corriger « *non seulement les inégalités affectant les ressources, mais également les inégalités relatives aux charges* », comme cela était le cas avec les fonds institués par l'article 1648 AB du CGI, et que l'action de péréquation doit être mise en œuvre soit par une dotation de l'État, soit « *grâce à un fonds alimenté par des ressources des collectivités territoriales* ». Il a, en conclusion, rejeté le grief tiré de ce que les fonds « macro » de péréquation régional et départemental de CVAE répondaient aux exigences constitutionnelles qui s'attachent aux dispositifs de péréquation.

Il a, dans le même mouvement, rejeté le grief fondé sur la prise en compte par une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle¹⁷ des versements et des prélèvements opérés par ces fonds. Rien n'empêchait, en effet, le législateur de prévoir que le dispositif de redistribution puisse être accompagné, sans remettre en cause l'objectif de péréquation, d'un mécanisme de compensation par une dotation de l'État des pertes ou des gains de ressources résultant de la péréquation et destiné à assurer aux régions et aux départements une stabilité de leurs ressources pendant la mise en œuvre de la réforme.

Au terme de ces analyses, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les articles 1648 AA et 1648 AB du CGI.

C.- L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux

Le 3 de l'article 2 de la loi déferée insère, dans le CGI, un article 1635-0 *quinquies* ainsi rédigé : « *Il est institué au profit des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics de coopération intercommunale une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux. Cette imposition est déterminée dans les conditions prévues aux articles 1519 D, 1519 E, 1519 F, 1519 G, 1519 H, 1599 quater A et 1599 quater B.* »

Cette nouvelle imposition sera supportée par les entreprises relevant des secteurs de l'énergie électrique, des transports de voyageurs et des télécommunications et sera perçue par les régions, les départements, les communes et les EPCI.

Elle comporte en réalité sept composantes :

– l'imposition forfaitaire sur les éoliennes terrestres, maritimes et hydroliennes (article 1519 D) ;

¹⁷ Dotation prévue par l'article 78 de la loi déferée en son 1.2 pour les départements et en son 1.3 pour les régions.

- l'imposition forfaitaire sur les installations de production d'électricité d'origine nucléaire ou thermique (article 1519 E) ;
- l'imposition forfaitaire sur les centrales de production d'énergie électrique d'origine photovoltaïque ou hydraulique (article 1519 F) ;
- l'imposition forfaitaire sur les transformateurs électriques (article 1519 G) ;
- l'imposition forfaitaire sur les stations radioélectriques (antennes-relais) (article 1519 H) ;
- l'imposition forfaitaire sur le matériel ferroviaire roulant transportant des personnes (article 1599 *quater* A) ;
- l'imposition forfaitaire sur les répartiteurs principaux téléphoniques (article 1599 *quater* B).

Les requérants estimaient que cette nouvelle imposition conduisait à une rupture d'égalité entre les entreprises de ces secteurs et l'ensemble des autres entreprises.

Le Conseil constitutionnel n'a pas fait droit à ce grief. Après avoir cité l'article 13 de la Déclaration de 1789, il a rappelé que, si cette disposition n'interdit pas de faire supporter, pour un motif d'intérêt général, à certaines catégories de personnes des charges particulières, il ne doit pas en résulter de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques¹⁸.

Pour exercer son contrôle, le Conseil constitutionnel vérifie :

- d'une part, que la définition des personnes assujetties à la nouvelle imposition est cohérente, c'est-à-dire qu'elles présentent bien des caractéristiques propres les distinguant des autres personnes ;
- d'autre part, que les critères retenus par le législateur sont objectifs et rationnels au regard de l'objectif qu'il poursuit, qui peut être un objectif purement budgétaire.

En l'espèce, le Conseil constitutionnel a jugé que ces deux conditions étaient remplies. Il lui a paru que la définition des contribuables était cohérente et que les sociétés de réseaux présentaient des caractéristiques propres qui les

¹⁸ Décision n° 2007-550 DC du 27 février 2007, *Loi relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur*, cons. 4.

différenciaient en droit et en fait des autres sociétés. Il n'a pas non plus remis en cause le choix du législateur qui a entendu préserver les ressources des collectivités territoriales par suite de la suppression de l'imposition sur les équipements et biens mobiliers et n'a pas souhaité faire bénéficier ces entreprises, eu égard à leurs conditions d'exercice et à leur implantation sur l'ensemble du territoire, de la baisse d'imposition comme pour les autres entreprises. Le Conseil constitutionnel, qui ne censure que les ruptures caractérisées de l'égalité devant les charges publiques¹⁹ n'a pas considéré que cette différence de traitement est constitutive d'une inconstitutionnalité.

D.- L'autonomie financière des collectivités territoriales

Le Conseil constitutionnel a également examiné si le dispositif issu de la suppression de la taxe professionnelle respecte le principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités territoriales.

Il s'agit de s'assurer que, conformément à l'article L.O. 1114-1 du code général des collectivités territoriales, la part des ressources propres ne soit pas inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003.

Ce contrôle intervient dans la continuité de la décision n° 2004-500 DC par laquelle le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il pouvait « *censurer, le cas échéant, des actes législatifs ayant pour effet de porter atteinte au caractère déterminant de la part des ressources propres d'une catégorie de collectivités territoriales* »²⁰.

En l'espèce, il ne ressortait pas des éléments fournis au Conseil constitutionnel, que l'instauration de la contribution économique territoriale porterait la part des ressources propres de chaque catégorie de collectivités territoriales à un niveau inférieur à celui de 2003, c'est-à-dire de 60,8 % pour le secteur communal, de 58,6 % pour les départements et de 41,7 % pour les régions.

