# Décision n° 2018-777 DC

## Loi de finances pour 2019

## Dossier documentaire

*Services du Conseil constitutionnel - 2018*

## Table des matières


**I. Sur le principe de clarté et de sincérité du débat parlementaire ..... 7**

**1. Normes de référence ..... 7**

a. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ..... 7

- Article 6 ..... 7

b. Constitution du 4 octobre 1958 ..... 7

- Article ..... 7

c. Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances ..... 7

- Article 34 ..... 7
- Article 51 ..... 7

d. Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution ..... 8

- Article 8 ..... 8
- Article 13 ..... 8

**2. Jurisprudence constitutionnelle ..... 8**

- Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances ..... 8
- Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école ..... 9
- Décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015, Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace ..... 9
- Décision n° 2017-756 DC du 21 décembre 2017, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 9
- Décision n° 2018-775 DC du 10 décembre 2018, Loi de finances rectificative pour 2018 ..... 10

**II. Sur la sincérité de la loi de finances ..... 12**

**A. Normes de référence ..... 12**

**1. Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances ..... 12**

- Article 32 ..... 12
- Article 23 ..... 12

**2. Haut Conseil des finances publiques ..... 13**

- Avis n° HCFP-2018-3 du 19 septembre 2018 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2019 ..... 13

**3. Jurisprudence du Conseil constitutionnel ..... 14**

- Décision n° 73-49 DC du 17 mai 1973, Résolution tendant à modifier certains articles du règlement du Sénat ..... 14
- Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993, Loi de finances rectificative pour 1993 ..... 14
- Décision n° 99-424 DC du 29 décembre 1999, Loi de finances pour 2000 ..... 15
- Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances ..... 15
- Décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004, Loi de finances pour 2005 ..... 15
- Décision n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011, Loi de finances rectificative pour 2011 ..... 16
- Décision n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011, Loi de finances pour 2012 ..... 17

- Décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012, Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire ..... 18
- Décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques ..... 18
- Décision n° 2014-707 DC du 29 décembre 2014, Loi de finances pour 2015 ..... 19
- Décision n° 2016-743 DC du 29 décembre 2016, Loi de finances rectificative pour 2016 ..... 20
- Décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016, Loi de finances pour 2017 ..... 20
- Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté ..... 21

**III. Article 40 (ex 16) : Adaptation de l'exonération partielle de droits de mutation à titre gratuit (DMTG) en cas de transmission d'entreprises (« pactes Dutreil ») ..... 23**

**A. Sur les principes d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques 23**

**1. Normes de référence ..... 23**

a. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ..... 23
- Article 6 ..... 23
- Article 13 ..... 23

b. Constitution du 4 octobre 1958 ..... 23
- Article 34 ..... 23

**2. Jurisprudence constitutionnelle ..... 23**

- Décision n° 95-369 DC du 28 décembre 1995, Loi de finances pour 1996 ..... 23
- Décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997, Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 24
- Décision n° 2003-477 DC du 31 juillet 2003, Loi pour l'initiative économique ..... 25
- Décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005, Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique ..... 25
- Décision n° 2007-555 DC du 16 août 2007, Loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat ..... 26
- Décision n° 2010-70 QPC du 26 novembre 2010, M. Pierre-Yves M. [Lutte contre l'évasion fiscale] 27
- Décision n° 2011-121 QPC du 29 avril 2011, Société UNILEVER FRANCE [Taux de TVA sur la margarine] ..... 27
- Décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012, Loi de finances rectificative pour 2012 (II) ..... 27
- Décision n° 2014-708 DC du 29 décembre 2014, Loi de finances rectificative pour 2014 ..... 28
- Décision n° 2015-466 QPC du 7 mai 2015, Epoux P. [Impôt sur le revenu sur les gains de cession de parts de jeune entreprise innovante - Critères d'exonération] ..... 29
- Décision n° 2015-498 QPC du 20 novembre 2015, Société SIACI Saint-Honoré SAS et autres [Contribution patronale additionnelle sur les « retraites chapeau »] ..... 29
- Décision n° 2017-638 QPC du 16 juin 2017, M. Gérard S. [Sursis d'imposition en cas d'échanges de titres avec soulte] ..... 30
- Décision n° 2018-708 QPC du 1er juin 2018, Société Elengy et autre [Assujettissement des installations de gaz naturel liquéfié à l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux] ..... 31

**B. Sur le principe d'autonomie des collectivités territoriales ..... 32**

**1. Normes de référence ..... 32**

a. Constitution du 4 octobre 1958 ..... 32
- Article 34 ..... 32
- Article 72-2 ..... 32

b. Code général des collectivités territoriales ..... 32
- Article L. O. 1114-2 ..... 32
- Article L. O. 1114-3 ..... 32
- Article L. O. 1114-4 ..... 33

**2. Jurisprudence constitutionnelle ..... 33**

- Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales ..... 33

- Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, Loi de finances pour 2006 ..... 33
- Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010 ..... 34
- Décision n° 2012-255/265 QPC du 29 juin 2012, Départements de la Seine-Saint-Denis et du Var [Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements] ..... 35

**IV. Article 77 (ex 23) - Fixation pour 2019 de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et des variables d'ajustement ..... 37**

**A. Sur l'objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi 37**

**1. Normes de référence ..... 37**

a. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ..... 37
- Article 4 ..... 37
- Article 5 ..... 37
- Article 6 ..... 37
- Article 16 ..... 37

**B. Jurisprudence constitutionnelle ..... 37**

- Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes ..... 37
- Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, Loi de finances pour 2006 ..... 37
- Décision n° 2011-639 DC du 28 juillet 2011, Loi tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap ..... 38
- Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, Loi de finances pour 2014 ..... 39

**V. Article 81 (ex 27) - Recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) en Guyane et à Mayotte ..... 41**

**A. Sur les principes d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques en combinaison avec l'article 73 de la Constitution ..... 41**

**1. Normes de référence ..... 41**

a. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ..... 41
- Article 6 ..... 41
- Article 13 ..... 41

b. Constitution du 4 octobre 1958 ..... 41
- Article 73 ..... 41

**2. Jurisprudence du Conseil constitutionnel ..... 41**

- Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, Loi pour la sécurité intérieure ..... 41
- Décision n° 2011-137 QPC du 17 juin 2011, M. Zeljko S. [Attribution du revenu de solidarité active aux étrangers] ..... 42
- Décision n° 2013-301 QPC du 5 avril 2013, Mme Annick D. épouse L. [Cotisations et contributions sociales des travailleurs non salariés non agricoles outre-mer] ..... 42
- Décision n° 2013-313 QPC du 22 mai 2013, Chambre de commerce et d'industrie de région des îles de Guadeloupe et autres [Composition du conseil de surveillance des grands ports maritimes outre-mer] 43
- Décision n° 2016-544 QPC du 3 juin 2016, M. Mohamadi C. [Règles de formation, de composition et de délibération de la cour d'assises de Mayotte] ..... 43
- Décision n° 2017-641 QPC du 30 juin 2017, Société Horizon OI et autre [Délai d'appel des jugements rendus par le tribunal du travail de Mamoudzou] ..... 44
- Décision n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018, Loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie ..... 44

**VI. Article 112 (ex 51) - Imposition des plus-values sur valeurs mobilières et droits sociaux en cas de transfert du domicile fiscal hors de France ("exit tax") ..... 46**

**B. Sur les principes d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques 46**

**1. Normes de référence ..... 46**

a. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ..... 46

- Article 6 ..... 46
- Article 13 ..... 46

**2. Jurisprudence constitutionnelle ..... 46**

- Décision n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011, Loi de finances rectificative pour 2011 ..... 46
- Décision n° 2016-538 QPC du 22 avril 2016, Époux M. D. [Exclusion des plus-values mobilières placées en report d'imposition de l'abattement pour durée de détention] ..... 47

**C. Sur objectif à valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale ..... 48**

**1. Normes de références ..... 48**

a. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ..... 48

- Article 8 ..... 48
- Article 13 ..... 48

**2. Jurisprudence constitutionnelle ..... 48**

- Décision n° 99-424 DC du 29 décembre 1999, Loi de finances pour 2000 ..... 48
- Décision n° 2016-554 QPC du 22 juillet 2016, M. Gilbert B. [Amende pour défaut de déclaration de comptes bancaires ouverts, utilisés ou clos à l'étranger II] ..... 48
- Décision n° 2017-679 QPC du 15 décembre 2017, M. Jean-Philippe C. [Assujettissement du constituant d'un trust à l'impôt de solidarité sur la fortune] ..... 49
- Décision n° 2018-746 QPC du 23 novembre 2018, M. Djamal Eddine C. [Amende pour défaut de déclaration de transfert international de capitaux] ..... 49

**VII. Article 201 (ex 63) - Encaissement des recettes fiscales par un organisme autre que le comptable public ..... 51**

**A. Sur les principes constitutionnels attachés à l'accomplissement de missions de service public ..... 51**

**1. Norme de références ..... 51**

a. Constitution du 4 octobre 1958 ..... 51

- Article 34 ..... 51

**2. Jurisprudence constitutionnelle ..... 51**

- Décision n° 96-380 DC du 23 juillet 1996, Loi relative à l'entreprise nationale France télécom ... 51
- Décision n° 2004-501 DC du 5 août 2004, Loi relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières ..... 51
- Décision n° 2009-584 DC du 16 juillet 2009, Loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires ..... 52
- Décision n° 2014-419 QPC du 8 octobre 2014, Société Praxair SAS [Contribution au service public de l'électricité] ..... 52

**B. Sur la méconnaissance par le législateur de sa compétence en matière fiscale ..... 54**

**1. Normes de référence ..... 54**

a. Constitution du 4 octobre 1958 ..... 54

- Article 34 ..... 54

b. Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances ..... 54

- Article 34 ..... 54

**1. Jurisprudence constitutionnelle ..... 54**

- Décision n° 2014-419 QPC du 8 octobre 2014, Société Praxair SAS [Contribution au service public de l'électricité] ..... 54
- Décision n° 2014-708 DC du 29 décembre 2014, Loi de finances rectificative pour 2014 ..... 55
- Décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016, Loi de finances pour 2017 ..... 56

**C. Sur le principe d'égalité devant le service public ..... 57**

**1. Normes de référence ..... 57**
a. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ..... 57
- Article 6 ..... 57
- Article 13 ..... 57
b. Constitution du 4 octobre 1958 ..... 57
- Article 34 ..... 57
**2. Jurisprudence constitutionnelle ..... 57**
- Décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, Loi de finances pour 1991 ..... 57
- Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ..... 58
- Décision n° 2014-419 QPC du 8 octobre 2014, Société Praxair SAS [Contribution au service public de l'électricité] ..... 58
- Décision n° 2018-776 DC du 21 décembre 2018, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 59
**VIII. Article 210 (ex 65) - Augmentation maîtrisée des prestations sociales 60**
**A. Sur le domaine des lois de finances ..... 60**
**1. Normes de référence ..... 60**
a. Constitution du 4 octobre 1958 ..... 60
- Article 34 ..... 60
b. Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances ..... 60
- Article 6 ..... 60
- Article 34 ..... 60
**2. Jurisprudence constitutionnelle ..... 61**
- Décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012, Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire ..... 61
- Décision n° 2018-776 DC du 21 décembre 2018, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 61
**B. Sur le droit à la sécurité matérielle ..... 62**
**1. Normes de référence ..... 62**
a. Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ..... 62
**2. Jurisprudence constitutionnelle ..... 62**
- Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, Loi de modernisation sociale ..... 62
- Décision n° 2003-483 DC du 14 août 2003, Loi portant réforme des retraite ..... 62
- Décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010, Loi portant réforme des retraites ..... 62
- Décision n° 2011-123 QPC du 29 avril 2011, M. Mohamed T. [Conditions d'octroi de l'allocation adulte handicapé] ..... 63
- Décision n° 2018-776 DC du 21 décembre 2018, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 63
**IX. Sur la place de certaines dispositions dans la loi de finances ..... 65**
**A. Normes de référence ..... 65**
**1. Constitution 4 octobre 1958 ..... 65**
- Article 34 ..... 65
- Article 42 ..... 65
- Article 45 ..... 65
- Article 47 ..... 66
**2. Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances ..... 66**
- Article 34 ..... 66
**B. Jurisprudence constitutionnelle ..... 67**

- Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, Loi de finances pour 2006 ..... 67
- Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010 ..... 67
- Décision n° 2011-645 DC du 28 décembre 2011, Loi de finances rectificative pour 2011 ..... 68
- Décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016, Loi de finances pour 2017 ..... 68
- Décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017, Loi de finances pour 2018 ..... 69

# I. Sur le principe de clarté et de sincérité du débat parlementaire

## 1. Normes de référence

### a. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

- **Article 6**

La loi est l'expression de la volonté générale.

### b. Constitution du 4 octobre 1958

- **Article**

La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.

### c. Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances

- **Article 34**

Outre l'article liminaire mentionné à l'article 7 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, la loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.

I. Dans la première partie, la loi de finances de l'année :

2° Comporte les dispositions relatives aux ressources de l'Etat qui affectent l'équilibre budgétaire ;

(...)

7° Peut :

a) Comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ;

b) Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année ;

c) Définir les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales ;

d) Approuver des conventions financières ;

e) Comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;

f) Comporter toutes dispositions relatives à la comptabilité de l'Etat et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

- **Article 51**

Sont joints au projet de loi de finances de l'année : (...)

8° Pour les dispositions relevant du 2° du I et du 7° du II de l'article 34, une évaluation préalable comportant les documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1,39 et 44 de la Constitution.

### d. Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution

- **Article 8**

*Modifié par LOI organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 - art. 3*

Les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2009-579 DC du 9 avril 2009]. Les documents rendant compte de cette étude d'impact sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'Etat. Ils sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent.

Ces documents définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation.

Ils exposent avec précision :

— l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne ;

— l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi ;

— les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées ;

— les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités ;

— l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ;

— l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ;

— les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'Etat ;

-s'il y a lieu, les suites données par le Gouvernement à l'avis du Conseil économique, social et environnemental ;

- **Article 13**

Les amendements sont présentés par écrit et sont sommairement motivés.

Les amendements des membres du Parlement cessent d'être recevables après le début de l'examen du texte en séance publique. Les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles est fixée une date antérieure à compter de laquelle ces amendements ne sont plus recevables. Ces délais ne s'appliquent pas aux sous-amendements.

## 2. Jurisprudence constitutionnelle

- **Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances**

**- Quant aux autres documents annexés aux projets de loi de finances :**

77. Considérant que le second alinéa de l'article 39 prescrit le dépôt et la distribution de chacune des "annexes générales" mentionnées au 7° de l'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" ;
78. Considérant par ailleurs que le projet de loi de règlement est soumis par l'article 46 à l'obligation de dépôt et de distribution avant le 1er juin de l'année qui suit la clôture de l'exercice concerné ; que doivent être joints dans le même délai l'ensemble des documents prévus à l'article 54, ainsi que le rapport et la certification des comptes confiés à la Cour des comptes par l'article 58 ;

79. Considérant que ces divers délais ont pour objet d'assurer l'information du Parlement en temps utile pour se prononcer en connaissance de cause sur les projets de lois de finances soumis à son approbation ; qu'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 ; que la conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors 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 ;
80. Considérant qu'il en irait de même au cas où les circonstances ne permettraient pas le dépôt de tout ou partie d'une des annexes que l'article 53 prescrit de joindre à tout projet de loi de finances rectificative ;

- **Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école**

3. Considérant que, selon les requérants, cet article a été adopté au terme d'une procédure législative irrégulière ; qu'ils font valoir, à l'appui de leur recours, que, lors de son examen par le Sénat, a été adopté un amendement élargissant le champ du socle commun ; qu'à la suite de cette adoption, le Sénat a voté contre l'article ainsi modifié, avant de le réintroduire sous la forme d'un article additionnel dans une rédaction proche de son texte initial ; qu'ils estiment que " ce faisant, le Sénat a remis en cause son propre vote sur un même article hors toute procédure constitutionnelle le permettant " ; qu'ils ajoutent que l'article 43 du règlement du Sénat a été méconnu, celui-ci ne permettant la remise en cause d'un " vote acquis " que pour coordination ou seconde délibération ;

4. Considérant qu'il est toujours loisible à une assemblée parlementaire, saisie d'un projet ou d'une proposition de loi, de ne pas adopter un article lorsque celui-ci est mis aux voix, y compris après avoir adopté un amendement le modifiant ; que, dans les circonstances de l'espèce, il était également loisible au Sénat, saisi en première lecture de la loi déférée, d'adopter un article additionnel reprenant une disposition précédemment amendée puis rejetée, dans une rédaction qui, au demeurant, différait non seulement de celle qu'il avait décidé de supprimer mais également de celle qui lui avait été initialement soumise ; qu'il ressort des travaux parlementaires, et notamment de l'enchaînement des votes émis par le Sénat sur l'amendement puis sur l'article et l'article additionnel en cause, que cette procédure n'a pas altéré la sincérité des débats et n'a porté atteinte à aucune autre exigence de valeur constitutionnelle ;

- **Décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015, Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace**

2. Considérant qu'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… » ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants... » ; que ces dispositions imposent le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ;

- **Décision n° 2017-756 DC du 21 décembre 2017, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2018**

. En ce qui concerne la procédure d'adoption de l'article 15 :

S'agissant de la méconnaissance des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire et des exigences de présentation des projets de loi de financement de la sécurité sociale :

22. Selon les députés auteurs de la première saisine, la réforme de la protection sociale des travailleurs indépendants proposée par cet article aurait été insuffisamment éclairée par les annexes jointes au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018. Par ailleurs, elle serait d'une ampleur trop importante pour être débattue dans les délais d'examen d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale. Il en résulterait une méconnaissance des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

23. Aux termes du 10° du paragraphe III de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, sont jointes au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année des annexes : « Comportant, pour les dispositions

relevant du V de l'article L.O. 111-3, les documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution ».

