

Décision n° 2011-644 DC
du 28 décembre 2011

(Loi de finances pour 2012)

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution, de la loi de finances pour 2012, le 23 décembre 2011, par M. Jean-Marc AYRAULT, Mmes Patricia ADAM, Sylvie ANDRIEUX, MM. Jean-Paul BACQUET, Dominique BAERT, Gérard BAPT, Claude BARTOLONE, Jacques BASCOU, Mmes Marie-Noëlle BATTISTEL, Chantal BERTHELOT, MM. Patrick BLOCHE, Jean-Michel BOUCHERON, Mmes Marie-Odile BOUILLÉ, Monique BOULESTIN, MM. Pierre BOURGUIGNON, François BROTTES, Alain CACHEUX, Jérôme CAHUZAC, Jean-Christophe CAMBADÉLIS, Thierry CARCENAC, Laurent CATHALA, Bernard CAZENEUVE, Gérard CHARASSE, Alain CLAEYS, Jean-Michel CLÉMENT, Mme Marie-Françoise CLERGEAU, MM. Gilles COCQUEMPOT, Pierre COHEN, Mmes Catherine COUTELLE, Pascale CROZON, M. Frédéric CUVILLIER, Mme Claude DARCIAUX, MM. Guy DELCOURT, Bernard DEROSIER, René DOSIÈRE, Jean-Pierre DUFAU, William DUMAS, Jean-Louis DUMONT, Mme Laurence DUMONT, MM. Olivier DUSSOPT, Christian ECKERT, Henri EMMANUELLI, Albert FACON, Mme Martine FAURE, M. Hervé FÉRON, Mmes Aurélie FILIPPETTI, Geneviève FIORASO, M. Pierre FORGUES, Mme Valérie FOURNEYRON, MM. Guillaume GAROT, Jean GAUBERT, Jean-Patrick GILLE, Mme Annick GIRARDIN, MM. Joël GIRAUD, Jean GLAVANY, Daniel GOLDBERG, Marc GOUA, Jean GRELLIER, Mmes Danièle HOFFMAN-RISPAL, Sandrine HUREL, Monique IBORRA, Françoise IMBERT, MM. Michel ISSINDOU, Serge JANQUIN, Henri JIBRAYEL, Régis JUANICO, Mme Marietta KARAMANLI, MM. Jean-Pierre KUCHEIDA, Jean LAUNAY, Jean-Yves LE BOUILLONNEC, Jean-Yves LE DÉAUT, Jean-Marie LE GUEN, Mme Annick LE LOCH, M. Patrick LEMASLE, Mmes Catherine LEMORTON, Annick LEPETIT, M. Michel LIEBGOTT, Mme Martine LIGNIÈRES-CASSOU, M. François LONCLE, Mme Marie-Lou MARCEL, MM. Jean-René MARSAC, Philippe MARTIN, Mmes Martine MARTINEL, Frédérique MASSAT, M. Didier MATHUS, Mme Sandrine MAZETIER, MM. Kléber MESQUIDA, Pierre-Alain MUET, Philippe NAUCHE, Jean-Luc PÉRAT, Mme Catherine QUÉRÉ, M. Jean-Jack QUEYRANNE, Mme Marie-Line REYNAUD, MM. Alain RODET, Bernard ROMAN, René ROUQUET, Michel SAPIN, Christophe SIRUGUE, Mme Christiane TAUBIRA, MM. Jean-Louis TOURAINE,

Philippe TOURTELIER, Jean-Jacques URVOAS, Daniel VAILLANT, Jacques VALAX, Manuel VALLS, Michel VERNIER, André VÉZINHET, Alain VIDALIES, Jean-Claude VIOLLET, Philippe VUILQUE, Noël MAMÈRE, François de RUGY, Mmes Anny POURSINOFF, Huguette BELLO, M. Alfred MARIE-JEANNE, Mme Marie-Hélène AMIABLE, M. François ASENSI, Mme Martine BILLARD, MM. Alain BOCQUET, Patrick BRAOUEZEC, Jean-Pierre BRARD, Mme Marie-George BUFFET, MM. Jean-Jacques CANDELIER, André CHASSAIGNE, Jacques DESALLANGRE, Marc DOLEZ, Mme Jacqueline FRAYSSE, MM. André GERIN, Pierre GOSNAT, Jean-Paul LECOQ, Roland MUZEAU, Daniel PAUL, Jean-Claude SANDRIER et Michel VAXES, députés.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 modifiée relative aux lois de finances ;

Vu le code général des impôts ;

Vu le code de la construction et de l'habitation ;

Vu le code monétaire et financier ;

Vu la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ;

Vu la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques ;

Vu la loi de finances rectificative pour 2011, définitivement adoptée le 21 décembre 2011, ensemble la décision du Conseil constitutionnel n° 2011-645 DC du 28 décembre 2011 ;