19 Décisions n°s 85-200 DC du 16 janvier 1986, *Loi relative à la limitation des possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité*, cons. 16 et 17 ; 2000-442 DC du 28 décembre 2000, *Loi de finances pour 2001*, cons. 4 ; 2001-451 DC du 27 novembre 2001, *Loi portant amélioration de la couverture des non salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles*, cons. 30 ; 2002-464 DC du 27 décembre 2002, *Loi de finances pour 2003*, cons. 23 ; 2003-484 DC du 20 novembre 2003, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*, cons. 10 à 13 ; 2004-511 DC du 29 décembre 2004, *Loi de finances pour 2005*, cons. 42 ; 2007-555 DC du 16 août 2007, *Loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat*, cons. 2 et 20 ; 2009-577 DC du 3 mars 2009, *Loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision*, cons. 26 et 27.

20 Décision n° 2005-500 DC du 29 juillet 2004, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, cons. 21.

Avec, en 2010, un taux d'autonomie financière de 46,7 % pour le secteur communal, de 51,5 % pour les départements et de 40,2 % pour les régions, ces ratios seront certes inférieurs à ceux de 2003. Cependant, cette diminution n'est que temporaire puisqu'elle est limitée à l'année 2010 qui constitue une année transitoire dans la mise en œuvre de la réforme consécutive à la suppression de la taxe professionnelle. Dès 2011, le taux d'autonomie financière sera porté à 62,4 % pour le secteur communal, de 63,4 % pour les départements et de 48,9 % pour les régions, soit au-deçà des seuils fixés en 2003.

En tout état de cause, l'article L.O. 1114-4 du code général des collectivités territoriales prévoit que s'il apparaissait à l'avenir que la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources d'une catégorie de collectivités territoriales devenait inférieure au seuil minimal de 2003, 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 le législateur organique. Faute de le faire, la loi de finances encourrait la censure.

Au regard de ces éléments, le Conseil constitutionnel a considéré que le grief tiré de la méconnaissance de l'autonomie financière des collectivités territoriales devait être écarté.

III.- La contribution carbone (articles 7, 9 et 10)

La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite « Grenelle I », place en son article 2 « *la lutte contre le changement climatique (...) au premier rang des priorités. Dans cette perspective, est confirmé l'engagement pris par la France de diviser par quatre ses émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050 en réduisant de 3 % par an, en moyenne, les rejets de gaz à effet de serre dans l'atmosphère* ». Cet article 2 annonce que « *l'État étudiera la création d'une contribution dite " climat-énergie " en vue d'encourager les comportements sobres en carbone et en énergie* ».

Concomitante à cette loi « Grenelle I », une conférence d'experts présidée par M. Michel Rocard a recommandé au Président de la République la création

d'une « *contribution climat et énergie* »²¹. Elle a utilisé largement le rapport remis en 2008 par M. Alain Quinet sur *La valeur tutélaire du carbone*²².

À la suite de ces travaux, la loi de finances pour 2010 créait en ses articles 7, 9 et 10 la « *contribution carbone* », terme préféré par le Parlement à celui de « *taxe carbone* ». Ces articles modifiaient plusieurs articles du code des douanes, la contribution proprement dite étant instituée à l'article 266 *quinquies* C de ce code.

Cette nouvelle taxe avait pour assiette la consommation des produits générant du dioxyde de carbone, gaz à effet de serre, à savoir les combustibles fossiles (gaz naturel, charbon, fioul domestique, fioul lourd) et les carburants (super et gazole).

La taxe était recouvrée dans les mêmes conditions que les taxes intérieures de consommation applicables aux produits utilisés comme carburant ou combustible.

Le tarif de la contribution carbone était fixé à 17 euros la tonne de dioxyde de carbone. Pour chaque combustible, le montant de la contribution était déterminé en fonction de son contenu en dioxyde de carbone et de cette valorisation de la tonne de dioxyde de carbone à 17 euros. Sur cette base, le litre d'essence était taxé d'environ 4 centimes d'euros et le litre de diesel d'environ 4,5 centimes d'euros supplémentaires. Ceci conduisait à un renchérissement d'environ 2 euros pour un plein de 40 litres d'essence ou de diesel. Sur cette base, le rendement de la taxe était estimé à environ 4,5 milliards d'euros, dont 2,6 à la charge des ménages et 1,9 à la charge des entreprises. Dès 2011, la taxe devait être augmentée pour renforcer progressivement l'efficacité écologique du dispositif et atteindre un prix de 100 euros la tonne de dioxyde de carbone en 2030.

Une compensation était prévue pour les ménages sous forme de crédit d'impôt sur le revenu. Cette compensation forfaitaire était de 46 euros. Elle était doublée pour un couple et majorée de 10 euros par personne à charge. Elle était majorée en zone rurale (61 euros).

Parmi les règles relatives à la contribution carbone, les requérants contestaient l'article 10 et le crédit d'impôt sur le revenu accordé forfaitairement aux

21 Conférence des experts sur la contribution climat et énergie présidée par M. Michel Rocard, *Rapport de la Conférence des experts et de la table ronde sur la contribution Climat et Énergie*, 28 juillet 2009.

22 Rapport de la commission présidée par M. Alain Quinet, *La valeur tutélaire du carbone*, Centre d'analyse stratégique, La documentation française, mars 2009.

ménages. Le Conseil constitutionnel n'a pas eu à statuer sur ce moyen. Après avoir examiné les nombreuses exonérations totales de contribution carbone instituées par la loi de finances, il a jugé que leur importance était contraire à l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique et créait une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. Il a donc censuré les articles 7, 9 et 10 de la loi de finances.

