

Décision n° 2017-759 DC
du 28 décembre 2017

(Loi de finances rectificative pour 2017)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi de finances rectificative pour 2017 sous le n° 2017-759 DC, le 22 décembre 2017, par MM. Christian JACOB, Damien ABAD, Mme Emmanuelle ANTHOINE, MM. Julien AUBERT, Thibault BAZIN, Mmes Valérie BAZIN-MALGRAS, Valérie BEAUVAIS, Émilie BONNIVARD, M. Jean-Claude BOUCHET, Mme Valérie BOYER, MM. Xavier BRETON, Fabrice BRUN, Gilles CARREZ, Jacques CATTIN, Dino CINIERI, Pierre CORDIER, François CORNUT-GENTILLE, Mme Marie-Christine DALLOZ, MM. Bernard DEFLESSELLES, Rémi DELATTE, Vincent DESCOEUR, Fabien DI FILIPPO, Éric DIARD, Julien DIVE, Mme Marianne DUBOIS, MM. Pierre-Henri DUMONT, Daniel FASQUELLE, Jean-Jacques FERRARA, Laurent FURST, Mme Annie GENEVAR, MM. Philippe GOSSELIN, Jean-Carles GRELIER, Michel HERBILLON, Patrick HETZEL, Sébastien HUYGHE, Mmes Brigitte KUSTER, Valérie LACROUTE, MM. Guillaume LARRIVÉ, Marc LE FUR, Mme Constance LE GRIP, M. Sébastien LECLERC, Mmes Geneviève LEVY, Véronique LOUWAGIE, MM. Gilles LURTON, Emmanuel MAQUET, Olivier MARLEIX, Jean-Louis MASSON, Gérard MENUUEL, Mme Frédérique MEUNIER, MM. Maxime MINOT, Jean-François PARIGI, Éric PAUGET, Guillaume PELTIER, Mme Bérengère POLETTI, MM. Aurélien PRADIÉ, Didier QUENTIN, Alain RAMADIER, Robin REDA, Frédéric REISS, Bernard REYNÈS, Vincent ROLLAND, Raphaël SCHELLENBERGER, Jean-Charles TAUGOURDEAU, Pierre VATIN, Patrice VERCHÈRE, Charles de la VERPILLIÈRE, Arnaud VIALA, Michel VIALAY, Jean-Pierre VIGIER, Stéphane VIRY et Éric WOERTH, députés.

Au vu des textes suivants :

– la Constitution ;

– l’ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

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

– la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 ;

– les observations du Gouvernement, enregistrées le 26 décembre 2017 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S’EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. Les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi de finances rectificative pour 2017. Ils contestent sa procédure d’adoption et certaines dispositions de son article 11, ainsi que certaines dispositions de l’article 60 de la loi du 29 décembre 2016 mentionnée ci-dessus, qu’elles complèteraient.

– Sur la procédure d’adoption de la loi :

2. Les députés requérants critiquent l’introduction en première lecture à l’Assemblée nationale de nombreux amendements substantiels déposés tardivement par le Gouvernement. Ils estiment que ce procédé contourne les dispositions de l’article 39 de la Constitution et contrevient « à l’exigence constitutionnelle d’évaluation des articles de lois ». Il porterait également atteinte aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

3. Il résulte de la combinaison de l’article 6 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789, du premier alinéa des articles 34 et 39 de la Constitution, ainsi que de ses articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1, que le droit d’amendement qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement doit pouvoir s’exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées. Il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et sous réserve du respect des exigences de clarté et de sincérité du débat

parlementaire, que par les règles de recevabilité, notamment par la nécessité, pour un amendement, de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.

4. D'une part, l'introduction de dispositions nouvelles à l'Assemblée nationale par voie d'amendement du Gouvernement n'a pas porté atteinte au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

5. D'autre part, l'article 39 de la Constitution et la loi organique du 1^{er} août 2001 mentionnée ci-dessus n'imposent la présentation d'une évaluation préalable, la consultation du Conseil d'État et une délibération en conseil des ministres que pour les projets de loi de finances avant leur dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale et non pour les amendements. Par conséquent, est inopérant le grief selon lequel le Gouvernement aurait méconnu ces exigences procédurales en exerçant le droit d'amendement qu'il tient du premier alinéa de l'article 44 de la Constitution.

