

Décision n° 2018-777 DC
du 28 décembre 2018

(Loi de finances pour 2019)

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 pour 2019, sous le n° 2018-777 DC, le 21 décembre 2018, par Mme Valérie RABAULT, MM. Jean-Luc MÉLENCHON, André CHASSAIGNE, Joël AVIRAGNET, Mmes Ericka BAREIGTS, Marie-Noëlle BATTISTEL, Gisèle BIÉMOURET, MM. Christophe BOUILLON, Jean-Louis BRICOUT, Luc CARVOUNAS, Alain DAVID, Mme Laurence DUMONT, MM. Olivier FAURE, Guillaume GAROT, David HABIB, Christian HUTIN, Régis JUANICO, Mme Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Serge LETCHIMY, Mmes Josette MANIN, George PAU-LANGEVIN, Christine PIRES BEAUNE, MM. Dominique POTIER, Joaquim PUEYO, Hervé SAULIGNAC, Mmes Sylvie TOLMONT, Cécile UNTERMAIER, Hélène VAINQUEUR-CHRISTOPHE, M. Boris VALLAUD, Mmes Michèle VICTORY, Clémentine AUTAIN, MM. Ugo BERNALICIS, Éric COQUEREL, Alexis CORBIÈRE, Mme Caroline FIAT, MM. Bastien LACHAUD, Michel LARIVE, Mmes Danièle OBONO, Mathilde PANOT, MM. Loïc PRUD'HOMME, Adrien QUATENNENS, Jean-Hugues RATENON, Mmes Muriel RESSIGUIER, Sabine RUBIN, M. François RUFFIN, Mme Bénédicte TAURINE, M. Alain BRUNEEL, Mme Marie-George BUFFET, MM. Pierre DHARRÉVILLE, Jean-Paul DUFREGNE, Mme Elsa FAUCILLON, MM. Sébastien JUMEL, Jean-Paul LECOQ, Stéphane PEU, Fabien ROUSSEL, Hubert WULFRANC, Mmes Manuëla KÉCLARD-MONDÉSIR, Huguette BELLO, MM. Moetaï BROTHERSON, Jean-Philippe NILOR et Gabriel SERVILE, 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 ;

- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code général des impôts ;
- la loi n° 2018-1104 du 10 décembre 2018 de finances rectificative pour 2018 ;
- la loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales ;

Au vu des observations du Gouvernement, enregistrées le 26 décembre 2018 ;

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 pour 2019. Ils en contestent la procédure d'adoption et la sincérité. Ils contestent également l'intelligibilité de son article 77 et de certains documents budgétaires. Ils contestent en outre la constitutionnalité de certaines dispositions de ses articles 40, 81, 112 et 201, ainsi que de son article 210. Ils dénoncent enfin des « *lacunes, insuffisances et omissions* » qui porteraient atteinte à plusieurs exigences constitutionnelles.

– Sur la procédure d'adoption de la loi :

2. Les députés requérants font valoir que la procédure d'adoption de la loi de finances pour 2019 aurait été entachée de plusieurs irrégularités de nature à porter atteinte à l'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Ils dénoncent, à ce titre, lors de la première lecture, la distribution tardive de plusieurs documents budgétaires, la concomitance de l'examen de ce texte avec celui du projet de loi de finances rectificative pour 2018, ainsi que l'adoption, à l'initiative du Gouvernement, d'articles additionnels après les articles 51 et 55 du projet de loi de finances pour 2019, sur lesquels un débat éclairé n'aurait pu avoir lieu, en raison de leur complexité ou de leur importance. Les députés requérants contestent également l'irrecevabilité opposée, en nouvelle lecture, à un sous-amendement déposé sur l'amendement du Gouvernement portant sur l'article liminaire.

3. Aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La loi est l'expression de la volonté générale* ». Aux termes du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants* ». Ces dispositions imposent le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

4. En premier lieu, le second alinéa de l'article 39 de la loi organique du 1^{er} août 2001 mentionnée ci-dessus prescrit le dépôt et la distribution de chacune des annexes générales mentionnées au 7^o de son article 51, « *au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale en première lecture, des recettes ou des crédits auxquels elle se rapporte* ». Ce délai a pour objet d'assurer l'information du Parlement en temps utile pour qu'il se prononce en connaissance de cause sur les projets de loi de finances soumis à son approbation. Un éventuel retard dans la mise en distribution de tout ou partie des documents exigés ne saurait faire obstacle à l'examen du projet concerné. La conformité de la loi de finances à la Constitution doit alors être appréciée au regard tant des exigences de continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci. Il en va de même dans le cas où les circonstances ne permettraient pas le dépôt de tout ou partie d'un des documents précités.

5. S'il ressort des travaux parlementaires que certaines annexes générales n'ont pas été distribuées dans les délais requis, il n'en est pas résulté, compte tenu de la nature de ces documents et des autres informations disponibles dans ces mêmes délais, d'atteinte à la sincérité et la clarté du débat parlementaire.

6. En deuxième lieu, il résulte de la combinaison de l'article 6 de la Déclaration 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.

7. Les dispositions nouvelles introduites à l'Assemblée nationale par voie d'amendement du Gouvernement, en première lecture, n'ont, ni en

raison de leur nombre, ni en raison de leur objet, porté atteinte au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

8. En troisième lieu, la concomitance d'examen du projet de loi de finances initiale et du projet de loi de finances rectificative n'a pas porté atteinte aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

9. En dernier lieu, il ressort de l'article 45 de la Constitution et notamment de la première phrase de son premier alinéa, selon laquelle : « *Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique* », que les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion. Toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle.

10. Le droit de sous-amendement est indissociable du droit d'amendement, reconnu aux membres du Parlement et au Gouvernement par le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution.

11. Bien que l'article liminaire de la loi déferée, relatif à la prévision des déficits de l'ensemble des administrations publiques, ait été adopté conforme, à l'issue de la première lecture par les deux assemblées, le Gouvernement a déposé, en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, un amendement pour le modifier. Cet amendement, qui visait à tenir compte des conséquences, sur cette prévision, des mesures adoptées dans le cours de l'examen du texte et des dernières données conjoncturelles affectant les recettes était recevable. Il ressort des travaux parlementaires qu'un sous-amendement à cet amendement a été déclaré irrecevable par le président de l'Assemblée nationale sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 98 du règlement de l'Assemblée nationale. Ce sous-amendement modifiait non certaines mais la quasi-totalité des prévisions de déficit retenues par l'amendement du Gouvernement, y compris d'ailleurs celles portant sur l'exécution budgétaire de 2017 et la prévision d'exécution budgétaire pour 2018. À ce titre, ces dispositions ne pouvaient être déposées sous la forme d'un sous-amendement à l'amendement du Gouvernement. Dès lors, il n'a pas été porté atteinte au droit d'amendement.

12. Il résulte de ce qui précède que le grief tiré de la méconnaissance des exigences de clarté et de sincérité des débats

parlementaires doit être écarté. La loi de finances a été adoptée selon une procédure conforme à la Constitution.

– Sur la sincérité de la loi de finances :

13. Selon les députés requérants, faute d'avoir suffisamment pris en compte les conséquences des mesures nouvelles prévues par le projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales à l'origine de la loi du 24 décembre 2018 mentionnée ci-dessus, la loi de finances contreviendrait au principe de sincérité budgétaire. Ils estiment que cette loi repose sur des prévisions de déficit fondées sur des mesures non encore adoptées, comme la taxe sur les grandes entreprises du numérique ou le report de la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés, et sur des mesures d'économie qui ne se sont pas traduites par des baisses des autorisations d'engagement et des crédits de paiement correspondants. Enfin, ils dénoncent la reconduction, pour certains programmes budgétaires, des mêmes niveaux de crédits que les années précédentes, alors que plusieurs études auraient dénoncé, par le passé, la sous-dotation de ces programmes.

14. Selon l'article 32 de la loi organique du 1^{er} août 2001 : « *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* ». 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.

15. En premier lieu, la loi de finances pour 2019 n'était pas tenue d'intégrer à ses prévisions de déficit des mesures non encore acquises à la date de son adoption. Toutefois, si l'évolution des charges ou des ressources était telle qu'elle modifierait les grandes lignes de l'équilibre budgétaire, il appartiendrait en tout état de cause au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative.