A.- Les exonérations de contribution carbone

Les articles 7 et 10 instituaient de nombreuses exonérations, réductions, remboursements partiels et taux spécifiques de contribution carbone. D'une part, étaient totalement exonérées de contribution carbone les émissions des centrales thermiques produisant de l'électricité, les émissions de mille dix-huit sites industriels les plus polluants, tels que les raffineries, cimenteries, cokeries et verreries, les émissions des secteurs de l'industrie chimique utilisant de manière intensive de l'énergie, les émissions des produits destinés à un double usage, les émissions des produits énergétiques utilisés en autoconsommation d'électricité, les émissions du transport aérien et celles des transports publics routiers de voyageurs. D'autre part, étaient taxées à taux réduit les émissions dues aux activités agricoles ou de pêche, au transport routier de marchandises et au transport maritime.

Ces exonérations totales de contribution carbone avaient des fondements divers dont certains appellent des précisions.

1.- L'exonération des émissions des centrales thermiques produisant de l'électricité

L'exclusion ou l'inclusion de la consommation d'électricité dans la nouvelle taxe répond, selon l'expression de M. Philippe Marini dans son rapport général au Sénat, à un « *choix politique national* »²³. Celui-ci a été longuement débattu au sein du groupe présidé par M. Michel Rocard. D'une part, la taxe aurait pu porter sur la consommation d'énergies fossile et électrique pour faire face non seulement au changement climatique mais aussi pour inciter à des comportements sobres en énergie. D'autre part, la taxe pouvait porter sur la seule consommation d'énergies fossiles hors électricité et ne viser qu'un effet limitant la diffusion de dioxyde de carbone. C'est ce second choix qu'avait fait le Gouvernement.

23 M. Philippe Marini, *Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2010, adopté par l'Assemblée nationale*, tome II, fascicule 1, volume 1, Sénat, n° 101 (2009-2010), 19 novembre 2009, p. 32.

À partir du moment où l'objectif de la contribution carbone était de lutter contre les émissions de dioxyde de carbone, il en découle que l'électricité qui ne produit pas de dioxyde de carbone doit être exclue de son champ. C'est une condition de constitutionnalité de la contribution dès lors qu'elle vise à lutter contre les émissions de dioxyde de carbone et non à limiter la consommation d'énergie²⁴. Il en va ainsi pour 89 % de l'électricité produite en France qui l'est à partir de centrale nucléaire (77 %) ou qui est d'origine hydraulique, éolienne ou photovoltaïque (12 %).

Les 10,4 % de la production électrique produite par les centrales thermiques classiques (charbon, fioul, gaz naturel) ne sont pas dans la même situation. Ces installations industrielles produisent du dioxyde de carbone.

2.- L'exemption des industries polluantes soumises à quotas

L'article 7 (article 266 *quinquies* C du code des douanes, premier tiret du 2) exonérait de contribution carbone les produits « *destinés à être utilisés par des installations soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre prévu par la directive n° 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 octobre 2003, établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive n° 96/61/CE du Conseil ainsi que par des installations visées à l'article 27 de la directive précitée* ».

Le premier tiret du 2 de l'article 266 *quinquies* C exonérait également les produits énergétiques utilisés par de plus petites installations régies par l'article 27 de la « directive quotas » 2003/87. Selon cet article, peuvent être exclues du système des quotas les installations ayant déclaré des émissions inférieures à 25 000 tonnes équivalent dioxyde de carbone et qui, lorsqu'elles ont des activités de combustion, ont une puissance calorifique de combustion inférieure à 35 mégawatts.

La directive n° 2003/87 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, en date du 13 octobre 2003, dite « directive quotas », a institué, à compter du 1^{er} janvier 2005, un système européen de quotas d'émission de dioxyde de carbone. Chaque État membre détermine en liaison avec la Commission, pour cinq ans, un niveau global d'émission de gaz à effet de serre. L'État répartit ensuite gratuitement cette quantité globale de « quotas », c'est-à-dire d'autorisation à émettre une tonne d'équivalent-dioxyde de carbone au

24 Décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, *Loi de finances rectificative pour 2000*, cons. 32 à 38.

cours d'une période spécifiée, entre les installations industrielles situées sur son territoire. Pour parvenir à leur objectif, les industriels qui auraient excédé le quota alloué par leur État peuvent acheter des quotas sur les marchés du carbone, mis en vente par des exploitants n'ayant pas épuisé leurs propres droits d'émission.

L'engagement d'émission de la France pour la période 2008-2012 s'élève à 2,814 milliards de tonnes de dioxyde de carbone (soit 564 millions de tonnes en moyenne annuelle). La directive n° 2003/87 a été transposée en droit interne par l'ordonnance n° 2004-330 du 15 avril 2004 (codifiée aux articles L. 229-5 à L. 229-19 du code de l'environnement) et par le décret n° 2007-979 du 15 mai 2007 portant plan national d'allocation des quotas (PNAQ) pour la période 2008-2012. En France, la totalité des quotas est répartie gratuitement entre les entreprises concernées. Celles-ci appartiennent aux secteurs industriels qui émettent le plus de carbone et, au sein de ceux-ci, sont concernées leurs plus grandes installations : raffineries de pétrole, cokeries, cimenteries, verreries...