24. D'une part, les exigences du 10° du paragraphe III de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale relatives aux annexes comportant l'évaluation de certaines mesures du projet de loi de financement de la sécurité sociale n'ont, en tout état de cause, pas été méconnues en ce qui concerne l'article 15 de la loi déférée.

25. D'autre part, les délais d'examen du texte, rappelés au paragraphe 5 de la présente décision, ont été conformes à ceux prévus par les articles L.O. 111-6 et L.O. 111-7 du code de la sécurité sociale. Ils n'ont pas fait obstacle à l'exercice effectif, par les membres du Parlement, de leur droit d'amendement. Par conséquent, la procédure d'adoption de l'article 15 n'a pas méconnu les exigences constitutionnelles de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

26. Il résulte de ce qui précède que l'article 15 a été adopté selon une procédure conforme à la Constitution.

- **Décision n° 2018-775 DC du 10 décembre 2018, Loi de finances rectificative pour 2018**

**- Sur la procédure d'adoption de la loi :**

2. En premier lieu, les députés requérants soutiennent que le projet de loi a été discuté au Parlement dans des délais exagérément courts. Ils contestent plus particulièrement les délais limites de dépôt des amendements, en commission des finances et en séance publique, retenus lors de la première lecture à l'Assemblée nationale. Ils dénoncent également les difficultés d'organisation résultant de l'examen simultané de la loi déférée et de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2019. En outre, les auteurs de la seconde saisine font état de l'insuffisance des « moyens matériels et humains » dont auraient disposé les députés pour examiner le texte dans de telles conditions. Il en résulterait une méconnaissance du droit d'amendement garanti par l'article 44 de la Constitution et une violation des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Les auteurs de la première saisine ajoutent que les délais d'examen du texte en première lecture auraient empêché la mise en œuvre du contrôle préalable de la recevabilité financière des amendements déposés auprès de la commission des finances de l'Assemblée nationale, ainsi que l'exige pourtant l'article 40 de la Constitution.
3. En second lieu, les auteurs de la première saisine critiquent, d'une part, l'insuffisance du rapport sur l'évolution de la situation économique et budgétaire joint au projet de loi. Ils critiquent, d'autre part, l'absence de prise en compte dans ce projet d'un décret de virement de crédits et d'un arrêté d'ouverture de crédits sur un compte d'affectation spéciale. Il en résulterait une méconnaissance de l'article 53 de la loi organique du 1er août 2001 mentionnée ci-dessus et, ainsi, du « droit à l'information du Parlement ».

**. En ce qui concerne les griefs tirés de la méconnaissance du droit d'amendement et des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire :**

4. 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.
5. Selon le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution : « Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique ».
6. Le projet de loi de finances rectificative pour 2018 dont est issue la loi déférée a été déposé à l'Assemblée nationale le 7 novembre 2018. Il a été examiné en première lecture en commission le 9 novembre et en séance publique le 12 novembre. Après son rejet par le Sénat le 19 novembre et l'échec, le lendemain, de la commission mixte paritaire, le texte a été examiné à l'Assemblée nationale en nouvelle lecture en commission le 22 novembre, puis en séance publique le 26 novembre. Après un nouveau rejet par le Sénat le 27 novembre, il a définitivement été adopté par l'Assemblée nationale le 28 novembre.
7. D'une part, ni les délais retenus à l'Assemblée nationale pour le dépôt en commission et en séance publique des amendements au projet de loi, ni la faiblesse alléguée des moyens dont auraient disposé certains députés, n'ont fait obstacle à l'exercice effectif, par les membres du Parlement, de leur droit d'amendement.

8. D'autre part, les conditions d'adoption de la loi déférée n'ont pas privé d'effet les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.
9. Il résulte de ce qui précède que les griefs tirés de la méconnaissance du droit d'amendement et des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire doivent être écartés.

**. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance de l'article 40 de la Constitution :**

10. Les délais d'examen du texte en commission à l'Assemblée nationale n'ont pas fait obstacle au contrôle préalable de la recevabilité financière des amendements au regard de l'article 40 de la Constitution. Au demeurant, cinq des quarante amendements déposés auprès de la commission des finances ont été déclarés irrecevables par le président de cette commission sur le fondement de l'article 40 et n'ont ainsi pas été mis en discussion.
11. Le grief tiré de la méconnaissance de l'article 40 de la Constitution doit donc, en tout état de cause, être écarté.

**. En ce qui concerne les documents joints au projet de loi :**

12. Selon les 1° et 3° de l'article 53 de la loi organique du 1er août 2001, sont joints à tout projet de loi de finances rectificative : « Un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire justifiant les dispositions qu'il comporte » et « Des tableaux récapitulant les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours ».
13. D'une part, le projet de loi de finances rectificative pour 2018 dont est issue la loi déférée comporte, avant son exposé des motifs, un rapport sur l'évolution de la situation économique et budgétaire. Celui-ci indique que le « scénario macroéconomique sous-jacent » est inchangé par rapport à celui retenu dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019 et fournit des informations sur les dernières évolutions de la conjoncture économique.
14. D'autre part, le projet de loi comporte, parmi ses informations annexes, des tableaux présentant les mouvements réglementaires de crédits intervenus depuis le début de l'exercice 2018. Compte tenu de leur date d'adoption, ni le décret de virement de crédits ni l'arrêté d'ouverture de crédits mentionnés par les requérants n'avaient à figurer dans ces tableaux.
15. Il résulte de ce qui précède que le grief tiré de la méconnaissance des exigences des 1° et 3° de l'article 53 de la loi organique du 1er août 2001 doit, en tout état de cause, être écarté.
16. La loi déférée a ainsi été adoptée selon une procédure conforme à la Constitution.

**- Sur certaines dispositions de l'article 4 de la loi du 13 juillet 2018 :**

17. Les auteurs de la première saisine critiquent le fait que les ouvertures et annulations de crédits résultant de l'article 5 de la loi déférée conduisent la mission « Défense » à financer, en 2018, l'intégralité des surcoûts liés aux opérations extérieures. Ils y voient une contrariété avec le troisième alinéa de l'article 4 de la loi du 13 juillet 2018, qui, pour les années 2019 à 2025, indique que ces surcoûts font l'objet d'un financement interministériel. Ils en déduisent que les dispositions de cet article 4 s'en trouvent modifiées et que, ainsi privées de leur normativité, elles doivent être déclarées inconstitutionnelles.
18. 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.
19. Les dispositions de l'article 5 de la loi déférée, qui procèdent au redéploiement d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement au titre du budget général de 2018, ne modifient pas les dispositions de l'article 4 de la loi du 13 juillet 2018. Elles ne les complètent pas davantage, ni n'en affectent 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.

# II. Sur la sincérité de la loi de finances

## A. Normes de référence

### 1. Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances

**TITRE III : DU CONTENU ET DE LA PRÉSENTATION DES LOIS DE FINANCES**
**Chapitre Ier : Du principe de sincérité.**

- **Article 32**

Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.

### 1. Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques

Chapitre IV : Dispositions relatives au mécanisme de correction

- **Article 23**

I. — En vue du dépôt du projet de loi de règlement, le Haut Conseil des finances publiques rend un avis identifiant, le cas échéant, les écarts importants, au sens du II, que fait apparaître la comparaison des résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques. Cette comparaison est effectuée en retenant la trajectoire de produit intérieur brut potentiel figurant dans le rapport annexé à cette même loi.

Cet avis est rendu public par le Haut Conseil des finances publiques et joint au projet de loi de règlement. Il tient compte, le cas échéant, des circonstances exceptionnelles définies à l'article 3 du traité, signé le 2 mars 2012, précité, de nature à justifier les écarts constatés.

Lorsque l'avis du Haut Conseil identifie de tels écarts, le Gouvernement expose les raisons de ces écarts lors de l'examen du projet de loi de règlement par chaque assemblée. Il présente les mesures de correction envisagées dans le rapport mentionné à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 précitée.

II. — Un écart est considéré comme important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques définies par la loi de programmation des finances publiques lorsqu'il représente au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives.

— Le Gouvernement tient compte d'un écart important au plus tard dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou de loi de financement de la sécurité sociale de l'année.

Un rapport annexé au prochain projet de loi de finances de l'année et au prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année analyse les mesures de correction envisagées, qui peuvent porter sur l'ensemble des administrations publiques ou sur certains sous-secteurs seulement, en vue de retourner aux orientations pluriannuelles de solde structurel définies par la loi de programmation des finances publiques. Le cas échéant, ce rapport justifie les différences apparaissant, dans l'ampleur et le calendrier de ces mesures de correction, par rapport aux indications figurant dans la loi de programmation des finances publiques en application du 5° de l'article 2.

L'avis du Haut Conseil des finances publiques mentionné à l'article 14 comporte une appréciation de ces mesures de correction et, le cas échéant, de ces différences.

— A. — Le Gouvernement peut demander au Haut Conseil des finances publiques de constater si les conditions mentionnées à l'article 3 du traité, signé le 2 mars 2012, précité, pour la définition des circonstances exceptionnelles sont réunies ou ont cessé de l'être.

Le Haut Conseil répond sans délai, par un avis motivé et rendu public.

— L'article liminaire du premier projet de loi de finances, autre que la loi de règlement, suivant la publication de cet avis peut déclarer une situation de circonstances exceptionnelles ou constater que de telles circonstances n'existent plus.

## 2. Haut Conseil des finances publiques

- **Avis n° HCFP-2018-3 du 19 septembre 2018 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2019**

**Synthèse**

*Le Haut Conseil des finances publiques considère qu'une croissance de l'ordre de 1,6 % - 1,7 % en 2018 est vraisemblable et que la prévision du Gouvernement à 1,7 % est donc crédible. Il estime par ailleurs que la prévision de croissance de 1,7 % pour 2019 est plausible. Il relève toutefois qu'elle s'inscrit dans un contexte international marqué par des incertitudes particulièrement élevées.*

*Le Haut Conseil considère que les prévisions d'emploi et de masse salariale pour 2018 sont cohérentes avec les informations aujourd'hui disponibles et que les prévisions pour 2019 sont plausibles. Il estime que les prévisions d'inflation retenues pour 2018 et 2019 sont raisonnables.*

*Pour 2018 et 2019, le Haut Conseil considère que les prévisions des prélèvements obligatoires sont réalistes au regard du scénario macroéconomique retenu. Il estime que la prévision d'évolution des dépenses publiques, qui implique des efforts de maîtrise de la part de l'ensemble des administrations publiques, est atteignable.*

*Au total, il considère que la prévision de déficit public nominal pour 2018 et 2019 (respectivement 2,6 et 2,8 points de PIB), est plausible.*

*Le Haut Conseil constate que les prévisions de solde structurel associées au projet de loi de finances pour 2019 ne font pas apparaître d'écart important par rapport à la trajectoire de la loi de programmation pour les années 2018 à 2022.*

*Il souligne néanmoins que les ajustements structurels prévus pour 2018 (0,1 point de PIB) et 2019 (0,3 point de PIB), qui seront soumis à l'appréciation de la Commission, ne sont pas conformes aux règles du « bras préventif » du Pacte de stabilité. Dans son avis relatif à la loi de programmation de janvier 2018, le Haut Conseil avait déjà relevé que la trajectoire de finances publiques s'écartait des engagements européens de la France.*

*En outre, le Haut Conseil note que l'ajustement structurel affiché pour l'année 2019 bénéficie de la non-prise en compte en opération ponctuelle et temporaire de la mesure relative à l'augmentation, limitée à l'exercice 2019, du cinquième acompte de l'impôt sur les sociétés. Ce choix, discutable, améliore l'ajustement structurel présenté par le Gouvernement de près de 0,1 point de PIB en 2019.*

*

*Le déficit nominal resterait proche de 3 points de PIB à l'horizon 2019. Une fois neutralisé l'impact de la transformation du CICE en baisse de cotisations (0,9 point), le déficit se réduirait sensiblement entre 2017 et 2019. Sa réduction serait toutefois, pour plus de la moitié, de nature conjoncturelle en raison d'une croissance prévue supérieure à la croissance potentielle sur cette période.*

*Le déficit structurel de la France reste à un niveau élevé. Il ne se réduirait que lentement au regard des règles européennes et la France n'aurait pas encore amorcé, à l'horizon de 2019, le mouvement de réduction de son ratio de dette publique au PIB, à la différence de la quasi-totalité des pays européens.*

*Le Haut Conseil souligne que cette situation persistante est de nature à limiter significativement les marges de manœuvre de la politique budgétaire en cas de fort ralentissement de l'activité économique.*

## 3. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- **Décision n° 73-49 DC du 17 mai 1973, Résolution tendant à modifier certains articles du règlement du Sénat**

4. Considérant que le paragraphe II de l'article 3 de la résolution susvisée tend à compléter l'alinéa 3 de l'article 48 du règlement du Sénat par une disposition ainsi conçue : "En outre, les sous-amendements ne sont recevables que s'ils n'ont pas pour effet de dénaturer l'esprit ou de contredire le sens des amendements auxquels ils s'appliquent" ;

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

6. Considérant qu'une réglementation de la recevabilité des sous-amendements ne peut être jugée conforme à la Constitution que dans la mesure où elle ne risque pas d'aboutir à la suppression arbitraire du droit de présenter un sous-amendement ;

7. Considérant que l'irrecevabilité d'un sous-amendement ayant "pour effet de dénaturer l'esprit" de l'amendement auquel il s'applique risque d'aboutir à une telle suppression ; qu'en effet le dépôt d'un sous-amendement par un membre du Parlement ou par le Gouvernement implique un désaccord avec le texte qui fait l'objet de ce sous-amendement ; qu'on ne voit pas sur quel critère objectif pourrait s'appuyer le Sénat : juge de la recevabilité des sous-amendements par application d'une disposition de l'article 48, alinéa 4, de son règlement non modifiée par la résolution susvisée : pour apprécier si ce désaccord peut être qualifié de dénaturation de l'esprit ; qu'en somme, la notion de dénaturation de l'esprit d'un amendement par un sous-amendement présente un caractère éminemment subjectif et tellement imprécis qu'elle ne pourrait servir de fondement à l'appréciation par une assemblée parlementaire de la recevabilité d'un sous-amendement sans que fût compromis par là même l'exercice du droit d'amendement reconnu par la Constitution aux membres du Parlement et au Gouvernement ;

8. Considérant qu'il n'en va pas de même de l'irrecevabilité d'un sous-amendement ayant pour "effet de contredire le sens" de l'amendement auquel il s'applique ; qu'en effet le dépôt d'un tel sous-amendement équivaut en réalité à une prise de position défavorable à cet amendement, tendant simplement à éviter que cet amendement soit adopté, voire à provoquer son retrait, et qu'il ne saurait en conséquence être analysé comme une modalité véritable de l'exercice du droit d'amendement reconnu par l'article 44, alinéa premier, de la Constitution aux membres du Parlement et au Gouvernement, droit qui consiste à pouvoir proposer la modification et non, par un détournement de procédure, l'annulation d'un texte soumis à la discussion d'une assemblée ;

- **Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993, Loi de finances rectificative pour 1993**

. En ce qui concerne l'article 10 :

22. Considérant qu'il est soutenu par les sénateurs, auteurs de la première saisine, que l'inscription en recettes du budget général de 1993, pour un montant de 18 milliards de francs du produit d'opérations de cession au secteur privé par l'État d'entreprises du secteur public, méconnaît la règle posée à l'article 16 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, selon laquelle les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées, altérant ainsi la sincérité des chiffres contenus dans la loi ;

23. Considérant que les ressources de l'État figurant dans les lois de finances de l'année et dans les lois de finances rectificatives ont un caractère prévisionnel et sont prises en compte sous forme d'évaluations ; que **ces évaluations doivent tenir compte des effets économiques et financiers de la politique que le Gouvernement entend mener** ; qu'eu égard au programme de privatisations présenté au titre de l'année 1993, l'inscription en recettes prévisionnelles d'une somme de 18 milliards de francs n'a pas méconnu la règle de l'article 16 de l'ordonnance susvisée ;

- **Décision n° 99-424 DC du 29 décembre 1999, Loi de finances pour 2000**

2. Considérant qu'il est soutenu que la loi déférée manquerait, à quatre titres, au principe de sincérité budgétaire ;

3. Considérant, en premier lieu, que les auteurs des deux saisines contestent l'évaluation des recettes fiscales de l'Etat pour 2000, qui ne tiendrait pas compte " de la tendance très dynamique des encaissements en 1999, ainsi que du niveau effectif de la croissance économique en 1999 " ; qu'ils invoquent à cet égard la révision de l'évaluation du produit de l'impôt sur les sociétés pour l'année en cours, opérée à l'initiative du Gouvernement lors de la discussion de la loi de finances rectificative pour 1999 ;

4. Considérant, en l'espèce, qu'il ne ressort pas des éléments fournis au Conseil constitutionnel que les évaluations de recettes pour 2000 prises en compte à l'article d'équilibre soient, eu égard à l'amplitude de la sous-estimation alléguée rapportée aux masses budgétaires, entachées d'une erreur manifeste ; que, compte tenu des règles de perception de l'impôt sur les sociétés, le rehaussement inscrit dans la loi de finances rectificative pour 1999 n'impliquait pas nécessairement un ajustement de l'évaluation pour 2000 du produit de cet impôt figurant dans l'état A annexé à l'article 67 de la loi déférée ; que, si, au cours de l'exercice 2000, les recouvrements de recettes constatés dépassaient sensiblement les prévisions, il appartiendrait au Gouvernement de soumettre aux assemblées, comme il s'y est au demeurant engagé, un projet de loi de finances rectificative ;

- **Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances**

**- Quant à l'article 32 :**

60. Considérant que l'article 32 énonce le principe de sincérité des lois de finances, en précisant : "Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler" ; qu'il en résulte que le principe de sincérité n'a pas la même portée s'agissant des lois de règlement et des autres lois de finances ; que, dans le cas de la loi de finances de l'année, des lois de finances rectificatives et des lois particulières prises selon les procédures d'urgence prévues à l'article 45, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances ;
61. Considérant que la sincérité de la loi de règlement s'entend en outre comme imposant l'exactitude des comptes ;
62. Considérant que, dans ces conditions, l'article 32 est conforme à la Constitution ;