16. En deuxième lieu, les prévisions de déficit retenues par la loi de finances ne sont pas fondées sur la prise en compte des nouvelles mesures de recettes ou d'économie dont le Gouvernement a annoncé envisager l'adoption au cours de l'année 2019.

17. En dernier lieu, il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, d'apprécier, en l'absence d'intention

de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement votés.

18. Le grief tiré du défaut de sincérité de la loi de finances doit ainsi être écarté.

– Sur le grief tiré de la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi :

19. Les députés requérants estiment, d'une part, que les dispositions de l'article 77 ne seraient pas claires et intelligibles et, d'autre part, que la nouvelle maquette retenue pour la présentation des documents budgétaires relatifs à la mission « *Économie* » du projet de loi de finances pour 2019 rendrait « *excessivement complexe et par conséquent inintelligible toute comparaison* » entre ces documents et ceux joints au projet de loi de finances de l'année précédente. Il en résulterait une méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

20. D'une part, les dispositions de l'article 77 qui déterminent les règles de calcul, pour 2019, de la dotation globale de fonctionnement et des variables d'ajustement des dotations associées, ne sont pas inintelligibles. D'autre part, le grief tiré de la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi est en tout état de cause inopérant à l'égard des documents budgétaires joints au projet de loi de finances initiale.

21. Il résulte de ce qui précède que le grief invoqué doit être écarté.

– Sur certaines dispositions de l'article 40 :

22. L'article 40 modifie l'article 787 B du code général des impôts pour assouplir certaines conditions auxquelles est subordonnée l'exonération partielle de droits de mutation à titre gratuit en cas de transmission des parts ou actions de sociétés faisant l'objet d'un engagement collectif de conservation.

. En ce qui concerne le deuxième alinéa du 4^o du paragraphe I :

23. Le 4^o du paragraphe I de l'article 40 supprime au deuxième alinéa du e de l'article 787 B l'obligation mise à la charge de la société d'adresser à l'administration, chaque année, pendant la période

d'engagement individuel de conservation, une attestation relative au respect de l'engagement collectif de conservation. Il la remplace par la possibilité pour l'administration d'obtenir, à tout moment, la production d'une attestation de la société certifiant du respect des conditions auxquelles est subordonné le bénéfice de l'exonération.

24. Les députés requérants reprochent à ces dispositions de reporter sur l'administration la charge de réclamer aux contribuables la production de renseignements, au détriment de son pouvoir de contrôle. Il en résulterait une rupture de l'égalité devant les charges publiques et une méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

25. Aux termes de l'article 13 de la Déclaration de 1789, la contribution commune aux charges de la Nation « *doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ». Ces dispositions ne font pas obstacle à ce que, pour des motifs d'intérêt général, le législateur édicte, par l'octroi d'avantages fiscaux, des mesures d'incitation au développement d'activités économiques à condition qu'il se fonde sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts poursuivis et qu'il n'en résulte pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.

26. Il découle également de ce même article 13 l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

27. Contrairement à ce que soutiennent les députés requérants, le seul fait de substituer à une obligation déclarative spontanée une obligation de répondre à une demande de l'administration ne prive pas celle-ci du pouvoir de contrôler le respect des engagements pris en contrepartie de l'exonération prévue par l'article 787 B.

28. Dès lors, les griefs invoqués doivent être écartés. Par conséquent, le deuxième alinéa du e de l'article 787 B, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

. En ce qui concerne le 5° du paragraphe I :

29. Les dispositions du 5° du paragraphe I de l'article 40 insèrent dans l'article 787 B du code général des impôts un e *ter* qui, par exception au principe selon lequel la méconnaissance de l'engagement collectif de conservation entraîne la remise en cause de l'exonération entre les mains de tous les bénéficiaires de la transmission, prévoit que, sous certaines

conditions, la cession ou la donation de titres faisant l'objet d'un engagement collectif de conservation n'entraîne qu'une remise en cause limitée de l'exonération.