Ce système européen de quotas d'émission, attribués à titre gratuit, sera profondément modifié par l'entrée en vigueur de la phase III à compter du 1^{er} janvier 2013 (directive 2009/29 du 23 avril 2009 modifiant la directive 2003/87). Ce changement reposera sur un plafonnement européen des quotas défini par la seule Commission de Bruxelles. Surtout, les quotas ne seront plus attribués gratuitement aux entreprises mais progressivement mis aux enchères. De 60 % en 2013, la part des quotas mise aux enchères sera progressivement augmentée jusqu'à 80 % en 2020 et 100 % en 2027.

3.- L'exemption de certains secteurs de l'industrie chimique

L'article 7 de la loi déferée (deuxième tiret du 2 de l'article 266 *quinquies* C) exonérait de la contribution carbone les produits « *destinés à être utilisés par des installations mentionnées au premier alinéa du 2 de l'article 9 bis de la directive n° 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 octobre 2003, précitée, exploitées par des entreprises au sens du 2 de l'article 11 de la directive n° 2003/96/CE du Conseil, du 27 octobre 2003, restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, dont les achats de produits énergétiques et d'électricité atteignent au moins 3 % de la valeur de la production, ou dont le montant total des taxes intérieures de consommation dues sur les produits énergétiques et l'électricité qu'elles utilisent est d'au moins 0,5 % de la valeur ajoutée* ».

Il s'agit là de certains secteurs de l'industrie chimique utilisant intensivement de l'énergie (production d'acide nitrique, d'acide adipique, de glyoxal, d'acide

glyoxylique et d'ammoniac). À l'heure actuelle, ces activités ne sont pas incluses dans le champ de la « directive quotas ». Cependant, une directive 2009/29 « *d'adaptation de la quantité de quotas délivrés pour l'ensemble de la Communauté* » a complété la directive 2003/87. Elle a ajouté ces activités chimiques aux activités sous quotas à compter de la phase III qui débute en 2013.

4.- L'exclusion des entreprises de déshydratation de luzerne

Le troisième tiret du 2 de l'article 266 *quinquies* C exonérait de la contribution carbone les produits « *destinés à être utilisés par les installations des entreprises mentionnées au 4° du 5 de l'article 266 quinquies B* ».

L'article 266 *quinquies* B mentionne au 4° de son 5 « *les entreprises de valorisations de la biomasse dont les achats de combustible et d'électricité utilisés pour cette valorisation représentent au moins 3 % de leur chiffre d'affaire, sous réserve qu'elles soient soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre prévu aux articles L. 229-5 à L. 229-19 du code de l'environnement ou qu'elles appliquent des accords volontaires de réduction de gaz à effet de serre permettant d'atteindre des objectifs environnementaux équivalents ou d'accroître leur rendement énergétique* ».

Ces entreprises de valorisation de la biomasse sont des entreprises de déshydratation de luzerne.

5.- L'exclusion de diverses activités « hors champ » de la directive 2003/96

L'article 7 (quatrième et cinquième tirets du 2 de l'article 266 *quinquies* C) exonérait de contribution carbone les produits :

« – *destinés à un double usage au sens du 2° du I de l'article 265 C ;*

« – *utilisés dans un procédé de fabrication de produits minéraux non métalliques mentionné au 3° du I de l'article 265 C ou au c du 1° du 4 de l'article 266 quinquies B.* »

Ces exclusions de la contribution carbone sont directement reprises des activités « hors champ » de la directive 2003/96. Cette directive « *restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité* » est en date du 27 octobre 2003. Ce texte, dit « directive énergie », assure une taxation européenne uniforme de certains produits énergétiques et de l'électricité. Il fait suite à la directive 92/12 du 25 février 1992 relative au régime général, à la

détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à l'accise. Cette directive de 1992 était l'une des 380 directives du paquet « marché intérieur » prévu dans l'Acte unique européen.

L'article 2.4.b de cette directive prévoit qu'elle ne s'applique pas à divers produits énergétiques. Ceux-ci sont communément dits « hors champ » de cette directive :

- produits énergétiques destinés à des usages autres que ceux de carburant ou de combustible ;
- produits utilisés dans un mode de fabrication de produits minéraux non métalliques.

D'une part, ces combustibles à double usage sont les houilles, lignites et coques de charbon utilisés dans les procédés métallurgiques ou de réduction chimique. D'autre part, la fabrication de produits non métalliques concerne les combustibles consommés dans des secteurs déjà couverts par la « directive quotas », à l'exception de la céramique. Celle-ci est ainsi incluse dans les exceptions.

6.- L'exclusion des activités exonérées d'accises par la directive 2003/96

L'article 7 (sixième, septième et huitième tirets du 2 de l'article 266 *quinquies* C) exonérait de contribution carbone les produits :

« – utilisés dans la condition prévue au III de l'article 265 C et au b du 3 de l'article 265 bis ;

« – utilisés par des aéronefs, à l'exclusion des aéronefs de tourisme privés ;

« – utilisés pour les transports maritimes, internationaux et intra communautaires, autres qu'à bord de bateaux ou navires de plaisance privés. Toutefois, pour les transports maritimes effectués exclusivement dans les eaux territoriales françaises, le tarif de la contribution est réduit de 35 % par rapport au tarif normalement applicable aux produits énergétiques utilisés. »

Ces trois produits sont les trois produits expressément exonérés de taxation par l'article 14 de la directive 2003/96. En son I, cet article impose aux États membres d'exonérer de taxation les produits suivants :

« a) les produits énergétiques et l'électricité utilisés pour produire de l'électricité et l'électricité utilisée pour maintenir la capacité de produire de l'énergie ;

« b) les produits énergétiques fournis en vue d'une utilisation comme carburant ou combustible pour la navigation aérienne autre que l'aviation de tourisme privée...