Vu les observations du Gouvernement en réponse à la saisine ainsi que ses observations complémentaires produites à la demande du Conseil constitutionnel, enregistrées les 26 et 27 décembre 2011 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi de finances pour 2012 ; qu'ils font valoir que cette loi ne respecte pas le principe de sincérité ; qu'ils contestent, sur le fond, la conformité à la Constitution des dispositions de ses articles 26 et 27 ;

– SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES :

2. Considérant que, selon les requérants, les prévisions de croissance économique sur lesquelles est fondée la loi de finances conduisent à fausser de plusieurs milliards d'euros l'équilibre de celle-ci ; qu'ils soutiennent que le Gouvernement aurait dû modifier ces prévisions de croissance avant la fin de la discussion de la loi déferée et prendre les mesures correctrices nécessaires ; que, faute de telles mesures, la loi déferée méconnaîtrait le principe de sincérité de la loi de finances ;

3. Considérant que l'article 32 de la loi organique du 1^{er} août 2001 susvisée dispose : « Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler » ; qu'il en résulte que la sincérité de la loi de finances de l'année se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine ;

4. Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des travaux parlementaires qu'après le vote par l'Assemblée nationale de la première partie de la loi de finances, le Gouvernement a été amené à modifier les prévisions économiques initiales associées à ce projet ; que, pour assurer la sincérité de la loi de finances et préserver l'équilibre que cette dernière détermine, il a, d'une part, présenté des amendements sur la seconde partie du projet de loi de finances et, d'autre part, tiré les conséquences des nouvelles mesures fiscales insérées dans le projet de loi de finances rectificative alors en discussion ;

5. Considérant, en second lieu, qu'il ne ressort pas des éléments soumis au Conseil constitutionnel que, compte tenu des incertitudes particulières relatives à l'évolution de l'économie en 2012, les hypothèses économiques de croissance finalement retenues soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi déferée ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le grief tiré du défaut de sincérité de la loi de finances doit être écarté ;

– SUR LES ARTICLES 26 ET 27 :

7. Considérant que les articles 26 et 27 insèrent respectivement dans le code général des impôts les articles 1613 *ter* et 1613 *quater* ; que ces articles instituent, en des termes identiques, deux contributions perçues sur certains jus de fruits, eaux, y compris les eaux minérales et les eaux gazéifiées, et autres boissons non alcooliques, conditionnés dans des récipients pour la vente au détail et destinés à la consommation humaine ; que ces contributions, dont le montant est fixé à 7,16 euros par hectolitre, sont principalement dues par les fabricants de ces boissons établis en France, leurs importateurs et les personnes qui réalisent en France des acquisitions intracommunautaires, sur toutes les quantités livrées à titre onéreux ou gratuit ;

8. Considérant que la contribution instituée par l'article 1613 *ter* porte sur les boissons contenant des sucres ajoutés, à l'exclusion des laits infantiles premier et deuxième âges, des laits de croissance et des produits de nutrition entérale pour les personnes malades ; que celle qui est instituée par l'article 1613 *quater* porte sur les boissons contenant des édulcorants de synthèse et ne contenant pas de sucres ajoutés, à l'exclusion des denrées destinées à des fins médicales spéciales ainsi que des aliments hyperprotéinés destinés aux personnes dénutries ;

9. Considérant que le produit de la contribution prévue par l'article 1613 *ter* est affecté pour moitié à la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés ; que, pour le surplus, le produit de ces contributions revient au budget général ;

10. Considérant que, selon les requérants, l'assiette de la taxe créée par l'article 26 sur les boissons sucrées n'est pas définie en fonction de critères objectifs et rationnels en relation directe avec l'objectif invoqué ; qu'un objectif de santé publique ne saurait, en effet, justifier une mesure pénalisant les aliments comportant des sucres ajoutés ; que serait également incohérente avec la poursuite d'un tel objectif l'institution d'une taxation en fonction du volume des boissons et non du poids ou du pourcentage de sucres ajoutés ; qu'en outre, l'institution concomitante, par l'article 27, d'une taxe sur les boissons ne comprenant pas de sucres ajoutés serait elle-même contradictoire avec la poursuite de cet objectif ; que, par suite, les articles 26 et 27 de la loi méconnaîtraient l'égalité devant les charges publiques ;

11. Considérant qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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 » ; qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ; que cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

12. Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des travaux parlementaires que, lors de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, le projet de loi de finances pour 2012 comportait, en seconde partie, un article 46 instituant une contribution sur certaines boissons contenant des sucres ajoutés ; que cette contribution poursuivait, à des fins de santé publique, l'objectif de favoriser la consommation de boissons non sucrées ; que, toutefois, en cours de débat à l'Assemblée nationale, l'article 46 a été supprimé et remplacé par un article 5 *octies*, devenu l'article 26, qui redéfinit, en première partie de la loi de finances, les termes de cette contribution ; qu'en outre, concomitamment, a été instituée à l'article 27 une contribution de même nature assise sur les boissons contenant des édulcorants de synthèse ; qu'ainsi, le Parlement a privilégié le rendement fiscal de ces contributions par rapport à l'objectif de santé publique initialement poursuivi ;