30. Les députés requérants reprochent à ces dispositions de priver de sanction la méconnaissance des conditions auxquelles le bénéfice de l'exonération est subordonné. Il en résulterait une rupture de l'égalité devant les charges publiques et une méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

31. En premier lieu, en instituant l'exonération prévue à l'article 787 B, le législateur a entendu favoriser la transmission d'entreprise dans des conditions permettant d'assurer la stabilité de l'actionnariat et la pérennité de l'entreprise.

32. En deuxième lieu, d'une part, le maintien du bénéfice de l'exonération en cas de cession ou de donation pendant la période d'engagement collectif de conservation ne s'applique que dans le cas où la transmission est opérée au profit d'un autre associé de cet engagement. D'autre part, les titres cédés ou donnés n'en bénéficient pas.

33. En dernier lieu, la cession de titres à des associés soumis à l'engagement collectif ne remet pas en cause la stabilité de l'actionnariat et la pérennité de l'entreprise. Au regard de l'objectif poursuivi par le législateur, ces dispositions ne sont pas de nature à entraîner une rupture caractérisée devant les charges publiques.

34. Il résulte de ce qui précède que les dispositions du *e ter* de l'article 787 B du code général des impôts, qui ne méconnaissent pas non plus l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, ni aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

. En ce qui concerne les troisième et quatrième alinéas du a du 2° du paragraphe I :

35. Les troisième et quatrième alinéas du a du 2° du paragraphe I de l'article 40 modifient le premier alinéa du 1 du b de l'article 787 B du code général des impôts pour abaisser les seuils de détention de droits financiers attachés aux titres faisant l'objet d'un engagement collectif de conservation.

36. Les députés requérants reprochent à ces dispositions d'étendre la possibilité, pour des détenteurs de parts minoritaires n'ayant aucune influence sur l'entreprise, de bénéficier de l'exonération instituée par l'article 787 B, en méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques. Par ailleurs, elles institueraient une différence de traitement contraire au principe d'égalité devant la loi entre les bénéficiaires de transmissions selon qu'ils reçoivent des titres de société ou d'autres actifs.

37. En premier lieu, les dispositions contestées se bornent à abaisser les seuils de détention des droits financiers attachés aux titres faisant l'objet d'un engagement collectif de conservation, de 20 % à 10 % pour les sociétés cotées et de 34 % à 17 % pour les autres sociétés, sans modifier les seuils de droits de vote. Le bénéfice de l'exonération reste subordonné aux conditions déjà prévues par le texte, relatives à la stabilité du capital et à la direction de la société. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques doit être écarté.

38. En second lieu, selon l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle d'une façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons 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 qui l'établit.

39. Les personnes ayant reçu des titres de sociétés éligibles à l'exonération prévue par l'article 787 B du code général des impôts ne sont pas placées dans la même situation que celles ayant reçu d'autres types d'actifs. La différence de traitement qui en résulte est en rapport avec l'objet de la loi. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi doit être écarté.

40. Il résulte de ce qui précède que les mots « *10 % des droits financiers et 20 %* » et les mots « *17 % des droits financiers et 34 % des droits de vote* » figurant au premier alinéa du 1 du b de l'article 787 B du code général des impôts, qui ne méconnaissent pas non plus l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, ni aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l’article 81 :

41. Les troisième à cinquième alinéas du paragraphe I de l’article 81 exigent, pour les étrangers non ressortissants d’un État membre de l’Union européenne, d’un autre État partie à l’accord sur l’Espace économique européen ou de la Confédération suisse et qui résident en Guyane, des délais spécifiques de détention d’un titre de séjour pour bénéficier du revenu de solidarité active.

42. Les députés requérants soutiennent que ces dispositions créeraient, pour l’obtention du revenu de solidarité active, une différence de traitement inconstitutionnelle entre les étrangers résidant en Guyane et ceux résidant sur le reste du territoire national. En effet, selon eux, cette différence de traitement ne pourrait être justifiée par les caractéristiques et contraintes particulières de la collectivité de Guyane et ne serait ni fondée sur un motif d’intérêt général ni en rapport avec l’objet de la loi qui l’institue.