« c) les produits énergétiques fournis en vue d'une utilisation, comme carburant ou combustible pour la navigation dans les eaux communautaires (y compris la pêche), autres qu'à bord de bateaux de plaisance privés, et l'électricité produite à bord des bateaux. »

B.- La non-conformité à la Constitution de la contribution carbone

Le Conseil constitutionnel a une jurisprudence constante relative à l'égalité devant l'impôt et à l'égalité devant les charges publiques.

L'article 6 de la Déclaration de 1789 pose le principe d'égalité : « *La loi... doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse.* » De manière générale, ce principe ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des motifs d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi. Ces principes s'appliquent en matière fiscale. Le principe d'égalité devant l'impôt ne fait pas obstacle à ce que soient établies des impositions spécifiques ayant pour objet d'inciter les redevables à adopter des comportements conformes à des objectifs d'intérêt général, pourvu que les règles qu'il fixe à cet effet soient justifiées au regard desdits objectifs²⁵.

En application de cette jurisprudence, le Conseil a censuré l'extension de la taxe générale sur les activités polluantes à l'électricité et aux produits énergétiques fossiles alors « *qu'en raison de la nature des sources de production de l'électricité en France, la consommation d'énergie contribue très faiblement au rejet de gaz carbonique et permet, par substitution à celle des produits énergétiques fossiles, de lutter contre "l'effet de serre"* »²⁶. « *Les différences de traitement qui résulteraient de l'application de la loi ne sont pas en rapport avec l'objectif que s'est assigné le législateur* »²⁷.

25 Décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000 précitée, notamment cons. 35.

26 *Ibid.*, cons. 37.

27 *Ibid.*, cons. 38.

De même a été censurée une nouvelle taxe sur la distribution d'imprimés publicitaires ou de journaux gratuits qui exonérait un grand nombre d'imprimés : « *En prévoyant, comme il l'a fait en l'espèce, d'exclure du champ d'application de l'article 88 un grand nombre d'imprimés susceptibles d'accroître le volume des déchets, le législateur a institué une différence de traitement sans rapport avec l'objectif qu'il s'était assigné* »²⁸.

Dans le même sens, le Conseil a jugé qu'était contraire au principe de l'égalité devant l'impôt l'exemption dont faisaient l'objet les imprimés nominatifs, contrairement aux autres imprimés distribués gratuitement chez les particuliers sans avoir fait l'objet d'une demande préalable de leur part²⁹.

Le principe d'égalité en matière fiscale se double du principe d'égalité devant les charges publiques qui répond aux mêmes règles.

Enfin, en matière environnementale, la Charte de l'environnement ajoute des exigences supplémentaires. Son article 2 dispose que « *toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* ». Son article 3 dispose que « *toute personne doit, dans les conditions définies par la loi prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut en limiter les conséquences* ». Enfin son article 4 dispose que « *toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause dans les conditions définies par la loi* ». Cet article 4 ajoute une exigence supplémentaire au principe d'égalité. L'ensemble de ces dispositions, comme tous les droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, ont valeur constitutionnelle³⁰.

Le Conseil constitutionnel a appliqué cette jurisprudence à la contribution carbone. Il a commencé par rappeler que le principe d'égalité n'impose pas un traitement uniforme de toutes les entreprises, ménages et administrations.

D'une part, des réductions de taux de contribution carbone ou des tarifications spécifiques peuvent être justifiées par la poursuite d'un intérêt général, telle que la sauvegarde de la compétitivité de secteurs économiques exposés à la concurrence internationale. Il en allait ainsi dans la loi de finances pour les émissions dues aux activités agricoles ou de pêche (taxées à 25 %), les émissions dues au transport routier de marchandises (taxées à 65 %) et les émissions dues au transport maritime (taxées à 65 %). Le Gouvernement avait,

28 Décision n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002, *Loi de finances pour 2003*, cons. 55 à 57.

29 Décision n° 2003-488 DC du 29 décembre 2003, *Loi de finances rectificative pour 2003*, cons. 6 à 13.

30 Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, cons. 25.

en outre, souligné à plusieurs reprises dans les débats parlementaires le caractère transitoire de ces réductions de taux.

D'autre part, des exemptions totales sont possibles. Il en va ainsi pour le transport public routier en commun de voyageurs dont le développement limite d'autres modes de transport qui émettent beaucoup de dioxyde de carbone. Le mode de transport en commun maximise l'efficacité de l'utilisation des carburants et génère des rejets de dioxyde de carbone par kilomètre passagers très faibles. Par ailleurs, des exonérations totales de contribution carbone sont également justifiées si les secteurs économiques concernés sont spécifiquement mis à contribution par un dispositif particulier.

Tel est par exemple le cas de certaines entreprises de déshydratation de luzerne. En effet l'article 266 *quinquies* B réserve au 4° de son 5 le cas des entreprises concernées lorsqu'elles « *appliquent des accords volontaires de réduction de gaz à effet de serre permettant d'atteindre des objectifs environnementaux équivalents ou d'accroître leur rendement énergétique* ».

En revanche, tel n'est pas encore le cas pour les entreprises soumises au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union européenne. Ces quotas sont actuellement gratuits et ne seront payants qu'à partir de 2013 et progressivement jusqu'en 2027.

Alors que les quotas européens sont aujourd'hui gratuits, le droit communautaire permet aux États membres de créer une accise supplémentaire aux fins de protection de l'environnement. Rien n'interdit alors, notamment pas la directive 2003/96/CE, d'appliquer cette accise aux entreprises sous quotas en application de cette directive. M. Carrez, rapporteur général du budget pour l'Assemblée nationale, avait au demeurant souligné cette analyse dans son rapport : « *Le droit communautaire n'impose pas d'exonérer les installations intégrées dans le système européen des quotas d'émission en tant que tels* »³¹.