- **Décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004, Loi de finances pour 2005**

- SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES :

2. Considérant que, selon les requérants, " la loi de finances pour 2005 doit être analysée comme méconnaissant le principe de sincérité " ; qu'ils dénoncent, en premier lieu, une surestimation manifeste des prévisions de recettes, fondées sur des hypothèses économiques dont ils contestent le réalisme ; qu'ils font valoir, à l'appui de ce grief, que le Gouvernement n'aurait pas pris en compte les effets de la baisse de la consommation de produits pétroliers, constatée au cours des débats parlementaires, sur les recettes fiscales attendues pour 2005 ; qu'ils mettent en cause, en second lieu, la sincérité des prévisions de dépenses ; qu'ils estiment, en effet, que le Gouvernement aurait surestimé les crédits inscrits sur certains chapitres budgétaires afin de procéder ultérieurement à des gels, annulations et redéploiements pour financer des dépenses délibérément sous-estimées, comme la Cour des comptes l'aurait déjà observé à plusieurs reprises ; que, selon eux, l'annonce, avant la clôture des débats parlementaires, de la constitution d'une " réserve de précaution " dès le début de l'année prochaine révèlerait d'ores et déjà l'intention du Gouvernement de recourir à de telles pratiques ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée, applicable depuis le 1er janvier 2002 : " 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 " ; que, s'agissant de la loi de finances de l'année, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre ;

4. Considérant que **les prévisions de recettes doivent être initialement établies par le Gouvernement au regard des informations disponibles à la date du dépôt du projet de loi de finances ; qu'il lui appartient d'informer le Parlement, au cours de l'examen de ce projet de loi, lorsque surviennent des circonstances de droit ou de fait de nature à les remettre en cause et, en pareille hypothèse, de procéder aux corrections nécessaires ; qu'il incombe au législateur, lorsqu'il arrête les prévisions de recettes, de prendre en compte l'ensemble des données dont il a connaissance et qui ont une incidence sur l'article d'équilibre** ;

5. Considérant, toutefois, que **les prévisions de recettes sont inévitablement affectées des aléas inhérents à de telles estimations et des incertitudes relatives à l'évolution de l'économie** ; qu'il ne ressort pas des éléments soumis au Conseil constitutionnel que les évaluations pour 2005, y compris en ce qui concerne la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers, soient entachées d'une erreur manifeste ;

- **Décision n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011, Loi de finances rectificative pour 2011**

- SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES :

2. Considérant que l'article 26 de la loi déférée et l'état législatif annexé A auquel il renvoie fixent les montants de ressources et de dépenses et le solde en résultant découlant des différents mouvements rectifiés par rapport à la loi de finances initiale pour 2011 ; que l'article 27 et l'état législatif annexé B auquel il renvoie fixent, par mission et par programme, les ouvertures et annulations d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement au titre du budget général rectifié ; que l'article 12 modifie le régime fiscal des « pactes d'actionnaires » fixé aux articles 787 B et 885 I bis du code général des impôts ; que l'article 39 de la loi déférée modifie le régime, défini aux articles 885 N, 885 O et 885 O bis du même code, d'exonération des biens professionnels applicable à l'activité économique des redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune ;

. En ce qui concerne la sincérité des évaluations de charges :

3. Considérant que les requérants soutiennent que les articles 26 et 27 de la loi et les états législatifs annexés A et B auxquels ces articles renvoient, en ne tenant pas compte de l'évolution des dépenses prévisibles liées, d'une part, aux opérations extérieures des forces armées et, d'autre part, à la mise en place d'un plan de soutien aux agriculteurs victimes de la sécheresse, méconnaissent le principe de sincérité ;

4. Considérant que l'article 32 de la loi organique du 1er 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 ;

5. Considérant que, d'une part, les montants des autorisations d'engagement et crédits de paiement ouverts par la loi de finances de l'année dans le programme « Préparation et emploi des forces » au sein de la mission « Défense » n'ont pas été modifiés par la loi déférée ; que, d'autre part, ni les montants des autorisations d'engagement et crédits de paiement ouverts par la loi de finances de l'année dans le programme « Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » au sein de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales », ni ceux ouverts dans la mission « Remboursements et dégrèvements » n'ont été modifiés par la loi déférée ; qu'aucune disposition fiscale tendant à alléger le poids des prélèvements pesant sur les agriculteurs victimes de la sécheresse n'a été adoptée dans la loi déférée ;

6. Considérant qu'**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 le montant des crédits de paiement et des autorisations d'engagement ouverts en lois de finances ; qu'à les supposer établies, les insuffisances dénoncées ne sont pas d'une ampleur telle que, rapportées aux masses budgétaires, les évaluations soient entachées d'une erreur manifeste d'appréciation de nature à fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances ;**

. En ce qui concerne la sincérité des évaluations de ressources :

7. Considérant que les requérants font valoir que les articles 12 et 39, faute d'avoir fait l'objet d'une évaluation préalable sur le fondement du 4° de l'article 53 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée, méconnaissent le principe de sincérité ;

8. Considérant que, selon le 4° de l'article 53 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée, « une évaluation préalable comportant les documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403

du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution » est jointe à tout projet de loi de finances pour les dispositions relatives aux ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire, pour les dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire, pour celles qui affectent directement les dépenses budgétaires de l'année, pour celles qui définissent les modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales, qui approuvent des conventions financières, qui sont relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ou qui sont relatives à la comptabilité de l'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ; qu'un éventuel retard dans la mise en distribution de tout ou partie des documents exigés ne saurait faire obstacle à la mise en discussion d'un projet de loi de finances rectificative ; que la conformité d'une loi de finances à la Constitution doit alors être appréciée au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen d'une loi de finances pendant toute la durée de celui-ci ; qu'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 ;

9. Considérant qu'en l'espèce, il ressort des travaux parlementaires que le Gouvernement a communiqué au Parlement les informations nécessaires en cours d'examen de la loi de finances rectificative ; que ces éléments, qui n'ont pas été contestés au cours des débats parlementaires, montrent que les conséquences des modifications apportées par ses articles 12 et 39 n'étaient, en termes budgétaires, pas significatives ; qu'ainsi, les griefs formulés à l'encontre de ces articles doivent être écartés ;

10. Considérant qu'en tout état de cause, **si l'évolution des charges ou des ressources était telle qu'elle modifierait les grandes lignes de l'équilibre budgétaire, il appartiendrait au Gouvernement de soumettre au Parlement un nouveau projet de loi de finances rectificative ; qu'il résulte de tout ce qui précède que les griefs tirés du défaut de sincérité de la loi déférée doivent être rejetés** ;

- **Décision n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011, Loi de finances pour 2012**

(...)

- 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 déférée et prendre les mesures correctrices nécessaires ; que, faute de telles mesures, la loi déférée méconnaîtrait le principe de sincérité de la loi de finances ;

3. Considérant que l'article 32 de la loi organique du 1er 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 déférée ;

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 ;

- **Décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012, Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire**

26. Considérant que les institutions indépendantes prévues par le traité doivent vérifier le respect de l'ensemble des règles figurant au paragraphe 1 de l'article 3 ; que leur avis portera sur le respect des règles d'équilibre budgétaire et, le cas échéant, sur le mécanisme de correction « déclenché automatiquement » ; qu'aucune exigence constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une ou plusieurs institutions indépendantes soient chargées, au niveau national, de vérifier le respect des règles énoncées au paragraphe 1 de l'article 3 du traité ;

27. Considérant que **le Conseil constitutionnel** est chargé de contrôler la conformité à la Constitution des lois de programmation relatives aux orientations pluriannuelles des finances publiques, des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ; que, saisi dans le cadre de l'article 61 de la Constitution, il **doit notamment s'assurer de la sincérité de ces lois** ; **qu'il aura à exercer ce contrôle en prenant en compte l'avis des institutions indépendantes préalablement mises en place** ;

- **Décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques**

En ce qui concerne le domaine exclusif des lois de programmation des finances publiques :

10. Considérant que l'article 1er de la loi organique prévoit que la loi de programmation des finances publiques fixe l'objectif à moyen terme des administrations publiques, détermine les trajectoires de soldes structurels et effectifs annuels des comptes des administrations publiques ainsi que l'effort structurel au titre de chacun des exercices de la période de programmation ; que cet article définit l'objectif à moyen terme des administrations publiques par référence à l'article 3 du traité précité ; qu'il définit également le solde structurel et l'effort structurel au sens et pour l'application de la loi de programmation des finances publiques ;

11. Considérant que l'article 2 complète le contenu des orientations pluriannuelles des finances publiques définies par la loi de programmation des finances publiques ; qu'il énumère des orientations pluriannuelles obligatoires ainsi que des orientations pluriannuelles facultatives ;

12. Considérant que **les orientations pluriannuelles ainsi définies par la loi de programmation des finances publiques n'ont pas pour effet de porter atteinte à la liberté d'appréciation et d'adaptation que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation ; qu'elles n'ont pas davantage pour effet de porter atteinte aux prérogatives du Parlement lors de l'examen et du vote des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale ou de tout autre projet ou proposition de loi** ; que, dans ces conditions, les articles 1er et 2 ne sont pas contraires à la Constitution ;

. En ce qui concerne la durée de programmation des lois de programmation des finances publiques :

13. Considérant que l'article 3 fixe la durée minimale de programmation de la loi de programmation des finances publiques et prévoit que chacune des orientations pluriannuelles figurant dans cette loi devra être définie pour une période déterminée ;

14. Considérant que **cet article ne fait pas obstacle à ce que le législateur modifie, au cours de la période de programmation, une loi de programmation des finances publiques ou en adopte une nouvelle qui s'y substitue** ; qu'il ne contrevient à aucun principe ni à aucune règle de valeur constitutionnelle ;

(...)

. En ce qui concerne les rapports et annexes des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale :

27. Considérant que le paragraphe I de l'article 9 complète le contenu du rapport annexé au projet de loi de finances de l'année, afin que ce rapport présente l'évaluation prévisionnelle de l'effort structurel et du solde effectif détaillés par sous-secteur des administrations publiques ; que le paragraphe II du même article complète le contenu du rapport annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale, afin que ce rapport présente l'évaluation prévisionnelle de l'effort structurel des régimes obligatoires de base de sécurité sociale pour l'année à venir ; que le 3° du paragraphe I de l'article 24 modifie par coordination l'article 50 de la loi organique du 1er août 2001 et que le 1° du paragraphe III de l'article 24 modifie par coordination l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale ;

28. Considérant que le dernier alinéa du paragraphe I de l'article 23 complète les dispositions devant figurer dans le rapport annexé au projet de loi de règlement prévu par l'article 48 de la loi organique du 1er août 2001 en cas d'écart important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques tel que défini par le paragraphe II de l'article 23 ; qu'il prévoit que le rapport annexé devra présenter les mesures de correction envisagées ;

29. Considérant que le deuxième alinéa du paragraphe III de l'article 23 crée un rapport annexé au projet de loi de finances de l'année et au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année en cas d'écart important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques tel que défini par le paragraphe II de l'article 23 ; que le 4° du paragraphe I de l'article 24 modifie par coordination l'article 51 de la loi organique du 1er août 2001 et que le 2° du paragraphe III de l'article 24 modifie par coordination l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale ; que ce rapport annexé « analyse les mesures de correction envisagées, qui peuvent porter sur l'ensemble des administrations publiques ou sur certains sous-secteurs seulement, en vue de retourner aux orientations pluriannuelles de solde structurel définies par la loi de programmation des finances publiques » et, le cas échéant, « justifie les différences apparaissant, dans l'ampleur et le calendrier de ces mesures de correction, par rapport aux indications figurant dans la loi de programmation des finances publiques en application du 5° de l'article 2 » ;

30. Considérant que les dispositions des rapports annexés prévues par le dernier alinéa du paragraphe I et le deuxième alinéa du paragraphe III de l'article 23 n'ont pas pour effet de porter atteinte à la liberté d'appréciation et d'adaptation que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation ;

- **<u>Décision n° 2014-707 DC du 29 décembre 2014, Loi de finances pour 2015</u>**

**. En ce qui concerne la sincérité des évaluations de ressources et de charges de la loi de finances :**

3. Considérant que les députés requérants soutiennent que la loi de finances est insincère, d'une part, en ce qu'elle est fondée sur des prévisions économiques parmi lesquelles le Haut conseil des finances publiques a relevé des fragilités dans son avis et, d'autre part, en ce que le Gouvernement, en faisant le choix de reporter l'ajustement sur la trajectoire de la dette publique, accroît le risque pesant sur cette dette ; que les sénateurs requérants soutiennent que les prévisions de recettes pour 2015 sont manifestement surévaluées et que le Gouvernement aurait dû tenir compte des erreurs des prévisions relatives aux recettes des années passées pour établir des prévisions de recettes conformes à « une réalité fiscale pourtant bien établie, celle de la dégradation de l'évolution spontanée des recettes » ; qu'il en résulterait une atteinte à la sincérité de la loi de finances ;
4. Considérant qu'aux termes de l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée : « 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 ;
5. Considérant, en premier lieu, que le projet de loi de finances pour 2015 a été fondé sur des prévisions de croissance de 0,4 % en moyenne annuelle pour 2014 et de 1 % pour 2015 ; que, dans son avis du 26 septembre 2014 susvisé, le Haut conseil des finances publiques a estimé la prévision de croissance du Gouvernement « réaliste » pour l'année 2014 et « optimiste » pour l'année 2015, tout en relevant « plusieurs fragilités touchant au dynamisme de l'environnement international et de la demande intérieure » ; que ce Haut conseil n'a formulé aucune observation particulière relative aux prévisions de recettes fiscales pour l'année 2015 figurant dans le projet de loi de finances pour 2015 ;

6. Considérant qu'il ne ressort ni de l'avis du Haut conseil des finances publiques ni des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel que les hypothèses économiques et les prévisions de recettes sur lesquelles est fondée la loi de finances soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi déférée ;
7. Considérant, en second lieu, que, si le Haut conseil des finances publiques a estimé que le choix de définir une nouvelle trajectoire de solde structurel fait peser un risque « sur la trajectoire de la dette publique qui continuera à augmenter », il ne ressort ni de cet avis du Haut conseil ni des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel que les prévisions relatives à la charge de la dette de l'État pour l'année 2015 soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi déférée ;

- **Décision n° 2016-743 DC du 29 décembre 2016, Loi de finances rectificative pour 2016**

**- Sur la sincérité de la loi de finances rectificative :**

2. Les députés requérants soutiennent que la loi de finances rectificative pour 2016 méconnaît le principe de sincérité budgétaire. S'appuyant sur l'avis du Haut conseil des finances publiques du 14 novembre 2016 mentionné ci-dessus, ils critiquent « les sous-budgétisations en fin de gestion que révèle la loi déférée », en particulier pour la mission « Défense ». Ils considèrent en outre que l'ouverture par la loi déférée de crédits d'équipement au profit de cette mission, en revenant sur des annulations de crédits prévues par le décret d'avance du 2 décembre 2016 mentionné ci-dessus, « pose la question de la sincérité de la budgétisation initiale ».
3. Selon l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 mentionnée ci-dessus : « 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 rectificative se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine.
4. D'une part, la circonstance que certaines insuffisances de crédits ouverts en loi de finances de l'année soient révélées par la nécessité d'ouvrir des crédits supplémentaires en loi de finances rectificative n'est, en tout état de cause, pas de nature à entacher cette dernière d'insincérité.
5. D'autre part, les ouvertures de crédits sur la mission « Défense », afin de compenser les annulations de crédits opérées par le décret d'avance du 2 décembre 2016, n'ont eu ni pour objet ni pour effet d'altérer la sincérité de la loi déférée.

- **Décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016, Loi de finances pour 2017**

**- Sur la sincérité de la loi de finances :**

2. Les sénateurs et les députés requérants soutiennent que la loi de finances pour 2017 contrevient au principe de sincérité budgétaire. Ils lui reprochent de reposer sur des hypothèses de croissance surestimées. Ils dénoncent des reports de dépenses et des anticipations de recettes améliorant artificiellement le solde budgétaire pour 2017, ainsi qu'une sous-évaluation des dépenses publiques. S'appuyant sur l'avis du Haut conseil des finances publiques du 24 septembre 2016 mentionné ci-dessus, ils font valoir que la loi de finances, notamment en ce qu'elle comporte des mesures fiscales n'ayant d'effet qu'à partir de 2018, compromet le respect de la trajectoire pluriannuelle d'évolution des finances publiques programmée par la loi du 29 décembre 2014 mentionnée ci-dessus.
3. Selon l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 mentionnée ci-dessus : « 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.

4. Le projet de loi de finances a été fondé sur des prévisions initiales de croissance du produit intérieur brut de 1,5 % pour l'année 2016 comme pour l'année 2017. Dans son avis du 24 septembre 2016, le Haut conseil des finances publiques a estimé que la prévision pour 2016 était « un peu élevée au regard des informations connues à ce jour » et « supérieure à la plupart des prévisions publiées récemment ». Il a considéré que celle pour 2017 était « optimiste compte tenu des facteurs baissiers qui se sont matérialisés ces derniers mois ». Par ailleurs, le Haut conseil des finances publiques a, compte tenu des risques pesant sur les dépenses et sur les prévisions de recettes, estimé « incertain le retour en 2017 du déficit nominal sous le seuil de 3 points du PIB ».
5. En premier lieu, d'une part, lors de la nouvelle lecture à l'Assemblée nationale de la loi déférée, des amendements du Gouvernement à l'article liminaire et à l'article d'équilibre ont tiré les conséquences, sur les évaluations de recettes, de la révision à 1,4 % de la prévision de croissance pour 2016, associée au projet de loi de finances rectificative pour 2016 alors en discussion. Ces modifications contribuent à mettre en œuvre l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci.
6. D'autre part, si les hypothèses retenues pour 2016 et 2017 peuvent être regardées comme optimistes, particulièrement en ce qui concerne le déficit pour 2017, ainsi que le Haut conseil des finances publiques l'a relevé, il ne ressort toutefois ni de l'avis de ce dernier, ni des autres éléments dont dispose le Conseil constitutionnel, et notamment des prévisions de croissance du produit intérieur brut pour 2016 et 2017 établies par différentes institutions telles que la commission européenne, la banque de France, le fonds monétaire international et l'organisation de coopération et de développement économiques, que les hypothèses économiques sur lesquelles est fondée la loi de finances sont entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi déférée.
7. En deuxième lieu, comme l'a observé le Haut conseil des finances publiques, si plusieurs dispositions de la loi de finances ont pour effet d'augmenter les recettes de 2017 en avançant d'une année certaines rentrées fiscales et si les risques affectant les dépenses publiques sont plus importants en 2017 que pour les années précédentes, il ne ressort pas des éléments dont dispose le Conseil constitutionnel que les ressources et les charges de l'État pour 2017 seraient présentées de façon insincère.
8. En troisième lieu, certaines dépenses et mesures fiscales ne produiront leurs effets sur le solde budgétaire qu'à partir de 2018, ce qui rendra plus difficile le respect des orientations pluriannuelles des finances publiques définies par la loi de programmation du 29 décembre 2014. Il n'en résulte cependant aucune méconnaissance d'une exigence constitutionnelle.
9. En dernier lieu, 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.
10. Il résulte de ce qui précède que le grief invoqué doit être écarté.