43. Si le législateur peut prendre à l’égard des étrangers des dispositions spécifiques, il lui appartient de respecter les libertés et droits fondamentaux de valeur constitutionnelle reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République. Ils doivent cependant être conciliés avec la sauvegarde de l’ordre public qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle. En outre, les étrangers jouissent des droits à la protection sociale, dès lors qu’ils résident de manière stable et régulière sur le territoire français.

44. Selon l’article 73 de la Constitution : « *Dans les départements et les régions d’outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l’objet d’adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ».

45. Les dispositions contestées prévoient que, pour bénéficier du revenu de solidarité active en Guyane, un étranger, non ressortissant d’un des États précités, doit être titulaire depuis quinze ans d’un titre de séjour l’autorisant à travailler. Lorsque cet étranger est une personne isolée assumant la charge d’enfants ou une femme isolée en état de grossesse, ces mêmes dispositions réduisent ce délai à cinq ans. Sur le reste du territoire de la République, à l’exception de Mayotte, le premier de ces délais est de cinq ans, tandis qu’il n’en est pas exigé dans le second cas. Ces dispositions instituent donc une différence de traitement, pour l’obtention du revenu de solidarité active, entre les étrangers résidant régulièrement en Guyane et

ceux résidant régulièrement sur les autres parties du territoire de la République, à l'exception de Mayotte.

46. La population de la Guyane comporte, par rapport à l'ensemble de la population résidant en France, une forte proportion de personnes de nationalité étrangère, dont beaucoup en situation irrégulière. Ces circonstances constituent, au sens de l'article 73 de la Constitution, des « *caractéristiques et contraintes particulières* » de nature à permettre au législateur, afin de lutter contre l'immigration irrégulière en Guyane, d'y adapter, dans une certaine mesure, les lois applicables sur l'ensemble du territoire national. En adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu décourager l'immigration irrégulière en Guyane qui serait favorisée par la perspective d'obtenir, après régularisation du droit au séjour, le bénéfice du revenu de solidarité active.

47. Toutefois, d'une part, le revenu de solidarité active a pour principal objet d'inciter à l'exercice ou à la reprise d'une activité professionnelle. Le législateur a pu estimer que la stabilité de la présence sur le territoire national était une des conditions essentielles à l'insertion professionnelle et, à ce titre, imposer aux étrangers un délai de détention d'un titre de séjour les autorisant à travailler pour obtenir le bénéfice de celle-ci. En revanche, en imposant un délai de détention plus long en Guyane que sur le reste du territoire national, aux seules fins de lutte contre l'immigration irrégulière, le législateur a introduit une condition spécifique pour l'obtention de cette prestation sans lien pertinent avec l'objet de celle-ci.

48. D'autre part, les dispositions contestées s'appliquent, en Guyane, à l'ensemble des étrangers en situation régulière, y compris à ceux légalement entrés sur son territoire et s'y étant régulièrement maintenus de manière continue. Elles s'appliquent également à des étrangers résidant en Guyane ayant résidé précédemment sur une autre partie du territoire national en ayant un titre de séjour les autorisant à travailler.

49. Dès lors, s'il appartient au législateur de définir les mesures qu'il estime utiles pour lutter contre l'immigration irrégulière, la différence de traitement instituée pour l'accès au revenu de solidarité active ne saurait être regardée comme justifiée au regard de l'objet de la loi. En outre, elle dépasse la mesure des adaptations susceptibles d'être justifiées par les caractéristiques et contraintes particulières de la collectivité de Guyane.

50. Les troisième à cinquième alinéas du paragraphe I de l'article 81, qui méconnaissent ainsi le principe d'égalité devant la loi, sont

contraires à la Constitution. Il en va de même, par voie de conséquence, des 1° et 2° du paragraphe IV de ce même article, qui en sont indissociables.

– Sur certaines dispositions de l'article 112 :

51. Le paragraphe I de l'article 112 modifie l'article 167 *bis* du code général des impôts prévoyant une imposition des plus-values latentes constatées sur les droits sociaux, valeurs, titres ou droits lors du transfert par un contribuable de son domicile hors de France lorsque ces mêmes droits sociaux, valeurs, titres ou droits représentent au moins 50 % des bénéfices sociaux d'une société ou lorsque leur valeur globale excède 800 000 euros à cette même date.