Ayant rappelé ainsi dans quels cas des régimes particuliers sont possibles, le Conseil constitutionnel n'a pu que constater l'effet de la somme des exemptions totales instituées par l'article 7 de la loi de finances.

Ces exemptions conduisent à ce que 93 % des émissions industrielles de dioxyde de carbone soient totalement exonérées de la contribution carbone. Il en va notamment ainsi du fait de l'exonération totale des mille dix-huit sites industriels les plus polluants qui émettent, selon le rapport de Mme Fabienne

31 M. Gilles Carrez, *Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2010*, tome 2, volume 1, Assemblée nationale, XIII^e législature, n° 1967, 14 octobre 2009, p. 41.

Keller, 37 % des émissions de dioxyde de carbone en France³². Seront ainsi totalement exonérées de taxe 100 % des émissions de nombreuses branches : sidérurgie, chaux, ciment, tuile et brique, verre... 100 % du transport aérien sera de même exonéré alors que c'est le mode de transport qui engendre la plus grande quantité d'émission de dioxyde de carbone par passager au kilomètre et par tonne de fret au kilomètre. Au total, les activités assujetties à la contribution carbone ne représentaient qu'environ 48 % des émissions totales de gaz à effet de serre dans notre pays.

Avec toutes ces exonérations, la contribution carbone était donc avant tout une taxe additionnelle sur les carburants qui auraient produit, à eux seuls, plus de la moitié du rendement hors taxe de celle-ci (essence : 496 millions d'euros, diesel : 1 128 millions d'euros, diesel professionnel : 663 millions d'euros). Le solde de la contribution carbone était surtout une taxe sur le chauffage. Ce solde porte sur le fioul domestique (753 millions d'euros) et le gaz (922 millions d'euros).

Face à cette situation, le Conseil constitutionnel n'a pu que constater que les régimes d'exemption totale institués par l'article 7 de la loi de finances sont contraires à l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique et, qu'au regard de l'objet de la loi, ils créent une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. Le Conseil ne pouvait substituer sa volonté à celle du législateur en se bornant à censurer les régimes d'exemptions, ce qui aurait conduit à élargir l'assiette de l'impôt définie par le législateur en soumettant tous les contribuables à un taux de 100 %. Or certaines situations particulières ou certains motifs d'intérêt général peuvent, à cet égard, justifier l'application de taux réduits. Comme il l'avait fait dans le passé à deux reprises pour des mesures fiscales qui instituaient des différences de traitement incompatibles avec l'objectif de protection de l'environnement poursuivi³³, le Conseil constitutionnel a donc censuré l'ensemble du dispositif de la contribution carbone, c'est-à-dire les articles 7 (hors le E de son paragraphe I), 9 et 10 de la loi de finances.

32 Mme Fabienne Keller, *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances en attendant la contribution carbone... enjeux et outils de la réduction des émissions de dioxyde de carbone*, Sénat, n° 543 (2008-2009), 8 juillet 2009, p. 56 ; Conférence des experts sur la contribution climat et énergie présidée par M. Michel Rocard, *Rapport de la Conférence des experts et de la table ronde sur la contribution Climat et Énergie*, 28 juillet 2009, p. 3.

33 Décisions n°s 2000-441 DC du 28 décembre 2000 précitée, cons. 37 et 38 ; 2002-464 DC du 27 décembre 2002, *Loi de finances pour 2003*, cons 55 à 57 ; 2003-488 DC du 29 décembre 2003 précitée, cons. 10 à 12.

IV.- Le régime fiscal des indemnités des accidentés du travail (article 85)

L'article 85 de la loi déferée supprime partiellement l'exonération de l'impôt sur le revenu dont bénéficiaient jusqu'à présent les victimes d'accidents du travail pour leurs indemnités journalières. Il s'inscrit dans la continuité d'un processus qui a conduit à fiscaliser progressivement les indemnités journalières.

Alors qu'initialement, l'ensemble des indemnités journalières étaient exonérées de l'impôt sur le revenu, l'article 76 de la loi de finances pour 1979 a posé pour la première fois le principe selon lequel *« les indemnités journalières versées (...) par les organismes de sécurité sociale (...) sont soumises à l'impôt sur le revenu (...), à l'exclusion des indemnités qui, mentionnées au 8° de l'article 81 du code général des impôts, sont allouées aux victimes d'accidents du travail et de celles qui sont allouées à des personnes atteintes d'une affection comportant un traitement prolongé et une thérapeutique particulièrement coûteuse »*. Ce même article a également exonéré de l'impôt sur le revenu *« les prestations en espèce versées, dans le cadre de l'assurance maternité, aux femmes bénéficiant d'un congé maternité »*.

L'article 7 de la loi de finances pour 1997³⁴ a ensuite supprimé le bénéfice de l'exonération des prestations en espèce versées, dans le cadre de l'assurance maternité, aux femmes bénéficiant d'un congé maternité.

Ainsi, jusqu'à présent, les indemnités journalières perçues par les victimes d'un accident du travail étaient uniquement soumises à la cotisation sociale généralisée (CSG) sur les revenus de remplacement (6,2 %) et à la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS). Elles n'étaient donc pas imposables à l'impôt sur le revenu.