- **<u>Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté</u>**

4. Aux termes de l'article 6 de la Déclaration 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 des débats parlementaires.

5. Le Conseil constitutionnel ne tient pas des articles 61 et 62 de la Constitution le pouvoir de rétablir un article irrégulièrement supprimé au cours des débats parlementaires. Il lui revient, en revanche, de s'assurer que l'irrégularité constatée n'a pas rendu la procédure législative contraire à la Constitution.

6. L'article 28 quater A du projet de loi à l'origine de la loi déférée soumettait l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties, applicable à certains logements sociaux dans les quartiers prioritaires, à la conclusion préalable d'une convention, annexée au contrat de ville et passée entre le bailleur social, l'État et la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale. Introduit en première lecture à l'Assemblée nationale, il avait été adopté conforme par le Sénat lors de cette même lecture. Bien qu'il ne fît plus partie, à ce stade, des dispositions encore en discussion, la commission spéciale de l'Assemblée nationale l'a modifié par amendement, en nouvelle lecture, au motif d'assurer le respect de la Constitution. À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a ensuite adopté en séance publique un amendement supprimant cet article. Le Sénat ayant adopté une

question préalable en nouvelle lecture, le texte définitivement adopté par l'Assemblée nationale ne comporte plus cet article 28 quater A.

7. L'amendement adopté, en nouvelle lecture, lors de l'examen du texte par la commission spéciale, visait à remédier à l'inconstitutionnalité que pouvait présenter le caractère rétroactif du dispositif adopté conforme par les deux chambres. Il était donc recevable en vertu de l'article 45 de la Constitution. En revanche, il résulte des travaux parlementaires que l'amendement de suppression déposé par le Gouvernement, lors de la séance publique, ne visait ni à assurer le respect de la Constitution, ni à corriger une erreur matérielle, ni à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen à la date à laquelle il a été adopté. À ce stade de la procédure, il n'était donc pas recevable.

8. En l'espèce, l'article 28 quater A a donc été supprimé selon une procédure contraire à la Constitution. Toutefois, pour regrettable qu'elle soit, cette suppression n'a pas eu pour effet de porter une atteinte inconstitutionnelle aux exigences de clarté et de sincérité des débats parlementaires. Le grief tiré de la méconnaissance de ces exigences doit donc être rejeté.

# III. Article 40 (ex 16) : Adaptation de l'exonération partielle de droits de mutation à titre gratuit (DMTG) en cas de transmission d'entreprises (« pactes Dutreil »)

## A. Sur les principes d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques

### 1. Normes de référence

#### a. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

- **Article 6**

La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. (...)

- **Article 13**

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.

#### b. Constitution du 4 octobre 1958

**Titre V - Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement**

- **Article 34**

La loi fixe les règles concernant :

(…)

- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

(…)

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

### 2. Jurisprudence constitutionnelle

- **Décision n° 95-369 DC du 28 décembre 1995, Loi de finances pour 1996**

**- SUR L'ARTICLE 9 :**

7. Considérant que l'article 9 institue dans certaines conditions un abattement de 50 % sur la valeur des biens professionnels, plafonné à cent millions de francs par donataire, lorsque ces biens sont transmis à titre gratuit entre vifs ; qu'il prévoit en outre, à certaines conditions d'âge et causes de décès, l'extension de cet avantage aux droits de succession ; que ces dispositions ont été présentées comme destinées à favoriser la transmission des entreprises en contribuant à assurer la pérennité des petites et moyennes entreprises ;
8. Considérant que les auteurs de la saisine font valoir que compte tenu de la fixation d'un plafond d'exonération élevé, l'application de cette exonération en cas de pluralité de donateurs tend non pas à faciliter la transmission par un chef d'entreprise petite ou moyenne de son "outil professionnel" mais à

privilégier fiscalement la transmission de certains éléments de patrimoine par rapport à tous les autres types de biens, en avantageant au surplus les actionnaires majoritaires par rapport aux actionnaires minoritaires ; que d'ailleurs cet avantage fiscal est susceptible de bénéficier à une pluralité de donataires qui ne sont pas même tenus d'exercer une fonction dirigeante dans l'entreprise ; que dès lors le principe d'égalité devant l'impôt est méconnu ; qu'il en va de même en ce qui concerne la disposition qui étend le bénéfice de cet avantage aux transmissions d'entreprise résultant d'un décès accidentel lorsque la personne concernée est âgée de moins de soixante-cinq ans, dans la mesure où les conditions posées ne constituent nullement une différence significative au regard de l'objet de la réduction d'impôt ; qu'enfin, en réservant le bénéfice de la disposition aux seules donations consenties par acte notarié en excluant les donations sous seing privé ayant fait l'objet de formalités d'enregistrement, la loi contrevient également au principe d'égalité ;

9. Considérant **qu'en vertu de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, la contribution commune aux charges de la Nation "doit être également répartie entre tous les citoyens en raison de leurs facultés" ; que si le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que le législateur décide de favoriser par l'octroi d'avantages fiscaux la transmission de certains biens, c'est à la condition que celui-ci fonde son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ;**

10. Considérant qu'en instituant un abattement de 50 % sur la valeur de biens professionnels transmis entre vifs à titre gratuit à un ou plusieurs donataires, à la seule condition que ceux-ci conservent ces biens pendant une période de cinq années, sans exiger qu'ils exercent de fonction dirigeante au sein de l'entreprise et en étendant le bénéfice de cette mesure aux transmissions par décès accidentel d'une personne âgée de moins de soixante-cinq ans, **la loi a établi vis-à-vis des autres donataires et héritiers des différences de situation qui ne sont pas en relation directe avec l'objectif d'intérêt général ci-dessus rappelé ; que dans ces conditions et eu égard à l'importance de l'avantage consenti, son bénéfice est de nature à entraîner une rupture caractérisée de l'égalité entre les contribuables pour l'application du régime fiscal des droits de donation et de succession ; que, dès lors, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres griefs de la requête, l'article 9 de la loi ne peut être regardé dans son ensemble comme conforme à la Constitution ;**

- **<u>Décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997, Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998</u>**

**. En ce qui concerne l'atteinte alléguée au principe d'égalité :**

35. Considérant que le principe d'égalité 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 qui l'établit ;

36. Considérant que les députés requérants font valoir, en premier lieu, que la différence de traitement introduite par l'article 23 entre les familles se trouvant en-dessous et au-dessus du plafond de ressources est sans lien avec l'objet de la disposition qui l'institue et qu'elle est, de ce fait, inconstitutionnelle ;

37. Considérant que, par la disposition critiquée, le législateur, auquel il appartient d'apprécier les conditions dans lesquelles les droits de la famille doivent être conciliés avec d'autres impératifs d'intérêt général, a entendu rétablir l'équilibre financier de la branche famille du régime général de la sécurité sociale, en suspendant le versement des allocations familiales aux familles dont le niveau de ressources est le plus élevé ; qu'en disposant, à cet effet, que les allocations familiales, ainsi que les majorations pour âge, "sont attribuées au ménage ou à la personne dont les ressources n'excèdent pas un plafond qui varie en fonction du nombre des enfants à charge", en évitant certains effets de seuil liés à l'établissement du plafond par l'octroi d'allocations familiales différentielles dues lorsque les ressources excèdent le plafond d'un montant inférieur à une somme déterminée, et en marquant en outre le caractère transitoire de la mesure, laquelle doit s'appliquer "jusqu'à ce que soit décidée une réforme d'ensemble des prestations et des aides fiscales aux familles", le législateur a fondé la différence de traitement qu'il a établie sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec les buts de la loi ;

38. Considérant, en deuxième lieu, que serait également contraire au principe d'égalité, selon les députés, le quatrième alinéa de l'article 23 qui prévoit une majoration du plafond de ressources à partir duquel les allocations familiales ne sont plus versées, lorsque la charge des enfants est assumée par une seule personne ou lorsque chacun des membres du couple dispose d'un revenu professionnel ;

39. Considérant que, même à revenu et nombre d'enfants égaux, la charge liée à la présence d'enfants au foyer est sensiblement différente selon qu'un seul membre du couple exerce une activité professionnelle ou selon qu'il s'agit d'une personne seule ou d'un couple dont les deux membres exercent une activité professionnelle effective,

en raison des contraintes spécifiques liées à ces deux dernières situations ; qu'il appartient au pouvoir réglementaire de fixer le revenu professionnel minimal ouvrant droit à la majoration de manière à ne pas introduire de discriminations injustifiées ;

40. Considérant, enfin, que les députés requérants soutiennent que la mise sous condition de ressources des allocations familiales entraînera une rupture d'égalité entre couples mariés et concubins ; qu'en effet les seconds, présentant des déclarations de revenus séparées, pourront se trouver en dessous du plafond de ressources et bénéficier ainsi du versement des allocations familiales, alors que les premiers, astreints à l'obligation d'une déclaration de revenus commune, s'en verraient privés à revenus identiques ;

41. Considérant que le régime des allocations familiales répond à l'exigence constitutionnelle de solidarité nationale en faveur de la famille ; que les charges familiales sont indépendantes de l'état civil des membres du couple ; que, par suite, les ressources à prendre en compte pour déterminer le droit au bénéfice des allocations familiales sont celles des deux membres du couple qui ont en charge l'entretien et l'éducation des enfants, indépendamment du fait que les intéressés sont ou non mariés ; que, sous cette réserve, le grief doit être écarté ;

- **Décision n° 2003-477 DC du 31 juillet 2003, Loi pour l'initiative économique**

4. Considérant que les députés requérants font valoir que, si le législateur avait antérieurement restreint le bénéfice de l'avantage aux transmissions d'entreprise par décès, c'est en raison de la possibilité offerte par l'article 790 du code général des impôts de bénéficier d'une réduction des droits de donation pouvant aller jusqu'à 50 % ; qu'ils soutiennent que, « du fait de la combinaison de ces deux dispositifs, la personne bénéficiant de la donation d'une entreprise pourra prétendre à une économie d'impôt pouvant aller jusqu'à 75 % » et que, « compte tenu de sa disproportion par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur, l'octroi d'un tel avantage aboutit à une rupture caractérisée du principe d'égalité devant l'impôt » ;

5. Considérant, d'une part, qu'il résulte des travaux parlementaires que le législateur a souhaité favoriser, en raison du contexte démographique, la transmission d'entreprise dans des conditions permettant d'assurer la stabilité de l'actionnariat et la pérennité de l'entreprise ; qu'il a subordonné l'extension aux donations de l'avantage fiscal prévu en cas de succession à une transmission en pleine propriété des actions ou des biens de l'entreprise ; que le bénéfice de cet avantage reste, par ailleurs, subordonné aux conditions, déjà prévues par le texte, relatives à la stabilité du capital et à la direction de l'entreprise ; que, dès lors, cet avantage n'est pas de nature à entraîner une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

6. Considérant, d'autre part, qu'il était loisible au législateur, au regard de l'objectif d'intérêt général ainsi poursuivi, de ne pas exclure les donations en cause du bénéfice de l'article 790 du code général des impôts, dès lors que ce dernier, qui tend à favoriser une transmission anticipée du patrimoine, a un objet et un champ d'application différents et que l'interdiction du cumul des deux dispositifs aurait fortement réduit le caractère incitatif de la mesure ;

- **Décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005, Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique**

## - SUR L'ARTICLE 67 :

27. Considérant qu'aux termes du premier alinéa du I de l'article 67 de la loi déférée : " Sans préjudice des dispositions du I de l'article 5 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 précitée, le montant total dû au titre de la contribution au service public de l'électricité par toute société industrielle consommant plus de 7 gigawattheures d'électricité par an est plafonné à 0,5 % de sa valeur ajoutée " ;
28. Considérant que, selon les requérants, cette mesure, qui ne bénéficiera qu'à certains consommateurs d'électricité, serait contraire au principe d'égalité ;
29. Considérant que le plafond prévu par l'article contesté a été établi en fonction d'un critère objectif, relatif au montant de la valeur ajoutée dégagée par les entreprises assujetties ; qu'il a pour objet, comme il ressort des travaux parlementaires, de préserver la compétitivité des entreprises petites et moyennes fortement consommatrices d'énergie électrique et d'en sauvegarder les emplois ; que, compte tenu du plafond en valeur absolue déjà fixé par le I de l'article 5 de la loi du 10 février 2000 susvisée, il tend également à rétablir l'égalité des conditions de concurrence, dans un même secteur, entre petites,

moyennes et grandes entreprises fortement consommatrices d'électricité ; que, dès lors, le grief invoqué doit être écarté ;

- **Décision n° 2007-555 DC du 16 août 2007, Loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat**

SUR L'ARTICLE 16 :

29. Considérant que l'article 16 de la loi déférée insère dans le code général des impôts un article 885-0 V bis qui institue des mécanismes de réduction d'impôt de solidarité sur la fortune au titre de certains investissements dans les petites et moyennes entreprises ; que le I de ce nouvel article 885-0 V bis permet ainsi aux redevables de cet impôt d'imputer sur son montant 75 % des versements qu'ils consentent à ce type d'entreprises au titre de souscriptions à leur capital initial ou aux augmentations de leur capital, sans que l'avantage fiscal ainsi obtenu ne puisse être supérieur à 50 000 € ; que le II du même article subordonne le bénéfice de cet avantage à la conservation des titres reçus jusqu'au 31 décembre de la cinquième année suivant celle de la souscription ; que son III prévoit une autre réduction d'impôt de solidarité sur la fortune pour les versements effectués au bénéfice d'un fonds d'investissement de proximité dont la valeur des parts est constituée à hauteur de 20 % au moins de titres reçus en contrepartie de souscriptions au capital de petites et moyennes entreprises exerçant leur activité depuis moins de cinq ans ; que cet avantage est également subordonné à une conservation des parts pendant cinq ans ; que les versements servant de base à son calcul sont retenus dans la limite du pourcentage initial de l'actif du fonds investi dans des petites et moyennes entreprises ; que le droit à imputation est limité à 50 % des versements effectués et l'avantage fiscal à 10 000 € par an ; que le cumul des deux réductions d'impôt est possible dans la limite de 50 000 € ;

30. Considérant que, selon les requérants, cet article instaurerait une rupture d'égalité caractérisée entre les contribuables en permettant à certains d'entre eux de s'exonérer de leur impôt de solidarité sur la fortune au moyen d'un investissement spécifique ; qu'ils considèrent que l'objectif d'intérêt général de développement des petites et moyennes entreprises ne peut justifier, en l'absence de risque pour l'investisseur, une réduction d'impôt égale à 75 % du montant de l'investissement ; qu'ils jugent cette rupture d'égalité particulièrement flagrante, en l'absence de risque, lorsque le contribuable n'investit pas directement dans une entreprise mais dans un fonds de proximité ; qu'ils font valoir, en outre, que l'assimilation de ce dispositif à une forme d'« impôt choisi » pourrait permettre de ne pas tenir compte de la réduction d'impôt ainsi obtenue dans le montant de l'impôt de solidarité sur la fortune pris en compte pour la détermination du droit à restitution ;

31. Considérant qu'il ressort des travaux parlementaires à l'issue desquels il a été adopté que l'article 16 a pour objet d'inciter à l'investissement productif dans les petites et moyennes entreprises compte tenu du rôle joué par ce type d'entreprises dans la création d'emplois et le développement de l'économie ; qu'au regard de l'objectif d'intérêt général ainsi poursuivi et compte tenu du risque affectant de tels placements, il était loisible au législateur de prévoir, à cet effet, une réduction de l'impôt de solidarité sur la fortune ; que, contrairement à ce qu'affirment les requérants, celle-ci est sans incidence sur la portée du droit à restitution, l'article 1649-0 A du code général des impôts disposant expressément que les impositions à prendre en compte pour sa détermination sont celles qui ont été « payées » ;

32. Considérant que, **s'agissant des investissements directs, le législateur a posé des conditions relatives au pourcentage du droit à imputation, au plafonnement du montant de l'avantage fiscal et à la durée minimale de conservation des titres ; qu'eu égard au taux de défaillance des petites et moyennes entreprises dans leurs premières années et au manque de liquidité des titres concernés, l'avantage fiscal ainsi consenti n'apparaît pas disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi et n'entraîne pas une rupture caractérisée du principe d'égalité devant les charges publiques** ;

33. Considérant que, s'agissant des versements effectués dans des fonds d'investissement de proximité, le législateur a posé des conditions plus strictes, notamment en ce qui concerne le pourcentage du droit à imputation et le plafond de l'avantage fiscal, qui tiennent compte du moindre risque affectant ces placements par rapport à celui encouru en cas d'investissement direct ; que, dans ces conditions, cet avantage fiscal n'apparaît pas non plus disproportionné au regard de l'objectif poursuivi et ne méconnaît pas davantage l'article 13 de la Déclaration de 1789 ;