52. Le 1° de ce paragraphe réécrit le paragraphe IV de cet article 167 *bis* afin de prévoir qu'il est sursis automatiquement au paiement de cet impôt lorsque le contribuable transfère son domicile fiscal hors de France dans certains États.

53. Le c du 3° du paragraphe I de l'article 112 modifie le 2 du paragraphe VII de l'article 167 *bis* afin de ramener de quinze à deux ans, lorsque la valeur globale des titres ou droits est au maximum égale à 2,57 millions d'euros, le délai suivant le transfert du domicile fiscal hors de France à l'issue duquel l'impôt sur les plus-values latentes est dégrevé d'office ou restitué si ces plus-values sont restées dans le patrimoine du contribuable.

54. Les députés auteurs de la saisine soutiennent que cette extension des cas de sursis de plein droit et cette réduction du délai entraîneraient une méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques et de l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre l'évasion fiscale dès lors qu'elles auraient pour effet de favoriser l'exil fiscal.

55. 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. En particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité garanti par l'article 13 de la Déclaration de 1789, il doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose. Cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.

56. En instituant une imposition ne concernant que certains dirigeants et actionnaires de sociétés qui, à raison de l'importance des participations qu'ils détiennent, sont susceptibles de vendre leurs titres à l'étranger afin d'éviter l'acquittement de l'imposition sur les plus-values en France, le législateur a entendu favoriser la lutte contre l'évasion fiscale qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle.

57. En prévoyant un sursis de plein droit pour le paiement de cet impôt en cas de transfert du domicile fiscal dans un État membre de l'Union européenne, ou ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ou une convention d'assistance mutuelle en matière de recouvrement et en réduisant le délai de conservation des droits à l'issue duquel les plus-values latentes ne sont plus imposées, le législateur a retenu des critères qui ne sont pas dépourvus de caractère objectif et rationnel. Il n'a pas non plus créé une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques doit donc être écarté.

58. Le paragraphe IV et le mot « *deux* » figurant au 2 du paragraphe VII de l'article 167 *bis* du code général des impôts, qui ne méconnaissent pas non plus l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales ni aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 201 :

59. Le a du 1 du A du paragraphe I de l'article 201 autorise l'État à confier à des « *prestataires extérieurs* » l'encaissement en numéraire de recettes de l'État, des établissements publics de santé ainsi que des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

60. Les députés requérants reprochent à ces dispositions de ne pas déterminer les modalités de sélection des prestataires extérieurs habilités à effectuer des opérations d'encaissement d'impôts en numéraire, de sorte qu'ils pourraient être inégalement répartis sur le territoire. Il en résulterait une incompétence négative de nature à entraîner une méconnaissance du principe d'égalité devant le service public.

61. En premier lieu, en application de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de fixer les règles concernant « *les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* ». Ces

dispositions n'imposent pas au législateur, lorsqu'il autorise l'État à confier à des prestataires extérieurs la réalisation d'opérations d'encaissement de l'impôt en numéraire, de déterminer les modalités de sélection de ces prestataires ainsi que les conditions de leur implantation sur le territoire. Par conséquent, en adoptant les dispositions contestées, le législateur n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence.

62. En second lieu, les dispositions contestées n'instituent aucune différence de traitement entre les contribuables selon le lieu de leur résidence. En tout état de cause, il appartiendra, le cas échéant, au pouvoir réglementaire de veiller, dans la sélection des prestataires extérieurs, au respect du principe d'égalité devant le service public.

63. Les griefs invoqués doivent être écartés. Les dispositions du a du 1 du A du paragraphe I de l'article 201, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur l'article 210 :

64. L'article 210 instaure des règles dérogatoires de revalorisation de certaines prestations sociales pour 2019 et 2020. Son paragraphe I fixe ainsi à 0,3 %, pour ces deux années, la revalorisation au 1^{er} octobre des paramètres de calcul de l'aide personnalisée au logement, de l'allocation de logement familiale et de l'allocation de logement sociale. Son paragraphe II prévoit que le montant forfaitaire de la prime d'activité et le montant maximal de sa bonification principale ne font pas l'objet, en 2019 et en 2020, d'une revalorisation annuelle au 1^{er} avril. Son paragraphe III dispose que le montant de l'allocation aux adultes handicapés n'est pas revalorisé le 1^{er} avril 2019 et qu'il est revalorisé de 0,3 % le 1^{er} avril 2020.