L'article 85 de la loi de finances pour 2010 est issu d'un amendement déposé en première lecture à l'Assemblée nationale, avec avis favorable du Gouvernement, mais la première version qui prévoyait d'imposer intégralement les indemnités versées aux accidentés du travail a été modifiée au Sénat afin de n'imposer finalement qu'une fraction des indemnités. En définitive, cet article assujettit à l'impôt sur le revenu 50 % des indemnités journalières perçues par les salariés victimes d'un accident du travail.

Il s'agit ainsi de réduire le montant de la dépense fiscale relative aux accidents du travail évalué en 2009 à 275 millions d'euros. La mesure proposée permettrait un gain de 175 millions d'euros.

³⁴ Loi n° 96-1181 du 30 décembre 1996.

Sont concernées toutes les personnes salariées ou travaillant à quelque titre ou en quelque lieu que ce soit, qui ont été indemnisées dans le cadre d'un accident survenu par le fait ou à l'occasion du travail, quelle qu'en soit la cause³⁵.

Si le nombre des salariés arrêtés pour accidents du travail a eu tendance à diminuer ces dernières années, passant de 759 980 à 703 976 entre 2002 et 2008, le coût des accidents du travail a en revanche augmenté de 25 % en huit ans, passant de 2,7 milliards d'euros en 2000 à 3,4 milliards d'euros en 2008³⁶.

La saisine formulait contre l'article 85 un triple grief, tiré de l'atteinte aux situations légalement acquises, de la méconnaissance de l'égalité devant les charges publiques et de l'atteinte au droit à réparation des victimes d'accidents du travail.

Le grief tiré de l'atteinte aux situations légalement acquises et au caractère rétroactif de la mesure n'était que sommairement argumenté et, en tout état de cause, l'article 85 prévoit expressément que ne sont imposées que les indemnités d'accidents du travail versées postérieurement au 1^{er} janvier 2010. Le grief manquait donc en fait. Le grief d'atteinte au droit à réparation des victimes d'accidents du travail n'étant pas davantage fondé, le Conseil l'a rejeté comme il avait rejeté un grief identique formulé contre l'instauration des « franchises médicales »³⁷.

Le grief tiré du principe d'égalité devant l'impôt se fondait sur la différence entre le régime de fiscalisation partielle des indemnités d'accidents du travail et d'autres régimes d'indemnités journalières bénéficiant d'une exonération totale (en particulier le régime applicable aux indemnités journalières pour affections de longue durée). Si ce grief avait été pertinent, il eût été également nécessaire que le Conseil constitutionnel examinât la différence de traitement entre la fiscalisation partielle des indemnités journalières d'accidents du travail et la fiscalisation totale applicable aux autres indemnités journalières ou aux indemnités d'accidents du travail perçues par les fonctionnaires.

Toutefois, le Conseil constitutionnel a estimé que la nature particulière des indemnités journalières d'accidents du travail pouvait justifier un traitement

35 Sur la définition de la notion d'accident du travail, cf. l'article L. 411-1 du code de la sécurité sociale.

36 Cf. l'annexe 1 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 et le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale paru en octobre 2009.

37 Décision n° 2007-558 DC du 13 décembre 2007, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2008*, cons. 6 à 8.

spécifique. Il a donc jugé qu'il n'y avait pas de manquement au principe d'égalité devant l'impôt³⁸.

V.- La majoration de la taxe intérieure de consommation applicable aux carburants (article 94)

La taxe intérieure de consommation (TIC) sur les produits énergétiques, qui a remplacé, depuis le 1^{er} janvier 2005, la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), est la principale taxe que supportent les produits pétroliers utilisés en tant que carburant ou combustible de chauffage.

Les régions et la collectivité territoriale de Corse disposent déjà du droit de la moduler, à la hausse comme à la baisse, en compensation des compétences qui leur ont été transférées depuis 2004. L'article 94 de la loi déferée leur permet de la majorer dans la limite de 0,73 euro par hectolitre pour les supercarburants et de 1,35 euro par hectolitre pour le gazole. Les recettes qui en résulteront devront être exclusivement affectées au financement d'une infrastructure de transport durable, ferroviaire ou fluvial, prévue dans le cadre du « Grenelle de l'environnement »³⁹.

Selon les requérants, ces dispositions méconnaissent les principes de libre administration et d'autonomie fiscale des collectivités territoriales, ainsi que celui d'universalité budgétaire tel qu'énoncé à l'article 6 de la LOLF et, en particulier, la règle de non-affectation des recettes aux dépenses.

Le Conseil constitutionnel a rejeté ces trois griefs comme inopérants.

Le principe de libre administration des collectivités territoriales n'était pas méconnu dès lors que la loi n'instaure qu'une faculté⁴⁰. En tout état de cause, le législateur peut toujours assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, dès lors que celles-ci concourent à des fins d'intérêt général⁴¹.

Quant aux deux autres principes invoqués, ils ne bénéficient d'aucune protection constitutionnelle ni organique pour les collectivités territoriales. D'une part, si

38 Décision n° 2004-507 DC du 9 décembre 2004, *Loi portant diverses dispositions relatives au sport professionnel*, cons. 6.

39 Articles 11 et 12 de la loi n° 2009-967 de programmation du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

40 Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, cons. 53.

41 Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006, *Loi relative au secteur de l'énergie*, cons. 29.

l'article 72-2 leur garantit une autonomie financière dans les conditions fixées par une loi organique, cette garantie ne s'étend pas à l'autonomie fiscale. D'autre part, ne leur est pas non plus applicable l'article 6 de la LOLF qui exige notamment qu'il soit « *fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses* ». Certes, le principe d'universalité budgétaire s'impose aux collectivités territoriales, comme l'indique l'instruction budgétaire et comptable de la comptabilité M14, mais le législateur reste compétent pour l'aménager sur le fondement de l'article 34 de la Constitution.