- **Décision n° 2010-70 QPC du 26 novembre 2010, M. Pierre-Yves M. [Lutte contre l'évasion fiscale]**

3. 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 » ; que cette exigence ne serait pas respectée si l'impôt revêtait un caractère confiscatoire ou faisait peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives ; 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 ;

4. Considérant, en premier lieu, que l'article 155 A précité prévoit, dans des cas limitativement énumérés, de soumettre à l'impôt la rémunération d'une prestation réalisée en France par une personne qui y est domiciliée ou établie, lorsque cette rémunération a été versée, aux fins d'éluder l'imposition, à une personne domiciliée ou établie à l'étranger ; qu'ainsi, le législateur a entendu mettre en œuvre l'objectif constitutionnel de lutte contre l'évasion fiscale ; que, pour ce faire, il s'est fondé sur des critères objectifs et rationnels ; que, toutefois, dans le cas où la personne domiciliée ou établie à l'étranger reverse en France au contribuable tout ou partie des sommes rémunérant les prestations réalisées par ce dernier, la disposition contestée ne saurait conduire à ce que ce contribuable soit assujetti à une double imposition au titre d'un même impôt ; que, sous cette réserve, l'article 155 A ne crée pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

- **Décision n° 2011-121 QPC du 29 avril 2011, Société UNILEVER FRANCE [Taux de TVA sur la margarine]**

3. Considérant qu'en vertu de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la contribution commune aux charges de la Nation « doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » ; qu'il appartient au législateur, lorsqu'il établit une imposition, d'en déterminer librement l'assiette et le taux, sous réserve du respect des principes et des règles de valeur constitutionnelle et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt ; que le principe d'égalité ne fait 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 en appliquant des critères objectifs et rationnels en fonction des buts recherchés ;

- **Décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012, Loi de finances rectificative pour 2012 (II)**

40. Considérant, en premier lieu, que la contribution exceptionnelle est due par les entreprises propriétaires au 4 juillet 2012 de volumes de produits pétroliers placés sous l'un des régimes de suspension de taxes prévus aux articles 158 A et 165 du code des douanes ; que cette contribution a pour assiette la valeur moyenne des volumes ainsi définis dont les redevables étaient propriétaires au dernier jour de chacun des trois derniers mois de l'année 2011 ; que l'assiette de la taxe est déterminée à partir du volume des stocks détenus le dernier jour de chacun des trois derniers mois de l'année 2011 afin de prendre en compte le volume moyen des stocks de produits pétroliers détenus sous un régime de suspension de taxes ; que la définition de la valeur moyenne des produits pétroliers correspond à celle qui a été fixée forfaitairement pour le dernier trimestre de l'année 2011 en application du 1° du 2 de l'article 298 du code général des impôts ; que la définition de cette valeur moyenne pour les gaz de pétrole et autres hydrocarbures gazeux est calculée à partir du prix de revient de ces produits au 31 décembre 2011 ; que l'assiette de la taxe inclut les stocks stratégiques qui doivent être constitués et conservés en application de l'article L. 642-2 du code de l'énergie ;

41. Considérant que le législateur a entendu prélever des recettes supplémentaires sur les entreprises du secteur pétrolier à raison des stocks dont elles étaient propriétaires sous un régime de suspension de taxes au cours du dernier trimestre 2011 ; que le Conseil constitutionnel n'a pas un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; qu'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 ; qu'en taxant la propriété de volumes de produits pétroliers placés sous un régime de suspension de taxes quelle que soit la raison de détention de ces stocks, le législateur a défini

un fait générateur et établi une assiette en lien avec les capacités contributives des entreprises du secteur pétrolier ;

42. Considérant, en second lieu, que le législateur a exclu du champ de la contribution les entreprises qui ne sont propriétaires d'aucun volume de produits pétroliers placés sous un régime de suspension de taxes à la date du 4 juillet 2012 ; qu'il a prévu une exonération de la contribution pour les entreprises propriétaires au 4 juillet 2012 de volumes de produits pétroliers placés sous un régime de suspension de taxes qui auraient interrompu leur activité pendant une durée continue supérieure à trois mois au cours du premier semestre 2012 ; qu'il a ainsi entendu prendre en compte la situation des entreprises en difficulté, et notamment des raffineries ayant cédé la propriété de leurs volumes de produits pétroliers ou fermé temporairement leurs installations ; qu'en distinguant la situation des propriétaires de volumes de produits pétroliers qui ont dû interrompre leur activité pendant une durée continue supérieure à trois mois ainsi que celle des entreprises ayant dû céder la propriété de leurs volumes de produits pétroliers, le législateur a fondé son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en relation avec les buts poursuivis ; que tous les propriétaires de volumes de produits pétroliers au 4 juillet 2012 qui détenaient des stocks au 31 décembre 2011 et n'ont pas cessé depuis lors leur activité pendant plus de trois mois seront imposables dans les mêmes conditions ;

43. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques doit être écarté ; que l'article 10 n'est pas contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 2014-708 DC du 29 décembre 2014, Loi de finances rectificative pour 2014**

**- SUR CERTAINES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 31 :**

5. Considérant que le 3° du paragraphe I de l'article 31 insère dans le code général des impôts un article 1407 ter ; que le paragraphe I de cet article permet au conseil municipal, dans les communes classées dans les zones géographiques mentionnées au premier alinéa du paragraphe I de l'article 232 du même code, de décider une majoration forfaitaire de la part communale de « la cotisation de taxe d'habitation due au titre des logements meublés non affectés à l'habitation principale » ; que le paragraphe II de l'article 1407 ter permet aux contribuables remplissant certaines conditions de bénéficier d'un dégrèvement de cette majoration forfaitaire sur présentation d'une réclamation ; qu'en particulier, le 3° du paragraphe II permet aux personnes « qui, pour une cause étrangère à leur volonté, ne peuvent affecter le logement à un usage d'habitation principale » de bénéficier de ce dégrèvement ;

6. Considérant que les députés requérants contestent le critère de dégrèvement institué par le 3° du paragraphe II de l'article 1407 ter du code général des impôts ; que ce critère serait insuffisamment précis et méconnaîtrait l'étendue de la compétence du législateur ;

7. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant... l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures » ;

8. Considérant qu'en prévoyant que le conseil municipal pourra instituer la majoration forfaitaire de la part communale de taxe d'habitation due au titre des logements meublés non affectés à l'habitation principale dans les communes classées dans les zones géographiques mentionnées au premier alinéa du paragraphe I de l'article 232 du code général des impôts, le législateur a précisément fixé les règles d'assiette de la nouvelle majoration ; qu'il a également précisément défini les contribuables qui pourront obtenir, sur réclamation, un dégrèvement de cette majoration ; qu'à cette occasion, le contribuable pourra demander le bénéfice de l'application des dispositions de l'article L. 277 du livre des procédures fiscales ; qu'en particulier, en vertu du 3° du paragraphe II de l'article 1407 ter du code général des impôts, le dégrèvement de la majoration instituée par le paragraphe I du même article pourra être obtenu notamment par le contribuable se trouvant dans l'impossibilité d'affecter le logement à un usage d'habitation principale imputable à une cause étrangère à sa volonté ; que le grief tiré de ce que le législateur n'aurait pas épuisé sa compétence doit être écarté ;

9. Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que législateur règle de 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 ;

10. Considérant qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » ; que cette exigence ne serait pas respectée si l'impôt revêtait un caractère confiscatoire ou faisait peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives ; 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 ;

11. Considérant que l'objet de la majoration instituée par l'article 1407 ter du code général des impôts est d'inciter la personne occupant un logement à un titre autre que celui de la résidence principale dans une zone qui se caractérise par la tension du marché immobilier à donner à ce logement un usage de résidence principale ; qu'il résulte des principes constitutionnels d'égalité devant la loi et les charges publiques que la différence de traitement fiscal instaurée par cet article n'est conforme à la Constitution que si les critères d'assujettissement retenus sont en rapport direct avec l'objectif poursuivi ; que ladite majoration de la taxe d'habitation ne peut, dès lors, frapper que des logements meublés habitables, qui ne sont pas affectés à l'habitation principale et dont l'absence d'affectation à l'habitation principale tient à la seule volonté de leur occupant ;

12. Considérant qu'il ressort du 1° du paragraphe II de l'article 1407 ter du code général des impôts que sont dégrevées de la majoration les personnes contraintes de résider dans un lieu distinct de celui de leur habitation principale « pour le logement situé à proximité du lieu où elles exercent leur activité professionnelle » ; qu'il ressort du 3° du même paragraphe II que sont également dégrevés les contribuables notamment pour des logements ayant vocation, dans un délai proche, à disparaître ou à faire l'objet de travaux dans le cadre d'opérations d'urbanisme, de réhabilitation ou de démolition ou pour des logements mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneur ; que, dans ces conditions, les critères légaux de dégrèvement de la majoration de la part communale de la taxe d'habitation pouvant être décidée par le conseil municipal ne sont pas contraires aux principes d'égalité devant la loi et les charges publiques ;

- **Décision n° 2015-466 QPC du 7 mai 2015, Epoux P. [Impôt sur le revenu sur les gains de cession de parts de jeune entreprise innovante - Critères d'exonération]**

4.Considérant qu'en vertu 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 » ; que le principe d'égalité ne fait 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 en appliquant des critères objectifs et rationnels en fonction des buts recherchés ;

- **Décision n° 2015-498 QPC du 20 novembre 2015, Société SIACI Saint-Honoré SAS et autres [Contribution patronale additionnelle sur les « retraites chapeau »]**

4. Considérant qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » ; que cette exigence ne serait pas respectée si l'impôt revêtait un caractère confiscatoire ou faisait peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives ; 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 ;

5. Considérant, en premier lieu, que l'appréciation du caractère confiscatoire de la contribution additionnelle instituée par les dispositions contestées s'opère en rapportant le total des impositions que l'employeur doit acquitter à la somme de ce total et des rentes versées ; que la contribution prévue par le paragraphe I de l'article L. 137-11 du code de la sécurité sociale est assise, sur option de l'employeur, soit sur les rentes versées aux

bénéficiaires, au taux de 16 % lorsque la retraite a été liquidée entre le 1er janvier 2001 et le 1er janvier 2013 ou au taux de 32 % lorsque la retraite a été liquidée à compter du 1er janvier 2013, soit, quand l'assiette porte sur les primes versées à un organisme d'assurance, une institution de prévoyance ou une mutuelle, au taux de 24 %, soit, en cas de gestion interne, sur les dotations aux provisions ou les montants des engagements mentionnés en annexe au bilan pour leur fraction correspondant au coût des services rendus au cours de l'exercice, au taux de 48 % ; que le paragraphe II bis de l'article L. 137-11 prévoit que s'ajoute à cette contribution, quelle que soit l'option exercée par l'employeur, une contribution additionnelle de 45 % sur les rentes excédant huit fois le plafond annuel de la sécurité sociale défini à l'article L. 241-3 du même code ; que, dans ces conditions, quelles que soient les règles d'assiette et de taux de la contribution prévue par le paragraphe I de l'article L. 137-11, le niveau de taxation que doit supporter l'employeur du fait du cumul de la contribution prévue à ce paragraphe I et de la contribution additionnelle prévue au paragraphe II bis du même article ne fait pas peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive ;

6. Considérant, en second lieu, qu'en instituant les dispositions contestées, le législateur a entendu soumettre à une contribution d'un montant élevé les rentes les plus importantes ; qu'en prévoyant que la contribution additionnelle s'applique au versement des rentes excédant huit fois le plafond annuel défini à l'article L. 241-3 du code de la sécurité, le législateur s'est fondé sur un critère objectif et rationnel en rapport direct avec l'objet de la loi ;

7. Considérant, toutefois, que, par l'effet du paragraphe II bis de l'article L. 137-11 du code de la sécurité sociale dans la rédaction que lui a donné le paragraphe I de l'article 17 de la loi du 22 décembre 2014, la contribution additionnelle s'applique au taux de 45 % à l'intégralité du montant de la rente versée au cours de l'année dès lors que ce montant excède huit fois le plafond annuel défini à l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale ; qu'aucun mécanisme n'atténue l'effet de seuil provoqué par l'application de ce taux ; que, pour apprécier l'ampleur d'un effet de seuil résultant de l'imposition principale et d'une imposition additionnelle, il convient de rapporter cet effet au total de cette imposition additionnelle et de l'imposition principale ; qu'en l'espèce, les effets de seuil qui résultent de l'institution de la contribution additionnelle au taux de 45 % sont excessifs, quelle que soit l'option retenue par l'employeur pour le calcul de la contribution prévue au paragraphe I de l'article L. 137-11 ; qu'ainsi, les dispositions contestées créent une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ; que, par suite et pour ce motif, les dispositions du paragraphe II bis de l'article L. 137-11 du code de la sécurité sociale doivent être déclarées contraires à la Constitution ;

- **<u>Décision n° 2017-638 QPC du 16 juin 2017, M. Gérard S. [Sursis d'imposition en cas d'échanges de titres avec soulte]</u>**

2. Le requérant reproche, en premier lieu, aux dispositions contestées de méconnaître le principe d'égalité devant les charges publiques. En effet, en subordonnant le bénéfice du sursis d'imposition prévu au premier alinéa de l'article 150-0 B du code général des impôts au fait que le montant de la soulte reçue à l'occasion de l'opération d'échanges de titres ne dépasse pas 10 % de la valeur nominale des titres reçus, le troisième alinéa du même article 150-0 B créerait un effet de seuil excessif. Ce dernier serait manifestement contraire à l'objectif poursuivi et ne tiendrait pas compte des capacités contributives des assujettis. En second lieu, le requérant soutient que les dispositions contestées créeraient, en méconnaissance du principe d'égalité devant la loi, une différence de traitement injustifiée entre des opérations d'échanges de titres d'un même montant, selon qu'elles s'accompagnent ou non de l'émission d'une prime.

3. Selon l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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 de 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. Il n'en résulte pas pour autant que le principe d'égalité oblige à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes.

4. Selon l'article 13 de la Déclaration de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ». Cette exigence ne serait pas respectée si l'impôt revêtait un caractère confiscatoire ou faisait peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives. 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, 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.

5. En application de l'article 150-0 A du code général des impôts, la plus-value qu'une personne physique retire d'une cession de titres est soumise à l'impôt sur le revenu au titre de l'année de sa réalisation. Toutefois, le contribuable peut bénéficier, en vertu de l'article 150-0 B du même code, d'un sursis d'imposition si cette cession intervient, notamment, dans le cadre d'une opération d'échange de titres. Selon le troisième alinéa de ce même article, sont cependant exclus du bénéfice de ce sursis d'imposition les échanges avec soulte, lorsque le montant de la soulte reçue par le contribuable excède 10 % de la valeur nominale des titres reçus.

6. En premier lieu, en instaurant le sursis d'imposition prévu à l'article 150-0 B du code général des impôts, le législateur a entendu favoriser les restructurations d'entreprises susceptibles d'intervenir par échanges de titres. Toutefois, il a voulu éviter, au nom de la lutte contre l'évasion fiscale, que bénéficient d'un tel sursis d'imposition celles de ces opérations qui ne se limitent pas à un échange de titres, mais dégagent également une proportion significative de liquidités. À cette fin, poursuivant ces buts d'intérêt général, il a prévu que les plus-values résultant de tels échanges avec soulte soient soumises à l'impôt sur le revenu au titre de l'année de l'échange, lorsque le montant des liquidités correspondant à la soulte dépasse une certaine limite.

7. En deuxième lieu**, le Conseil constitutionnel n'a pas un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement. 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 faisant référence, pour définir la limite au-delà de laquelle le sursis d'imposition est exclu, à la valeur nominale des titres reçus en échange, le législateur a retenu un élément qui rend compte de l'importance de l'opération d'échange de titres au regard du capital social de l'entreprise qui fait l'objet de la restructuration. Le législateur n'était à cet égard pas tenu de définir cette limite en fonction de la valeur vénale des titres reçus en échange, laquelle tient compte de la prime d'émission. Dès lors, en fixant à 10 % de la valeur nominale le montant de la soulte au-delà duquel il n'est pas possible de bénéficier du sursis d'imposition, il s'est fondé sur un critère objectif et rationnel en rapport avec l'objectif poursuivi**. Les dispositions contestées, qui ne créent pas d'effets de seuil manifestement disproportionnés, ne font pas peser sur les assujettis, s'agissant de conditions requises pour bénéficier d'un sursis d'imposition, une charge excessive au regard de leurs facultés contributives**.

8. En troisième lieu, le principe d'égalité devant la loi n'imposait pas au législateur de traiter différemment les opérations d'échange de titres selon qu'elles s'accompagnent ou non de l'émission d'une prime.

9. Il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées n'entraînent pas de rupture caractérisée de l'égalité devant la loi et devant les charges publiques. Les griefs tirés de la méconnaissance de ces principes doivent être écartés.

- **Décision n° 2018-708 QPC du 1er juin 2018, Société Elengy et autre [Assujettissement des installations de gaz naturel liquéfié à l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux]**

5. Selon l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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 de 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.

6. Selon l'article 13 de la Déclaration de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ». 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, 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.

# B. Sur le principe d'autonomie des collectivités territoriales

## 1. Normes de référence

### a. Constitution du 4 octobre 1958

- **Article 34**

La loi détermine les principes fondamentaux :

- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources

(...)

- **Article 72-2**

Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en oeuvre.

Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales

### b. Code général des collectivités territoriales

PREMIÈRE PARTIE : DISPOSITIONS GÉNÉRALES

LIVRE Ier : PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA DÉCENTRALISATION

TITRE UNIQUE : LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

CHAPITRE IV : Autonomie financière

- **Article L. O. 1114-2**

*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 - art. 1er et art. 3*

Au sens de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs.

Pour la catégorie des communes, les ressources propres sont augmentées du montant de celles qui, mentionnées au premier alinéa, bénéficient aux établissements publics de coopération intercommunale.

- **Article L. O. 1114-3**

*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 - art. 1er et art. 4*

Pour chaque catégorie de collectivités, la part des ressources propres est calculée en rapportant le montant de ces dernières à celui de la totalité de leurs ressources, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant

au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en oeuvre par délégation et des transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie.