65. Selon les députés requérants, ces dispositions, qui seraient prises dans le seul but de procurer à l'État des économies, conduisent à ce que les prestations sociales en cause évoluent à un rythme inférieur à celui de l'inflation. Il en résulterait une méconnaissance du droit à la sécurité matérielle consacré par le onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946. Ils soutiennent également qu'elles institueraient une différence de traitement entre les bénéficiaires de ces allocations et ceux d'autres prestations, telles que le revenu de solidarité active ou l'allocation de solidarité spécifique, qui restent revalorisées en fonction de l'inflation. Il en découlerait une violation des principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques. Enfin, les requérants estiment que ces dispositions, en

s'appliquant tant à l'année 2019 qu'à l'année 2020, contreviendraient au principe d'annualité budgétaire.

. En ce qui concerne les dispositions relatives à l'année 2020 :

66. 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. En particulier, le b du 7^o du paragraphe II de son article 34 prévoit que la loi de finances de l'année peut, dans sa seconde partie, comporter « *des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année* ».

67. Les dispositions contestées fixent des règles dérogatoires de revalorisation de prestations sociales financées par le budget de l'État. Si, pour celles qui s'appliquent à l'année 2019, ces dispositions affectent directement les dépenses budgétaires de l'année, au sens du b du 7^o du paragraphe II de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001, tel n'est pas le cas de celles qui s'appliquent, au-delà de l'année à venir, à la seule année 2020. Dès lors, ces dernières dispositions ne trouvent pas leur place dans la loi de finances pour 2019. Par conséquent, sans qu'il soit besoin d'examiner les griefs des requérants, les mots « *et 2020* », « *et en 2020* » et « *est revalorisé de 0,3 % le 1^{er} avril 2020* » figurant respectivement aux paragraphes I, II et III de l'article 210 sont contraires à la Constitution.

. En ce qui concerne le reste des dispositions de l'article 210 :

68. En premier lieu, les titulaires des minima sociaux que sont l'allocation de solidarité spécifique et le revenu de solidarité active ne sont pas placés dans la même situation que les titulaires des prestations affectées par les dérogations instituées, pour 2019, par les dispositions contestées. Ainsi, le législateur n'a pas instauré une différence de traitement qui ne serait pas fondée sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec l'objet de la loi. Par conséquent, les griefs tirés de la méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques doivent être écartés.

69. En second lieu, aux termes du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, la Nation « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ». 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, dès lors que, ce faisant, il ne prive pas de garantie légale des exigences constitutionnelles.

70. Le fait que le législateur prévoie pour 2019 des règles particulières de revalorisation du montant de certaines prestations ne méconnaît pas les exigences résultant du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946.

71. Il résulte de tout ce qui précède que le reste des dispositions de l'article 210, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur les autres griefs soulevés par les requérants :

72. Les requérants dénoncent plusieurs « *lacunes, insuffisances et omissions* » dont serait entachée la loi déférée. En particulier, ils dénoncent les insuffisances du montant des crédits de plusieurs programmes budgétaires et du niveau des plafonds des autorisations d'emplois de certains ministères. Ils critiquent également l'absence de « *mesures correctives* » de nature à améliorer le recouvrement de l'impôt, à assurer l'effectivité de la libre administration des collectivités territoriales et à garantir l'égalité entre les personnes résidant outre-mer et celles résidant en métropole. Le législateur aurait ainsi méconnu l'étendue de sa compétence et, dès lors, privé de garanties légales les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques, l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, le principe de libre administration des collectivités territoriales, le principe d'unité de la République et les exigences résultant des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946. Les requérants demandent en conséquence au Conseil constitutionnel d'« *enjoindre au Gouvernement de pallier ces manques et insuffisances* ».