6. La loi déferée a été adoptée selon une procédure conforme à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 11 de la loi déferée et de l'article 60 de la loi du 29 décembre 2016 :

7. L'article 11 modifie certaines dispositions de l'article 60 de la loi du 29 décembre 2016, lequel institue le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu à compter de 2019, ainsi que certaines dispositions du code général des impôts relatives à ce prélèvement.

. En ce qui concerne les griefs dirigés contre l'article 60 de la loi du 29 décembre 2016 :

8. Le paragraphe II de l'article 60 de la loi du 29 décembre 2016 prévoit un « *crédit d'impôt modernisation du recouvrement* » afin d'éviter, sous certaines conditions, que les contribuables ne soient soumis, en 2019, à une double imposition sur les revenus de l'année 2018 et de l'année 2019.

9. Les députés requérants reprochent aux dispositions du H du paragraphe II de l'article 60 de ne pas avoir prévu, pour l'application de ce crédit d'impôt, un mécanisme préservant le bénéfice des charges déductibles de l'assiette de l'impôt dû au titre de l'année 2018 alors qu'un

tel mécanisme est prévu en faveur des crédits et réductions d'impôt. Il en résulterait, en méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques, une différence de traitement injustifiée.

10. La conformité à la Constitution d'une loi déjà promulguée peut être appréciée à l'occasion de l'examen des dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine.

11. Les dispositions de l'article 11 de la loi déferée ne modifient ni ne complètent les dispositions du H du paragraphe II de l'article 60 de la loi du 29 décembre 2016. Elles n'en affectent pas non plus le domaine d'application. Par suite, les conditions dans lesquelles la conformité à la Constitution de ces dernières dispositions peut être utilement contestée ne sont pas réunies en l'espèce.

. En ce qui concerne certaines dispositions du paragraphe III de l'article 11 :

12. Le troisième alinéa du c du 3° du paragraphe III de l'article 11 introduit un *K ter* dans le paragraphe II de l'article 60 de la loi du 29 décembre 2016, qui prévoit un mécanisme spécifique de déduction des revenus de l'année 2019 pour les cotisations versées à certains régimes d'épargne retraite en 2018.

13. Les députés requérants soutiennent que, en encadrant ainsi la déduction du montant des cotisations et primes versées à certains régimes d'épargne retraite pour la détermination des revenus imposables de l'année 2019, les dispositions contestées portent atteinte à des situations légalement acquises.

14. Selon l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ».

15. Il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions. Ce faisant, il ne saurait toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles. En particulier, il ne saurait, sans motif d'intérêt général suffisant, ni porter atteinte aux situations légalement acquises ni remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations.

16. Les dispositions contestées, qui ne s'attachent qu'à des situations qui seront constituées en 2018 et 2019, ne portent pas atteinte à des situations légalement acquises.

17. Le troisième alinéa du c du 3° du paragraphe III de l'article 11, qui n'est ni contraire aux exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 ni inintelligible, et qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur la place d'autres dispositions dans la loi de finances rectificative :

18. Le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution dispose : « *Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique* ». La loi organique du 1^{er} août 2001 détermine le contenu de la loi de finances rectificative.

19. L'article 24 autorise les administrations fiscales à rendre publiques des informations relatives aux bénéficiaires d'aides d'État à caractère fiscal.

20. L'article 29 traite de l'accessibilité des données de l'administration fiscale relatives aux valeurs foncières déclarées à l'occasion de mutations.

21. 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. Elles n'ont pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État. Elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières. 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. Dès lors, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de finances. Elles sont donc contraires à la Constitution.

– Sur les autres dispositions :

22. Le Conseil constitutionnel n'a soulevé d'office aucune autre question de conformité à la Constitution et ne s'est donc pas prononcé sur la constitutionnalité des autres dispositions que celles examinées dans la présente décision.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Les articles 24 et 29 de la loi de finances rectificative pour 2017 sont contraires à la Constitution.

Article 2. – Le troisième alinéa du c du 3^o du paragraphe III de l'article 11 de la même loi est conforme à la Constitution.

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

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 28 décembre 2017, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Michel CHARASSE, Valéry GISCARD d'ESTAING, Jean-Jacques HYEST, Lionel JOSPIN, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.

Rendu public le 28 décembre 2017.