Pour la catégorie des communes, la totalité des ressources mentionnées à l'alinéa précédent est augmentée du montant de la totalité des ressources dont bénéficient les établissements publics de coopération intercommunale, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en oeuvre par délégation. Cet ensemble est minoré du montant des transferts financiers entre communes et établissements publics de coopération intercommunale.

Pour chaque catégorie, la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003.

- **Article L. O. 1114-4**

*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 - art. 1er et art. 5*

Le Gouvernement transmet au Parlement, pour une année donnée, au plus tard le 1er juin de la deuxième année qui suit, un rapport faisant apparaître, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources ainsi que ses modalités de calcul et son évolution.

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

## 2. Jurisprudence constitutionnelle

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

SUR LA MISE EN OEUVRE DE LA GARANTIE D'AUTONOMIE FINANCIÈRE :

19. Considérant que l'article 5 de la loi organique, qui donne une nouvelle rédaction à l'article L.O. 1114-4 du code général des collectivités territoriales, tend à garantir la pérennité de l'autonomie financière des collectivités territoriales ; qu'il prévoit que le Gouvernement transmettra au Parlement, pour une année donnée, au plus tard le 1er juin de la deuxième année qui suit, « un rapport faisant apparaître, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources ainsi que ses modalités de calcul et son évolution » ; qu'il indique que « si, pour une catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres ne répond pas aux règles fixées à l'article L.O. 1114-3, les dispositions nécessaires sont arrêtées, au plus tard, par une loi de finances pour la deuxième année suivant celle où ce constat a été fait » ;

20. Considérant qu'en prévoyant que le rapport transmis par le Gouvernement présentera, pour chaque catégorie de collectivités, non seulement la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources mais également ses « modalités de calcul », le législateur organique a nécessairement voulu que le Parlement soit mis à même de connaître cette part pour chaque collectivité territoriale et d'évaluer ainsi sa capacité de libre administration ;

21. Considérant, en outre, que ces dispositions s'entendent sans préjudice de la possibilité pour le Conseil constitutionnel de 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 ;

- **Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, Loi de finances pour 2006**

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

95. Considérant qu'aux termes du troisième alinéa de l'article L.O. 1114-3 du code général des collectivités territoriales, pour chacune des catégories de collectivités territoriales définies à l'article L.O. 1114-1 du même code, " la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003 " ;

96. Considérant qu'en vertu de ces dispositions organiques, le Conseil constitutionnel ne pourrait que censurer des actes législatifs ayant pour conséquence nécessaire de porter atteinte au caractère déterminant de la part des ressources propres d'une catégorie de collectivités territoriales, tel qu'il est défini par lesdites dispositions ; que, cependant, l'article contesté n'emportera pas, de son seul fait, des conséquences d'une ampleur telle que le degré d'autonomie financière d'une catégorie de collectivités territoriales se dégradera dans une proportion incompatible avec la règle fixée par l'article L.O. 1114-3 ;

96. Considérant qu'en vertu de ces dispositions organiques, le Conseil constitutionnel ne pourrait que censurer des actes législatifs ayant pour conséquence nécessaire de porter atteinte au caractère déterminant de la part des ressources propres d'une catégorie de collectivités territoriales, tel qu'il est défini par lesdites dispositions ; que, cependant, l'article contesté n'emportera pas, de son seul fait, des conséquences d'une ampleur telle que le degré d'autonomie financière d'une catégorie de collectivités territoriales se dégradera dans une proportion incompatible avec la règle fixée par l'article L.O. 1114-3 ;

97. Considérant, en tout état de cause, que l'article L.O. 1114-4 du code général des collectivités territoriales tend à garantir la pérennité de l'autonomie financière des collectivités territoriales ; qu'il prévoit à cet effet que le Gouvernement transmettra au Parlement, pour une année donnée, au plus tard le 1er juin de la deuxième année qui suit, " un rapport faisant apparaître, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources ainsi que ses modalités de calcul et son évolution " ; qu'il indique que " si, pour une catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres ne répond pas aux règles fixées à l'article L.O. 1114-3, les dispositions nécessaires sont arrêtées, au plus tard, par une loi de finances pour la deuxième année suivant celle où ce constat a été fait " ;

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

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

- **<u>Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010</u>**

. En ce qui concerne le taux d'autonomie financière des collectivités territoriales :

75. Considérant qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : " Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre " ; qu'aux termes du troisième alinéa de l'article L.O. 1114-3 du code général des collectivités territoriales, pour chacune des catégories de collectivités territoriales définies à l'article L.O. 1114-1 du même code : " La part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003 " ; qu'en vertu de ces dispositions organiques, le Conseil constitutionnel ne pourrait que censurer des actes législatifs ayant pour conséquence nécessaire de porter atteinte au caractère déterminant de la part des ressources propres d'une catégorie de collectivités territoriales, tel qu'il est défini par lesdites dispositions ;

76. Considérant toutefois, qu'il ne ressort pas des éléments fournis au Conseil constitutionnel que l'instauration de la contribution économique territoriale portera la part des ressources propres de chaque catégorie de collectivités territoriales à un niveau inférieur à celui de 2003 ; que, dès lors, le grief tiré de la méconnaissance de l'autonomie financière des collectivités territoriales doit être écarté ;

- SUR LA MAJORATION DE LA TAXE INTÉRIEURE DE CONSOMMATION :

90. Considérant que le I de l'article 94 de la loi déférée insère, dans le code des douanes, un article 265 A bis ; que cet article ouvre aux conseils régionaux et à l'assemblée de Corse la faculté d'augmenter le tarif de la taxe intérieure de consommation applicable aux carburants vendus aux consommateurs sur leur territoire, dans la limite de 0,73 euro par hectolitre pour les supercarburants et de 1,35 euro par hectolitre pour le gazole ; que les recettes issues de ces majorations devront être exclusivement affectées au financement d'une infrastructure de transport durable, ferroviaire ou fluvial, mentionnée aux articles 11 et 12 de la loi de programmation du 3 août 2009 susvisée ;

91. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions méconnaissent les principes de libre administration et d'autonomie fiscale des collectivités territoriales au motif que les infrastructures à financer sont définies et programmées par l'État ; qu'en outre, elles ne respecteraient pas le principe d'universalité budgétaire énoncé à l'article 6 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée et, en particulier, la règle de non-affectation des recettes aux dépenses, applicables au budget de l'État comme à celui des collectivités territoriales ;

92. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes des premier et quatrième alinéas de l'article 72 de la Constitution : " Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74... - Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences " ;

93. Considérant que les dispositions contestées ouvrent seulement aux conseils régionaux et à l'assemblée de Corse une faculté dont ils ne sont pas contraints d'user ; que, par suite, elles ne sauraient porter atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales ;

94. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes des deux premiers alinéas de l'article 72-2 de la Constitution : " Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. - Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine " ; que ces dispositions ne garantissent aucun principe d'autonomie fiscale des collectivités territoriales ; que, par suite, le grief tiré de la violation de ce principe par les dispositions contestées est inopérant ;

- **<u>Décision n° 2012-255/265 QPC du 29 juin 2012, Départements de la Seine-Saint-Denis et du Var [Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements]</u>**

6. Considérant qu'aux termes des trois premiers alinéas de l'article 72-2 de la Constitution : « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. - Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. - Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. . .» ; que l'article L.O. 1114-2 du code général des collectivités territoriales définit, au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, la notion de « ressources propres des collectivités territoriales » ; qu'il prévoit que ces ressources « sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette. . . » ; qu'il ressort de la combinaison de ces dispositions que les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales s'entendent, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, du produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif ou qu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, mais encore lorsqu'elle procède à une répartition de ces recettes fiscales au sein d'une catégorie de collectivités territoriales ;

7. Considérant qu'aux termes du dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales » ; qu'il est loisible au législateur de mettre en œuvre une 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 ; que cette péréquation peut corriger non seulement les inégalités affectant les ressources, mais également les inégalités relatives aux charges ; qu'elle peut être mise en œuvre par une dotation de l'État ou grâce à un fonds alimenté par des ressources des collectivités territoriales ; que les règles fixées par la loi sur le fondement du dernier alinéa de l'article 72-2 de

la Constitution ne doivent pas restreindre les ressources des collectivités territoriales au point de dénaturer le principe de libre administration de ces collectivités, tel qu'il est défini par l'article 72 de la Constitution ;

8. Considérant, d'une part, que, pour assurer la mise en œuvre du dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, le législateur a institué, à l'article L. 3334-18 du code général des collectivités territoriales, un dispositif de péréquation des recettes provenant de la part départementale des droits de mutation à titre onéreux ; qu'il a ainsi entendu assurer une redistribution de ces recettes qui sont réparties très inégalement à l'échelle du territoire national ; que, pour fixer la liste des départements devant contribuer au Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux ainsi que le montant des prélèvements à opérer sur une fraction de ces recettes, les dispositions contestées retiennent uniquement des critères fondés sur les inégalités affectant le montant et la croissance des recettes de droits de mutation à titre onéreux des départements ; que la proportion des recettes provenant des droits de mutation à titre onéreux perçus par un département pouvant faire l'objet de ces prélèvements est plafonnée à 10 % ; que le seul critère défini pour retenir les départements devant bénéficier des versements du Fonds est le potentiel financier des départements ; que le critère défini pour fixer le montant des versements est également celui du potentiel financier, partiellement pondéré par le critère de la population départementale et par celui du produit des droits de mutation à titre onéreux perçus dans chaque département ; que les critères de détermination des départements contributeurs et des départements bénéficiaires comme les critères de redistribution retenus sont objectifs et rationnels ; qu'ils sont en lien direct avec l'objectif poursuivi par le législateur de redistribuer les recettes provenant de la part départementale des droits de mutation à titre onéreux ; qu'il n'en résulte pas de rupture caractérisée de l'égalité des collectivités territoriales devant les charges publiques ; qu'il n'est pas davantage porté atteinte à la libre administration des départements ;

9. Considérant, d'autre part, que les dispositions contestées portent sur des ressources perçues par les départements à partir d'une assiette locale et en fonction de taux pouvant être modulés par chaque conseil général ; qu'elles conduisent à redistribuer une fraction de cette ressource propre des départements au sein de cette catégorie de collectivités territoriales ; qu'elles n'ont donc pas pour effet de modifier la part déterminante des ressources propres de cette catégorie ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'autonomie financière des départements doit être écarté ;

# IV. Article 77 (ex 23) - Fixation pour 2019 de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et des variables d'ajustement

## A. Sur l'objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi

### 1. Normes de référence

#### a. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

- **Article 4**

La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi.

- **Article 5**

La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas.

- **Article 6**

La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

- **Article 16**

Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

## B. Jurisprudence constitutionnelle

- **Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes**

13. Considérant, en deuxième lieu, que l'urgence est au nombre des justifications que le Gouvernement peut invoquer pour recourir à l'article 38 de la Constitution ; qu'en l'espèce, le Gouvernement a apporté au Parlement les précisions nécessaires en rappelant l'intérêt général qui s'attache à l'achèvement des neuf codes mentionnés à l'article 1er, auquel faisait obstacle l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire ; que cette finalité répond au demeurant à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; qu'en effet l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et " la garantie des droits " requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables ; qu'une telle connaissance est en outre nécessaire à l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel " tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas " ;

- **Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, Loi de finances pour 2006**

77.Considérant que l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration de 1789 et " la garantie des droits " requise par son article 16 ne seraient pas effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des règles qui leur sont applicables et si ces règles présentaient une complexité excessive au regard de l'aptitude de leurs destinataires à en mesurer utilement la portée ; qu'en particulier, le droit au recours pourrait en être affecté ; que cette complexité restreindrait l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles qui sont déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel " tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas " ;

78. Considérant qu'en matière fiscale, la loi, lorsqu'elle atteint un niveau de complexité tel qu'elle devient inintelligible pour le citoyen, méconnaît en outre l'article 14 de la Déclaration de 1789, aux termes duquel : " Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée " ;

79.Considérant qu'il en est particulièrement ainsi lorsque la loi fiscale invite le contribuable, comme en l'espèce, à opérer des arbitrages et qu'elle conditionne la charge finale de l'impôt aux choix éclairés de l'intéressé ; qu'au regard du principe d'égalité devant l'impôt, la justification des dispositions fiscales incitatives est liée à la possibilité effective, pour le contribuable, d'évaluer avec un degré de prévisibilité raisonnable le montant de son impôt selon les diverses options qui lui sont ouvertes ;

80.Considérant, toutefois, que des motifs d'intérêt général suffisants peuvent justifier la complexité de la loi ;

81.Considérant que c'est au regard des principes ci-dessus énoncés que doit être appréciée la conformité à la Constitution de l'article 78 de la loi de finances pour 2006 ;

- **Décision n° 2011-639 DC du 28 juillet 2011, Loi tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap**

8. Considérant qu'aux termes de l'article L. 111-7 du code de la construction et de l'habitation : « Les dispositions architecturales, les aménagements et équipements intérieurs et extérieurs des locaux d'habitation, qu'ils soient la propriété de personnes privées ou publiques, des établissements recevant du public, des installations ouvertes au public et des lieux de travail doivent être tels que ces locaux et installations soient accessibles à tous, et notamment aux personnes handicapées, quel que soit le type de handicap, notamment physique, sensoriel, cognitif, mental ou psychique, dans les cas et selon les conditions déterminées aux articles L. 111-7-1 à L. 111-7-3. Ces dispositions ne sont pas obligatoires pour les propriétaires construisant ou améliorant un logement pour leur propre usage » ; que le premier alinéa de l'article L. 111-7-1 du même code confie à des décrets en Conseil d'État le soin de fixer les modalités relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées prévue à l'article L. 111-7 que doivent respecter les bâtiments ou parties de bâtiments nouveaux ;

9. Considérant que, d'une part, il est loisible au législateur de prévoir, s'agissant des logements destinés à l'occupation temporaire ou saisonnière dont la gestion et l'entretien sont organisés et assurés de façon permanente, qu'un décret en Conseil d'État, pris après avis du Conseil national consultatif des personnes handicapées, fixe les exigences relatives à l'accessibilité prévue à l'article L. 111-7 et aux prestations que ces logements doivent fournir aux personnes handicapées ; que, par suite, le législateur n'a méconnu ni l'étendue de sa compétence, ni les exigences découlant des dixième et onzième alinéas du Préambule de 1946 ; qu'en conséquence, l'article 20 de la loi déférée n'est pas contraire à la Constitution ;

10. Considérant que, d'autre part, pour les bâtiments et parties de bâtiments nouveaux, l'article 19 n'habilite pas le pouvoir réglementaire, comme il l'a fait à l'article 20, à fixer les exigences relatives à l'accessibilité que ceux-ci devraient respecter ; qu'aux termes des dispositions de cet article 19, dont la portée n'est pas éclairée par les travaux parlementaires, le législateur a confié au pouvoir réglementaire le soin de « fixer les conditions dans lesquelles des mesures de substitution peuvent être prises afin de répondre aux exigences de mise en accessibilité » prévues à l'article L. 111-7 ; qu'**en adoptant de telles dispositions, qui ne répondent pas à l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, le législateur n'a pas précisément défini l'objet des règles qui doivent être prises par le pouvoir réglementaire pour assurer l'accessibilité aux bâtiments et parties de bâtiments nouveaux ; que le législateur a ainsi méconnu l'étendue de sa compétence ; que, par suite, l'article 19 de la loi est contraire à la Constitution** ;

- **<u>Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, Loi de finances pour 2014</u>**

**- SUR L'ARTICLE 96 :**

82. Considérant que le paragraphe I de l'article 96 insère dans le titre V de la première partie du livre Ier du code général des impôts un chapitre II intitulé « Déclaration des schémas d'optimisation fiscale » comprenant les articles 1378 nonies à 1378 undecies ;
83. Considérant que le premier alinéa de l'article 1378 nonies fait obligation à toute personne commercialisant un « schéma d'optimisation fiscale » de le déclarer à l'administration avant sa commercialisation ; que les trois alinéas suivants définissent le « schéma d'optimisation fiscale » comme « toute combinaison de procédés et instruments juridiques, fiscaux, comptables ou financiers : - 1° Dont l'objet principal est de minorer la charge fiscale d'un contribuable, d'en reporter l'exigibilité ou le paiement ou d'obtenir le remboursement d'impôts, taxes ou contributions ; - 2° Et qui remplit les critères prévus par décret en Conseil d'État » ; qu'en vertu du dernier alinéa de cet article 1378 nonies, le manquement à l'obligation de déclaration du « schéma d'optimisation fiscale » entraîne l'application d'une amende égale à 5 % du montant des revenus perçus au titre de la commercialisation dudit schéma ;
84. Considérant que le premier alinéa de l'article 1378 decies impose à toute personne élaborant et mettant en oeuvre un « schéma d'optimisation fiscale » au sens de l'article 1378 nonies de le déclarer à l'administration avant sa mise en oeuvre ; qu'en vertu du second alinéa de ce même article, le manquement à cette obligation de déclaration « entraîne l'application d'une amende égale à 5 % du montant de l'avantage fiscal procuré par la mise en oeuvre du schéma d'optimisation fiscale. Cet avantage correspond à la différence entre le montant de l'impôt effectivement dû par la personne et le montant de l'impôt que cette personne aurait supporté si elle n'avait pas mis en oeuvre ledit schéma » ;
85. Considérant que l'article 1378 undecies prévoit que les modalités d'application du chapitre II ainsi inséré dans le code général des impôts sont fixées par décret en Conseil d'État ;
86. Considérant que le paragraphe II de l'article 96 fixe la date d'entrée en vigueur de cet article au 1er janvier 2015 ;
87. Considérant que, selon les requérants, en définissant de façon aussi imprécise le « schéma d'optimisation fiscale » et en renvoyant au décret le soin d'en prévoir les critères, le législateur a méconnu sa compétence ; que les dispositions de l'article 96, par la gravité des sanctions qu'elles prévoient, porteraient également atteinte aux principes de légalité des délits et de proportionnalité des peines et méconnaîtraient la garantie des droits du contribuable ;
88. Considérant que , **d'une part, en vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant « les garanties accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques » ainsi que celles concernant « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures » ; qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; que l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui impose d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi ; que, d'autre part, la liberté d'entreprendre découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789 ;**
89. Considérant que le « schéma d'optimisation fiscale » est défini par les dispositions contestées comme « toute combinaison de procédés et instruments juridiques, fiscaux, comptables ou financiers » ayant pour « objet principal » de « minorer la charge fiscale d'un contribuable, d'en reporter l'exigibilité ou le paiement ou d'obtenir le remboursement d'impôts, taxes ou contributions » et « qui remplit les critères prévus par décret en Conseil d'État » ;
90. Considérant que toute personne commercialisant ou élaborant et mettant en oeuvre un tel schéma doit, en vertu des dispositions contestées, déclarer celui-ci à l'administration avant sa commercialisation ou sa mise en oeuvre ; que le manquement à ces obligations de déclaration est puni d'une amende égale à 5 % du montant des revenus perçus au titre de la commercialisation du « schéma d'optimisation fiscale » ou du montant de l'avantage fiscal procuré par sa mise en oeuvre ;
91. Considérant **qu'eu égard aux restrictions apportées par les dispositions contestées à la liberté d'entreprendre et, en particulier, aux conditions d'exercice de l'activité de conseil juridique et fiscal, et compte tenu de la gravité des sanctions encourues en cas de méconnaissance de ces**

**dispositions, le législateur ne pouvait, sans méconnaître les exigences constitutionnelles précitées, retenir une définition aussi générale et imprécise de la notion de « schéma d'optimisation fiscale »** ;

92. Considérant, dès lors, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, que l'article 96 doit être déclaré contraire à la Constitution ;

# V. Article 81 (ex 27) - Recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) en Guyane et à Mayotte

## A. Sur les principes d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques en combinaison avec l'article 73 de la Constitution

### 1. Normes de référence

#### a. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

- **Article 6**

La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. (...)