73. S'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34, le grief tiré de l'incompétence négative du législateur ne peut être utilement présenté devant le Conseil constitutionnel qu'à l'encontre de dispositions figurant dans la loi qui lui est soumise et à la condition de contester les insuffisances du dispositif qu'elles instaurent. En outre, une incompétence négative ne peut résulter du montant des crédits ouverts en lois de finances

ou du niveau des plafonds des autorisations d'emplois fixé par une loi de finances.

74. En l'espèce, si les requérants soutiennent que la loi est entachée d'incompétence négative, ils fondent cette critique sur l'insuffisance des crédits de certains programmes et des emplois de certains ministères et ne contestent, pour le reste, aucune autre disposition figurant dans la loi déferée. Leurs griefs ne peuvent dès lors qu'être écartés.

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

. En ce qui concerne les dispositions introduites en première lecture :

75. 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.

76. L'article 29 octroie aux gestionnaires du domaine public portuaire la possibilité d'instaurer une majoration de redevance en cas d'occupation irrégulière.

77. Les articles 52, 53 et 54 prévoient une exonération du paiement de l'indemnité compensatoire de défrichement et modifient le régime de l'autorisation de défrichement.

78. L'article 128 actualise des références à la réglementation européenne s'agissant des obligations déclaratives en matière de récolte de raisins.

79. L'article 221 prévoit un rapport du Gouvernement au Parlement dressant le bilan de la mise en œuvre du plan « *préfectures nouvelle génération* ».

80. L'article 236 modifie les règles d'établissement du budget du médiateur de l'énergie.

81. L'article 249 impose aux opérateurs en matière de recherche de produire chaque année les données relatives à leurs activités de recherche disponibles dans leurs systèmes d'information.

82. L'article 251 est relatif à l'information des collectivités territoriales sur les motifs d'évolution des attributions individuelles des composantes de la dotation globale de fonctionnement.

83. 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.

. En ce qui concerne les dispositions introduites en nouvelle lecture :

84. Le paragraphe XIV de l'article 83 prévoit un rapport du Gouvernement au Parlement sur la mise en œuvre de la réforme des chambres de commerce et d'industrie.

85. Le paragraphe III de l'article 130 prévoit un rapport du Gouvernement au Parlement sur la mise en œuvre de la nouvelle procédure de règlement des différends fiscaux au sein de l'Union européenne.

86. Les amendements dont sont issues les dispositions précitées ont été introduits en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale. Ces adjonctions n'étaient pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion. Elles n'étaient pas non plus destinées à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle. Adoptées selon une procédure contraire à la Constitution, elles lui sont donc contraires.

– Sur les autres dispositions :

87. 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}. – Sont contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi de finances pour 2019 :

- les troisième à cinquième alinéas du paragraphe I ainsi que les 1^o et 2^o du paragraphe IV de l'article 81 ;
- les mots « *et 2020* », « *et en 2020* » et « *est revalorisé de 0,3 % le 1^{er} avril 2020* » figurant respectivement aux paragraphes I, II et III de l'article 210 ;
- les articles 29, 52, 53, 54, 128, 221, 236, 249 et 251;
- le paragraphe XIV de l'article 83 et le paragraphe III de l'article 130.

Article 2. – Sont conformes à la Constitution :

- les mots « *10 % des droits financiers et 20 %* » et les mots « *17 % des droits financiers et 34 % des droits de vote* » figurant au premier alinéa du 1 du b de l'article 787 B du code général des impôts, dans sa rédaction résultant de l'article 40 de la loi déferée ;
- le 4^o du paragraphe I de l'article 40 de la loi déferée ;
- le *e ter* de l'article 787 B du code général des impôts, dans sa rédaction issue de l'article 40 de la loi déferée ;
- le paragraphe IV et le mot « *deux* » figurant au 2 du paragraphe VII de l'article 167 *bis* du code général des impôts, dans sa rédaction résultant de l'article 112 de la loi déferée ;
- le a du 1 du A du paragraphe I de l'article 201 de la loi déferée ;
- le reste des dispositions de l'article 210 de la loi déferée.

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

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 28 décembre 2018, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. 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 2018.