13. Considérant, en second lieu, que les contributions instaurées par les articles 26 et 27 sont applicables à un ensemble de boissons défini de manière objective et rationnelle, qui contiennent soit des sucres ajoutés soit des édulcorants de synthèse ; qu'en instituant ces contributions, assises sur des opérations précisément définies, le législateur n'a pas soumis à des impositions différentes des contribuables placés dans une situation identique ; qu'il n'en résulte pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 13 de la Déclaration de 1789 doit être écarté ;

14. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les articles 26 et 27 doivent être déclarés conformes à la Constitution ;

– SUR L'ARTICLE 19 :

15. Considérant que l'article 19 insère dans le code général des impôts un article 978 *bis* ; que cet article soumet à un droit la première opération d'apport, cession ou échange de titres d'une société titulaire de l'autorisation d'un éditeur de services de communication audiovisuelle lorsque cette opération contribue au transfert du contrôle de cette société ; que ce droit, égal à 5 % de la valeur des titres échangés, est dû par le cédant ; que, selon le quatrième alinéa de l'article 978 *bis*, le fait générateur de ce droit « intervient le jour de la décision du Conseil supérieur de l'audiovisuel qui agrée, conformément à l'article 42-3 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 précitée, le transfert du contrôle de la société titulaire de l'autorisation suite à l'apport, la cession ou l'échange des titres » ;

16. Considérant qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; que le plein exercice de cette compétence, ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ;

17. Considérant que l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986 susvisée n'impose pas l'agrément du Conseil supérieur audiovisuel préalablement au transfert du contrôle de la société titulaire de l'autorisation à la suite de l'apport, la cession ou l'échange des titres ; qu'en définissant le fait générateur de la nouvelle imposition en référence à une telle décision d'agrément, le législateur a méconnu les exigences constitutionnelles précitées ; que, par suite, l'article 19 doit être déclaré contraire à la Constitution ;

– SUR LA PLACE D'AUTRES DISPOSITIONS DANS LA LOI DE FINANCES :

18. Considérant que l'article 87, qui modifie l'article L. 423-15 du code de la construction et de l'habitation et l'article L. 511-6 du code monétaire et financier, permet aux sociétés d'habitation à loyer modéré d'effectuer des avances en compte courant au profit de sociétés ou d'entreprises dans lesquelles elles possèdent des parts et qui procèdent à l'acquisition ou à la construction de logements sociaux dans les départements d'outre-mer ou à Saint-Martin ;

19. Considérant que l'article 118 prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur l'opportunité et les modalités de la modification du décret n° 2010-890 du 29 juillet 2010 portant attribution du bénéfice de la campagne double aux anciens combattants d'Afrique du Nord ;

20. Considérant que l'article 119 prévoit la remise d'un rapport au Parlement étudiant les possibilités de réformes tendant à réduire le délai moyen de jugement de la juridiction administrative ;

21. Considérant que l'article 127 modifie l'article 83 de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques susvisée ; qu'il porte de 108 à 128 millions d'euros le plafond du montant de la contribution annuelle des agences de l'eau aux actions menées par l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques ;

22. Considérant que l'article 147 prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur les conditions de mise en œuvre d'un fonds contribuant à des actions de prévention et de lutte contre le tabagisme ainsi qu'à l'aide au sevrage tabagique ;

23. Considérant que l'article 159 prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur les conditions d'éligibilité des personnes morales au bonus accordé lors de l'achat de véhicules hybrides ;

24. Considérant que ces dispositions ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État ; qu'elles n'ont pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État ; qu'elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières ; qu'elles ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ; qu'ainsi, elles sont étrangères au domaine des lois de finances tel qu'il résulte de la loi organique du 1^{er} août 2001 ; qu'il suit de là que les articles 87, 118, 119, 127, 147 et 159 de la loi déferée ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ;

25. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune autre question de conformité à la Constitution,

D É C I D E :

Article 1^{er}.– Sont déclarées contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi de finances pour 2012 :

- l'article 19 ;
- l'article 87 ;
- l'article 118 ;
- l'article 119 ;
- l'article 127 ;
- l'article 147 ;
- l'article 159.

Article 2.– Les articles 26 et 27 sont conformes à la Constitution.

Article 3.– La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 28 décembre 2011, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, M. Jacques BARROT, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Valéry GISCARD d'ESTAING, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Hubert HAENEL et Pierre STEINMETZ.