- **Article 13**

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.

#### b. Constitution du 4 octobre 1958

**Titre V - Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement**

- **Article 73**

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.

Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées selon le cas, par la loi ou par le règlement.

### 2. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- **Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, Loi pour la sécurité intérieure**

**- SUR LES ARTICLES 141 ET 142 :**

108. Considérant que les articles 141 et 142 pérennisent en Guyane et dans la commune de Saint-Martin en Guadeloupe les dispositions dérogatoires rendues applicables pour cinq ans dans les départements d'outre-mer par la loi du 11 mai 1998 susvisée ; qu'en vertu de ces dispositions, les refus de délivrance de titre de séjour à certains étrangers ne sont pas soumis pour avis à la commission du titre de séjour prévue par l'article 12 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945 et le recours dirigé contre un arrêté de reconduite d'un étranger à la frontière ne revêt pas de caractère suspensif ;
109. Considérant que les députés requérants soutiennent qu'en pérennisant un tel régime, les articles 141 et 142 méconnaissent " des droits et garanties constitutionnellement protégés, tels que les droits de la défense " et vont au-delà des adaptations au régime législatif des départements d'outre-mer autorisées par l'article 73 de la Constitution ;
110. Considérant que le législateur a pu, pour prendre en compte la situation particulière et les difficultés durables du département de la Guyane et, dans le département de la Guadeloupe, de la

commune de Saint-Martin, en matière de circulation internationale des personnes, y maintenir le régime dérogatoire institué par les articles 12 quater et 40 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 susvisée, sans rompre l'équilibre que le respect de la Constitution impose d'assurer entre les nécessités de l'ordre public et la sauvegarde des droits et libertés constitutionnellement garantis ; que les intéressés conserveront un droit de recours juridictionnel contre les mesures de police administrative ; qu'ils auront notamment la faculté de saisir le juge des référés administratifs ; que le législateur n'a pas non plus porté atteinte au principe constitutionnel d'égalité compte tenu de cette situation particulière, laquelle est en relation directe avec l'objectif qu'il s'est fixé de renforcer la lutte contre l'immigration clandestine ; que les adaptations ainsi prévues ne sont pas contraires à l'article 73 de la Constitution ;

- **Décision n° 2011-137 QPC du 17 juin 2011, M. Zeljko S. [Attribution du revenu de solidarité active aux étrangers]**

2. Considérant que, selon le requérant, ces dispositions, en imposant aux demandeurs étrangers d'être titulaires depuis au moins cinq ans d'un titre de séjour autorisant à travailler, sont contraires tant au principe d'égalité qu'au onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ;

3. Considérant, d'une part, que l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose que la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; que le principe d'égalité 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 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 ;

4. Considérant, d'autre part, qu'aux termes du onzième alinéa du Préambule 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 » ; que les exigences constitutionnelles résultant de ces dispositions impliquent la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des personnes défavorisées ; qu'il appartient au législateur, pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées ; qu'en particulier, il lui est à tout moment loisible, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et qui peuvent comporter la modification ou la suppression de dispositions qu'il estime excessives ou inutiles ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article L. 262 1 du code susvisé : « Le revenu de solidarité active a pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, d'inciter à l'exercice d'une activité professionnelle et de lutter contre la pauvreté de certains travailleurs, qu'ils soient salariés ou non salariés » ; que cette prestation a pour principal objet d'inciter à l'exercice ou à la reprise d'une activité professionnelle ; que le législateur a pu estimer que la stabilité de la présence sur le territoire national était une des conditions essentielles à l'insertion professionnelle ; qu'en réservant le bénéfice du revenu de solidarité active à ceux qui, parmi les étrangers, sont titulaires depuis au moins cinq ans d'un titre de séjour les autorisant à travailler, le législateur a institué entre les Français et les étrangers, d'une part, et entre les étrangers, d'autre part, selon qu'ils ont ou non une résidence stable en France, une différence de traitement en rapport direct avec l'objet de la loi ; qu'il a fixé un critère qui n'est pas manifestement inapproprié au but poursuivi ; que, de même, les ressortissants de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse sont, au regard de l'objet de la loi, dans une situation différente de celle des autres étrangers ; qu'en conséquence, les griefs tirés de la violation du principe d'égalité et du onzième alinéa du Préambule de 1946 doivent être écartés ;

- **Décision n° 2013-301 QPC du 5 avril 2013, Mme Annick D. épouse L. [Cotisations et contributions sociales des travailleurs non salariés non agricoles outre-mer]**

5. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de 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 » ;

6. Considérant, en premier lieu, que l'article L. 756-5 du code de la sécurité sociale prévoit que, lorsque les travailleurs non salariés non agricoles exercent leur activité dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique ou de la Réunion, l'assiette retenue pour le calcul des cotisations d'allocations familiales et d'assurance maladie et des contributions sociales dont ils doivent s'acquitter est, à titre définitif, le revenu professionnel de l'avant-dernière année ou, le cas échéant, un revenu forfaitaire ; qu'il en est de même de l'assiette retenue pour le calcul des cotisations d'assurance vieillesse dont les artisans, industriels et commerçants doivent s'acquitter ; que cet article exonère également de ces cotisations et contributions sociales, pour une période de vingt-quatre mois, la personne débutant l'exercice d'une activité non salariée non agricole dans les départements d'outre-mer précités ; qu'en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu prendre en compte la situation particulière des travailleurs indépendants dans ces départements et inciter au développement d'activités indépendantes dans ces territoires ; que la situation de l'emploi et celle des travailleurs indépendants dans les départements d'outre-mer constituent, au sens de l'article 73 de la Constitution, des « caractéristiques et contraintes particulières » de nature à permettre au législateur d'adapter les modalités de détermination de l'assiette des cotisations et contributions sociales dues par ces travailleurs indépendants et de les exonérer du paiement de ces cotisations et contributions pendant une durée limitée ; que, dès lors, le législateur n'a pas porté atteinte à l'égalité devant la loi et les charges publiques ;

- **Décision n° 2013-313 QPC du 22 mai 2013, Chambre de commerce et d'industrie de région des îles de Guadeloupe et autres [Composition du conseil de surveillance des grands ports maritimes outre-mer]**

3. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes du premier alinéa de 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 » ;

4. Considérant que la rédaction de l'article L. 5312-7 du code des transports qui résulte du 4° de l'article L. 5713-1-1 du même code, applicable aux ports maritimes de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion figurant sur une liste fixée par décret en Conseil d'État, prévoit une composition du conseil de surveillance des grands ports maritimes de ces départements différente de celle du conseil de surveillance des grands ports maritimes de métropole ; qu'en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu, d'une part, prendre en compte la spécificité du mode de gestion de ces ports antérieur à la loi du 22 février 2012 susvisée, et, d'autre part, assurer une représentation accrue des collectivités territoriales au sein du conseil de surveillance et leur accorder une influence particulière ; que, compte tenu de la situation géographique des départements d'outre-mer, ces ports occupent une place particulière dans leur réseau de transports et leur économie générale ; que ces circonstances constituent, au sens de l'article 73 de la Constitution, des « caractéristiques et contraintes particulières » de nature à permettre au législateur, d'une part, de prévoir un nombre de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements plus élevé que pour le conseil de surveillance des ports de métropole, et d'autre part, de prévoir que la nomination des personnalités qualifiées, dont celles élues par les chambres de commerce et d'industrie, intervient après avis des collectivités territoriales et de leurs groupements dont une partie du territoire est située dans la circonscription du port ;

- **Décision n° 2016-544 QPC du 3 juin 2016, M. Mohamadi C. [Règles de formation, de composition et de délibération de la cour d'assises de Mayotte]**

**En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la justice :**

6. Selon l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi est « la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ». Son article 16 dispose : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée,

ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ». Si le législateur peut prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales, notamment quant au respect du principe des droits de la défense.

7. 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 ».
8. La population de Mayotte présente des caractéristiques et contraintes particulières, au sens de l'article 73 de la Constitution, de nature à permettre au législateur d'adapter les conditions dans lesquelles est formé le jury de la cour d'assises de Mayotte. En effet, une proportion importante de la population de Mayotte ne remplit pas les conditions d'âge, de nationalité et de connaissance de la langue et de l'écriture françaises exigées pour exercer les fonctions d'assesseur-juré. Pour leur part, les règles de droit commun prévoient que les jurés de cours d'assises sont tirés au sort à partir d'une liste établie, après tirage au sort, parmi l'ensemble des citoyens inscrits sur les listes électorales. Dès lors, en prévoyant un tirage au sort des assesseurs-jurés de la cour d'assises de Mayotte sur une liste restreinte de citoyens établie par certaines autorités, le législateur a instauré une différence de traitement qui tient compte de la situation particulière de Mayotte et qui ne méconnaît pas le principe d'égalité devant la justice.

- **Décision n° 2017-641 QPC du 30 juin 2017, Société Horizon OI et autre [Délai d'appel des jugements rendus par le tribunal du travail de Mamoudzou]**

**- Sur le fond :**

4. Selon l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la loi est « la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ». Son article 16 dispose : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ». Si le législateur peut prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales, notamment quant au respect du principe des droits de la défense.
5. 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 ».
6. Les dispositions contestées prévoient un délai d'appel des jugements des juridictions du travail, applicable uniquement dans certains territoires ultramarins, dont Mayotte. L'exclusion qui en résulte du délai de droit commun, fixé d'ailleurs par le pouvoir réglementaire, ne trouve sa justification ni dans une différence de situation des justiciables dans ce territoire par rapport à ceux des autres territoires, ni dans l'organisation juridictionnelle, les caractéristiques ou les contraintes particulières propres au département de Mayotte.
7. Par conséquent, les mots « Dans les quinze jours du prononcé du jugement, » figurant au premier alinéa de l'article 206 de la loi du 15 décembre 1952 méconnaissent le principe d'égalité devant la justice. Ils doivent donc être déclarés contraires à la Constitution.

- **Décision n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018, Loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie**

**. En ce qui concerne les articles 2493 et 2495 du code civil :**

40. Aux termes du premier alinéa de l'article 1er de la Constitution : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion… Son organisation est décentralisée ».

41. 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 ».
42. Les dispositions contestées de l'article 2493 du code civil instaurent une condition supplémentaire, spécifique à Mayotte, pour l'acquisition de la nationalité par un enfant né de parents étrangers, à raison de sa naissance et de sa résidence en France. En exigeant que, au moment de la naissance, l'un des parents réside en France de manière régulière et ininterrompue depuis plus de trois mois, ces dispositions instituent une différence de traitement, pour l'acquisition de la nationalité française, entre les enfants nés à Mayotte et les enfants nés sur le reste du territoire de la République.
43. En premier lieu, la population de Mayotte 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, ainsi qu'un nombre élevé et croissant d'enfants nés de parents étrangers. Cette collectivité est ainsi soumise à des flux migratoires très importants. 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 à Mayotte, d'y adapter, dans une certaine mesure, non seulement les règles relatives à l'entrée et au séjour des étrangers, mais aussi celles régissant l'acquisition de la nationalité française à raison de la naissance et de la résidence en France. En adoptant les dispositions contestées, le législateur a ainsi entendu tenir compte de ce que l'immigration irrégulière à Mayotte pouvait être favorisée par la perspective d'obtention de la nationalité française par un enfant né en France et par les conséquences qui en découlent sur le droit au séjour de sa famille.
44. En deuxième lieu, l'adaptation prévue par les dispositions contestées porte sur les seules règles d'acquisition de la nationalité française par un enfant né à Mayotte de parents étrangers et sans que l'un d'eux ne soit lui-même né en France. Tout en maintenant inchangés les critères d'âge et de résidence applicables à un enfant né à Mayotte de parents étrangers, ces dispositions imposent également d'établir la régularité du séjour de l'un de ses parents au moment de sa naissance, pendant une période minimale limitée à trois mois. Ces dispositions se bornent ainsi à modifier certaines conditions d'exercice du droit à l'acquisition de la nationalité française à raison de la naissance et de la résidence en France.
45. En troisième lieu, les dispositions contestées sont applicables à l'ensemble des enfants nés à Mayotte de parents étrangers, quelle que soit la nationalité de ces derniers ou leur origine géographique. Elles n'instituent ainsi aucune discrimination contraire à la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 1er de la Constitution.
46. En dernier lieu, afin de faciliter la mise en œuvre de la nouvelle obligation ainsi instaurée, les dispositions de l'article 2495 du code civil permettent aux parents, par une mention sur l'acte de naissance par l'officier de l'état civil ou en marge de cet acte sur ordre du procureur de la République, de constituer, dès la naissance de l'enfant, une preuve de la régularité et de la durée de leur résidence en France.
47. Il résulte de ce qui précède que, en prévoyant la condition contestée, l'article 2493 du code civil instaure une différence de traitement qui tient compte des caractéristiques et contraintes particulières propres à Mayotte et qui est en rapport avec l'objet de la loi. Dès lors, le législateur n'a méconnu ni le principe d'égalité devant la loi, ni les exigences découlant de l'article 1er de la Constitution. Il n'a pas davantage méconnu les dispositions de l'article 3 de la Constitution et du seizième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, ni le droit de mener une vie familiale normale. Les griefs tirés de la violation de ces exigences constitutionnelles doivent donc être écartés.

# VI. Article 112 (ex 51) - Imposition des plus-values sur valeurs mobilières et droits sociaux en cas de transfert du domicile fiscal hors de France ("exit tax")

## B. Sur les principes d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques

### 1. Normes de référence

#### a. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

- **Article 6**

La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. (...)

- **Article 13**

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.