VI.- L'extension du revenu de solidarité active (article 135)

Après une expérimentation progressive dans plusieurs départements, le revenu de solidarité active (RSA) a été étendu à l'ensemble des départements le 1^{er} juin 2009. Il a pour objet de compléter les revenus du travail pour ceux qui en ont besoin, d'encourager l'activité professionnelle, de lutter contre l'exclusion et de simplifier les minima sociaux. Mais, comme pour le revenu minimum d'insertion, il ne peut bénéficier aux jeunes de moins de vingt-cinq ans à l'exception de ceux qui sont chargés de famille.

L'article 135 de la loi de finances a précisément pour objet d'étendre le bénéfice de cette prestation aux jeunes actifs de moins de vingt-cinq ans : « Par dérogation au 1^o de l'article L. 262-4, une personne âgée de dix-huit ans au moins et de vingt-cinq ans au plus bénéficie du revenu de solidarité active sous réserve d'avoir, dans des conditions fixées par décret, exercé une activité professionnelle pendant un nombre déterminé d'heures de travail au cours d'une période de référence précédant la date de la demande. »

Les requérants critiquaient cette disposition à plusieurs titres : sa place en loi de finances n'était pas évidente ; elle était susceptible de créer une discrimination selon l'âge, contraire aux dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946, mais aussi entre deux salariés du même âge ; elle introduisait également des inégalités territoriales limitant l'autonomie financière des départements.

Le Conseil constitutionnel a écarté le premier grief en rappelant les termes du 7^o du II de l'article 34 de la LOLF qui permet aux lois de finances de « *comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année* » et en indiquant que les sommes résultant de l'extension du RSA seraient prises en charge en 2010 par le fonds national des solidarités actives (FNSA), dont l'État assure l'équilibre en dépenses et en recettes.

Le deuxième grief revenait sur le débat qui s'était tenu devant le Parlement lors de l'adoption de la loi généralisant le RSA⁴² et qui avait abouti, comme cela avait été fait pour le revenu minimum d'insertion en 1988, à ne pas étendre le bénéfice du RSA aux jeunes sans enfants et aux étudiants.

Le Conseil constitutionnel a rappelé que, si les dixième et onzième alinéas du Préambule de 1946 impliquent la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des personnes défavorisées, le législateur dispose d'une liberté d'action importante dès lors qu'il ne prive pas de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel⁴³.

En l'espèce, le Conseil constitutionnel n'a pas suivi les requérants qui voyaient dans cette disposition une rupture de l'égalité devant la loi. Il a, d'une part, estimé que la nouvelle disposition tendait à réduire la disparité de traitement entre les jeunes de moins de vingt-cinq ans durablement insérés dans la vie professionnelle et ceux de vingt-cinq ans et plus placés dans la même situation. Il a, d'autre part, jugé que les jeunes de moins de vingt-cinq ans qui ont exercé une activité professionnelle pendant une période qui sera fixée par décret sont, au regard de l'objet de la loi qui est de compléter un revenu d'activité insuffisant, dans une situation différente de celle des jeunes qui ne remplissent pas cette condition, notamment parce qu'ils poursuivent des études⁴⁴.

Le dernier grief était relatif au financement de cette nouvelle mesure. Le Conseil constitutionnel a distingué deux périodes. La première portait sur 2010. Pour cette année-là, le coût de l'extension du RSA sera intégralement pris en charge par le FNSA, c'est-à-dire par l'État. Pour les années suivantes, devraient s'appliquer, sauf nouvelle intervention du législateur, les dispositions de l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles qui prévoient les modalités de prise en charge financière de cette prestation. Le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions n'étaient pas contraires à la Constitution. En effet, selon le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, si le transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales doit s'accompagner de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice, il n'en est pas de même de la création ou de l'extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales. Dans ce cas, il n'est fait obligation au législateur que d'accompagner ces créations ou extensions de compétences de ressources dont il

42 Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

43 Décision n° 2003-483 DC du 14 août 2003, *Loi portant réforme des retraites*, cons. 7.

44 Décisions n°s 86-207 DC du 26 juin 1986, *Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social*, cons. 31, 2006-535 DC du 30 mars 2006, *Loi pour l'égalité des chances*, cons. 17.

lui appartient d'apprécier le niveau, sans toutefois dénaturer le principe de libre administration des collectivités territoriales⁴⁵.

VII.- Les « cavaliers budgétaires »

Trois dispositions de la loi adoptée n'avaient pas leur place dans une loi de finances.

L'article 108 de la loi déferée précisait l'articulation entre la consultation du comité des finances locales et celles de la commission consultative d'évaluation des normes, au sujet des décrets à caractère financier concernant les collectivités territoriales et créant ou modifiant une norme à caractère obligatoire.

L'article 116 ouvrait une possibilité de dévolution du patrimoine monumental de l'État et de ses établissements publics aux collectivités territoriales.

L'article 145, qui modifiait l'article L. 112-2 du code monétaire et financier et les articles L. 145-34 et L. 145-38 du code de commerce, pour réformer le régime d'indexation de certains loyers commerciaux.

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'État.

Aucun n'avait trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État.

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.

Étrangers 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 est intervenue d'office.

45 Décision n^{os} 2004-509 DC du 13 janvier 2005, *Loi de programmation pour la cohésion sociale*, cons. 7 à 9, 2008-569 DC du 7 août 2008, *Loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire*, cons. 13.