### 2. Jurisprudence constitutionnelle

- **Décision n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011, Loi de finances rectificative pour 2011**

**- SUR L'ARTICLE 48 :**

29. Considérant que l'article 48 de la loi rétablit, dans le code général des impôts, un article 167 bis ; qu'afin de limiter l'évasion fiscale, il institue une imposition des plus-values latentes lors du transfert par les contribuables de leur domicile fiscal hors de France ; que sont ainsi soumises à imposition les plus-values latentes constatées sur les droits sociaux, valeurs, titres ou droits que ces contribuables détiennent à la date du transfert, lorsque les membres de leur foyer fiscal détiennent soit une participation directe ou indirecte d'au moins 1 % dans les bénéfices sociaux des sociétés, soit une participation directe ou indirecte dans ces mêmes sociétés dont la valeur excède 1,3 million d'euros lors du transfert ; que ces dispositions ne s'appliquent pas aux participations dans les sociétés d'investissement à capital variable ;
30. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions méconnaissent le principe d'égalité devant les charges publiques en excluant du champ de l'imposition tant les participations dans les sociétés d'investissement à capital variable que les participations multiples qui sont, chacune, inférieures au seuil de 1,3 million d'euros, mais dont le cumul dépasserait ce dernier ;
31. Considérant, d'une part, q**u'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'éluder 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** ; qu'en excluant les participations au capital des sociétés d'investissement à capital variable, il a institué avec les autres participations une différence de traitement en rapport avec l'objet de la loi ; qu'en fixant le seuil minimal de participation susceptible d'être imposée soit à 1 % des bénéfices sociaux d'une société, soit à 1,3 million d'euros par société, il a également institué, entre le propriétaire d'une telle participation et le propriétaire de participations inférieures à l'un ou l'autre de ces seuils, une différence de traitement en rapport avec l'objet de la loi ; que le grief tiré de la rupture d'égalité devant les charges publiques doit être écarté ; que l'article 48 de la loi déférée n'est pas contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 2016-538 QPC du 22 avril 2016, Époux M. D. [Exclusion des plus-values mobilières placées en report d'imposition de l'abattement pour durée de détention]**

5. Considérant que, selon les requérants et les parties intervenantes, en ne prévoyant pas l'application des abattements pour durée de détention aux plus-values placées en report d'imposition avant l'entrée en vigueur de ces règles d'abattement, les dispositions contestées méconnaissent l'égalité devant la loi et devant les charges publiques ; que les requérants et les parties intervenantes soutiennent également qu'il résulte de l'application du barème progressif de l'impôt sur le revenu aux plus-values placées en report d'imposition avant l'entrée en vigueur des dispositions contestées, sans aucune mesure d'atténuation, une méconnaissance des exigences de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;
6. Considérant qu'il résulte de la jurisprudence constante du Conseil d'État que, lorsqu'une plus-value mobilière fait l'objet d'un report d'imposition, notamment pour tenir compte du fait que le contribuable n'a pas disposé des liquidités provenant de l'opération effectuée, l'assiette de l'imposition est déterminée selon les règles applicables à la date de cette opération ; qu'en revanche, le montant de l'imposition est arrêté selon les règles applicables à la date de l'événement mettant fin au report d'imposition ;
7. Considérant que la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les trois premiers alinéas du 1 ter et sur le A du 1 quater de l'article 150-0 D du code général des impôts ;
8. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; que le principe d'égalité 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 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 ; qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » ; que cette exigence ne serait pas respectée si l'impôt revêtait un caractère confiscatoire ou faisait peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives ; 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 ;
9. Considérant, d'une part, qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu assurer l'application de nouvelles règles d'assiette favorisant la détention des valeurs mobilières sur une longue durée ; que l'importance de l'abattement applicable pour la détermination de l'imposition due est proportionnelle à la durée de détention de ces valeurs mobilières ; qu'ainsi, le législateur a retenu un critère objectif et rationnel en rapport avec l'objet de la loi ;
10. Considérant, d'autre part, que ces nouvelles règles de détermination de l'assiette des plus-values mobilières sont applicables aux plus-values réalisées à compter de l'entrée en vigueur de ces règles, soit le 1er janvier 2013 ; qu'il en résulte que les plus-values mobilières placées en report d'imposition avant cette date sont exclues du bénéfice des abattements pour durée de détention prévus aux 1 ter et 1 quater de l'article 150-0 D ; que cette différence de traitement, qui repose sur une différence de situation, est en rapport avec l'objet de loi ; que le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi doit être écarté ;
11. Considérant qu'il résulte de l'assujettissement des plus-values mobilières à l'impôt sur le revenu prévu par l'article 200 A du code général des impôts, à la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus prévue par l'article 223 sexies du même code ainsi qu'aux prélèvements sociaux prévus par l'article 16 de l'ordonnance du 24 janvier 1996 susvisée, par l'article L. 14-10-4 du code de l'action sociale et des familles, par l'article 1600-0 F bis du code général des impôts et par les articles L. 136-7 et L. 245-15 du code de la sécurité sociale qu'un taux marginal maximal d'imposition de 62,001 % s'applique à la plus-value réalisée avant le 1er janvier 2013 qui a été placée en report d'imposition et dont le report expire postérieurement à cette date ; que les valeurs mobilières qui ont donné lieu à la réalisation de cette plus-value, fait générateur de l'imposition, ont pu être détenues sur une longue durée avant cette

réalisation ; que, faute de tout mécanisme prenant en compte cette durée pour atténuer le montant assujetti à l'impôt sur le revenu, l'application du taux marginal maximal à cette plus-value méconnaîtrait les capacités contributives des contribuables ; que, par suite, les dispositions contestées ne sauraient, sans méconnaître l'égalité devant les charges publiques, priver les plus-values placées en report d'imposition avant le 1er janvier 2013 qui ne font l'objet d'aucun abattement sur leur montant brut et dont le montant de l'imposition est arrêté selon des règles de taux telles que celles en vigueur à compter du 1er janvier 2013, de l'application à l'assiette ainsi déterminée d'un coefficient d'érosion monétaire pour la période comprise entre l'acquisition des titres et le fait générateur de l'imposition ; que, sous cette réserve, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques doit être écarté ;

# C. Sur objectif à valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale

## 1. Normes de références

### a. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

- **Article 8**

La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.

- **Article 13**

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.

## 2. Jurisprudence constitutionnelle

- **Décision n° 99-424 DC du 29 décembre 1999, Loi de finances pour 2000**

52. Considérant qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation de l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale, qui découle nécessairement de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, avec le principe énoncé par son article 8, aux termes duquel : " La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée " ;

- **Décision n° 2016-554 QPC du 22 juillet 2016, M. Gilbert B. [Amende pour défaut de déclaration de comptes bancaires ouverts, utilisés ou clos à l'étranger II]**

4. Le Conseil constitutionnel a relevé d'office le grief tiré de ce qu'en fixant, pour le manquement à une obligation déclarative qu'elles répriment, une amende en pourcentage du solde du compte bancaire non déclaré, les dispositions contestées méconnaîtraient le principe de proportionnalité des peines.

5. Selon l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée ». Si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue.

6. **En réprimant la méconnaissance de l'obligation déclarative annuelle relative aux comptes bancaires ouverts, utilisés ou clos à l'étranger, le législateur a, par la sanction ayant le caractère d'une punition instaurée au paragraphe IV de l'article 1736 du code général des impôts, entendu faciliter l'accès de l'administration fiscale aux informations bancaires et prévenir la dissimulation de revenus ou de biens à**

**l'étranger. Il a ainsi poursuivi l'objectif à valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.**

7. L'amende prévue par les dispositions contestées, qui réprime l'absence de déclaration annuelle des comptes bancaires ouverts, utilisés ou clos à l'étranger, est fixée en pourcentage du solde de ces comptes dès lors que le total de ces soldes excède 50 000 euros au 31 décembre de l'année. Cette amende est encourue même dans l'hypothèse où les sommes figurant sur ces comptes n'ont pas été soustraites frauduleusement à l'impôt. En prévoyant une amende proportionnelle pour un simple manquement à une obligation déclarative, le législateur a instauré une sanction manifestement disproportionnée à la gravité des faits qu'il a entendu réprimer. Dès lors, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre grief, les dispositions contestées, qui méconnaissent le principe de proportionnalité des peines, doivent être déclarées contraires à la Constitution.

- **Décision n° 2017-679 QPC du 15 décembre 2017, M. Jean-Philippe C. [Assujettissement du constituant d'un trust à l'impôt de solidarité sur la fortune]**

4. Selon 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 ». 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, 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.

5. Les dispositions contestées incluent les biens ou droits placés dans un trust, ainsi que les produits qui y sont capitalisés, dans l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune dû par le constituant du trust ou de son bénéficiaire réputé constituant. Ces dispositions ne s'appliquent pas, sous certaines conditions, aux trusts irrévocables dont les bénéficiaires exclusifs relèvent de l'article 795 du code général des impôts.

6. En instituant l'impôt de solidarité sur la fortune, le législateur a entendu frapper la capacité contributive que confère la détention d'un ensemble de biens et de droits.

7. En adoptant les dispositions contestées applicables aux biens ou droits placés dans un trust, le législateur a instauré, à des fins de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, une présomption de rattachement au patrimoine du constituant de ces biens, droits ou produits. Le législateur a ainsi tenu compte de la difficulté, inhérente aux trusts, de désigner la personne qui tire une capacité contributive de la détention de tels biens, droits ou produits. Ce faisant, il s'est fondé sur des critères objectifs et rationnels en fonction de l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales qu'il a poursuivi.

8. Les dispositions contestées ne sauraient toutefois, sans que soit méconnue l'exigence de prise en compte des capacités contributives du constituant ou du bénéficiaire réputé constituant du trust, faire obstacle à ce que ces derniers prouvent que les biens, droits et produits en cause ne leur confèrent aucune capacité contributive, résultant notamment des avantages directs ou indirects qu'ils tirent de ces biens, droits ou produits. Cette preuve ne saurait résulter uniquement du caractère irrévocable du trust et du pouvoir discrétionnaire de gestion de son administrateur.

9. Sous la réserve énoncée au paragraphe 8, le premier alinéa de l'article 885 G ter du code général des impôts, qui ne méconnaît ni l'article 13 de la Déclaration de 1789, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doit être déclaré conforme à la Constitution.

- **Décision n° 2018-746 QPC du 23 novembre 2018, M. Djamal Eddine C. [Amende pour défaut de déclaration de transfert international de capitaux]**

5. Selon l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée ». Si la nécessité des peines attachées aux

infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue.
6. L'article L. 152-1 du code monétaire et financier, dans sa rédaction applicable jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 30 décembre 2006, impose aux personnes physiques de déclarer les transferts de capitaux en provenance ou à destination de tout pays étranger dont le montant est égal ou supérieur à 7 600 euros et qui sont réalisés sans l'intermédiaire d'un établissement de crédit ou d'un organisme ou service autorisé à effectuer des opérations de banque. À compter de l'entrée en vigueur de la loi du 30 décembre 2006, cette obligation déclarative ne porte plus que sur les transferts de capitaux en provenance ou à destination d'un État membre de l'Union européenne dont le montant est égal ou supérieur à 10 000 euros.
7. Le paragraphe I de l'article L. 152-4, dans ses deux rédactions contestées, sanctionne le manquement à cette obligation déclarative d'une amende proportionnelle fixée au quart du montant des sommes sur lesquelles a porté l'infraction ou sa tentative.
8. En premier lieu, l'obligation déclarative ainsi sanctionnée vise à assurer l'efficacité de la surveillance par l'administration des mouvements financiers internationaux. En réprimant la méconnaissance d'une telle obligation, le législateur a entendu lutter contre le blanchiment de capitaux, la fraude fiscale et les mouvements financiers portant sur des sommes d'origine frauduleuse. Il a ainsi poursuivi l'objectif à valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales ainsi que celui de sauvegarde de l'ordre public.

# VII. Article 201 (ex 63) - Encaissement des recettes fiscales par un organisme autre que le comptable public

## A. Sur les principes constitutionnels attachés à l'accomplissement de missions de service public

### 1. Norme de références

#### a. Constitution du 4 octobre 1958

**Titre V - Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement**

- **Article 34**

La loi fixe les règles concernant :

(…)

- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

(…)

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

### 2. Jurisprudence constitutionnelle

- **Décision n° 96-380 DC du 23 juillet 1996, Loi relative à l'entreprise nationale France télécom**

6. Considérant enfin qu'il ne résulte pas des dispositions prises par le législateur quant au statut juridique de France Télécom que celui-ci ait de quelconque façon affranchi l'entreprise du respect des prescriptions à valeur constitutionnelle s'attachant à l'accomplissement des missions de service public qui lui incombent ; que d'ailleurs l'article 8 de la loi susvisée du 2 juillet 1990 dispose qu'un cahier des charges approuvé par décret en Conseil d'État fixe les conditions d'exécution des services publics ainsi pris en charge en précisant notamment "les conditions dans lesquelles sont assurées la desserte de l'ensemble du territoire national, l'égalité de traitement des usagers, la neutralité et la confidentialité des services" ; qu'au surplus l'article 4 de la loi déférée insère dans la loi susvisée du 2 juillet 1990 un article 23-1 aux termes duquel "lorsqu'un élément d'infrastructure des réseaux de télécommunications est nécessaire à la bonne exécution par France Télécom des obligations de son cahier des charges, et notamment à la continuité du service public, l'État s'oppose à sa cession ou à son apport en subordonnant la réalisation de la **cession ou de l'apport à la condition qu'ils ne portent pas préjudice à la bonne exécution desdites obligations..." ; qu'il appartiendra aux autorités juridictionnelles et administratives de veiller strictement au respect par l'entreprise France Télécom des principes constitutionnels régissant le service public notamment dans la gestion des biens transférés ; que dans ces conditions, les auteurs de la saisine ne sont pas non plus fondés à invoquer la méconnaissance de ces principes ;**

- **Décision n° 2004-501 DC du 5 août 2004, Loi relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières**

**- SUR L'ARTICLE 1er :**

2. Considérant qu'en vertu de l'article 1er de la loi déférée, les objectifs et les modalités de mise en oeuvre des missions de service public assignées à Electricité de France et à Gaz de France « font l'objet » d'un contrat avec l'Etat ; que cet article prévoit, par ailleurs, que l'Etat « peut » conclure avec les autres

entreprises du secteur de l'électricité et du gaz exerçant des missions de service public des contrats précisant ces missions ;

3. Considérant que, selon les requérants, la conclusion de « contrats de mission de service public » devrait être une « obligation pour les opérateurs privés » ; que son caractère facultatif entraînerait « une violation des principes d'égalité et de continuité du service public » ;
4. Considérant, en premier lieu, que les missions de service public dans le secteur de l'électricité et du gaz sont essentiellement assurées par Electricité de France et Gaz de France ; que les autres opérateurs participant à leur exécution ne sont pas placés dans la même situation ;
5. Considérant, en deuxième lieu, que, s'agissant de ces autres opérateurs, la décision des autorités publiques tendant à conclure ou à ne pas conclure un contrat précisant les modalités de mise en oeuvre des missions de service public devra reposer sur des critères objectifs et rationnels ; qu'en particulier, l'Etat prendra en compte l'importance de ces entreprises ainsi que les missions qui leur sont confiées ; que, dans ces conditions, le principe d'égalité n'est pas davantage méconnu ;
6. Considérant, enfin, que **la circonstance que des entreprises assurant des missions de service public n'aient pas conclu de contrat avec l'Etat est sans effet sur l'obligation de respecter les principes d'égalité et de continuité inhérents au service public**

- **Décision n° 2009-584 DC du 16 juillet 2009, Loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires**

4. Considérant, en premier lieu, qu'aucune exigence constitutionnelle n'impose aux établissements de santé privés exerçant des missions de service public d'assurer toutes les missions de service public susceptibles d'être confiées à un établissement de santé ;

5. Considérant, en deuxième lieu, qu'il résulte des dispositions précitées que les établissements de santé privés exerçant des missions de service public seront tenus, pour l'accomplissement de ces missions, de garantir l'égal accès de tous à des soins de qualité et d'en assurer la prise en charge aux tarifs et honoraires réglementés ; que, dès lors, les dispositions critiquées ne portent pas atteinte au principe d'égalité devant le service public qui résulte de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

6. Considérant, en troisième lieu, qu'en vertu du 2° de l'article L. 6112-3, ces établissements de santé privés garantiront la permanence de l'accueil et la prise en charge ou l'orientation vers un autre établissement ou une autre institution " dans le cadre défini par l'agence régionale de santé " ; qu'il appartiendra à cette dernière, en définissant les modalités de cette participation et en la coordonnant avec l'activité des établissements publics de santé, de veiller à ce que soit assuré l'exercice continu des missions du service public hospitalier pris dans son ensemble ; que, sous cette réserve, ces dispositions ne méconnaissent ni les exigences du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 relatives à la protection de la santé, ni le principe de continuité du service public ;

- **Décision n° 2014-419 QPC du 8 octobre 2014, Société Praxair SAS [Contribution au service public de l'électricité]**

9. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant... l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures... » ; qu'il s'ensuit que, lorsqu'il définit une imposition, le législateur doit déterminer ses modalités de recouvrement, lesquelles comprennent les règles régissant le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions applicables à cette imposition ;
10. Considérant, en premier lieu, que la méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence dans la détermination de l'assiette ou du taux d'une imposition n'affecte par elle-même aucun droit ou liberté que la Constitution garantit ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance par le législateur de sa compétence en matière de règles concernant le taux de la contribution au service public de l'électricité doit être écarté ;
11. Considérant, en second lieu, que la méconnaissance, par le législateur, de l'étendue de sa compétence dans la détermination des modalités de recouvrement d'une imposition n'affecte pas par elle-même le

droit de propriété ; qu'en revanche, elle affecte par elle-même le droit à un recours effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

12. Considérant, d'une part, que, selon le quatorzième alinéa du paragraphe I de l'article 5 de la loi du 10 février 2000, pour les consommateurs finals alimentés par l'intermédiaire du réseau public de transport ou de distribution, la contribution au service public de l'électricité est recouvrée soit par l'opérateur en charge de la gestion du réseau soit par l'organisme en charge de la fourniture d'électricité « sous la forme d'un prélèvement additionnel aux tarifs d'utilisation des réseaux » ou « aux tarifs réglementés de vente d'électricité », selon que les consommateurs sont ou non éligibles et qu'ils exercent ou non leur droit à l'éligibilité ; que le montant de la contribution au service public de l'électricité est liquidé par l'opérateur ou l'organisme susmentionnés en fonction de la quantité d'électricité livrée au contributeur qui l'acquitte lors du règlement de sa facture d'électricité ou d'utilisation des réseaux ;
13. Considérant que, selon le quinzième alinéa, les producteurs d'électricité produisant pour leur propre usage et les consommateurs finals qui ne sont pas alimentés par l'intermédiaire du réseau public de transport ou de distribution acquittent spontanément leur contribution avant la fin du mois qui suit chaque semestre civil ; qu'à cet effet, ils adressent à la Commission de régulation de l'énergie et à la Caisse des dépôts et consignations une déclaration indiquant la quantité d'électricité consommée au cours du semestre civil correspondant ; qu'ils procèdent dans le même délai au versement, auprès de la Caisse des dépôts et consignations, des contributions dues au profit des opérateurs qui supportent les charges de service public ; qu'en cas d'inobservation de ces obligations, la Commission de régulation de l'énergie procède, après avoir mis l'intéressé en mesure de présenter ses observations, à la liquidation des contributions dues ; qu'elle émet, le cas échéant, un état exécutoire ;
14. Considérant que, selon le dix-huitième alinéa, « en cas de défaut ou d'insuffisance de paiement de la contribution dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle elle est due, la Commission de régulation de l'énergie adresse une lettre de rappel assortie d'une pénalité de retard dont le taux est fixé à 10 % du montant de la contribution due » ;
15. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions que le législateur a prévu des règles de recouvrement de la contribution au service public de l'électricité distinctes en fonction des catégories de contributeurs et des modalités de fourniture de l'électricité consommée ; que, d**'une part, pour les consommateurs finals alimentés par l'intermédiaire du réseau public de transport ou de distribution qui acquittent leur contribution lors du règlement de leur facture d'électricité ou d'utilisation des réseaux, le législateur n'autorise ni le gestionnaire du réseau ni le fournisseur d'électricité à émettre un état exécutoire ; que, d'autre part, pour les producteurs d'électricité produisant pour leur propre usage et les consommateurs finals non alimentés par l'intermédiaire du réseau public de transport ou de distribution, la Commission de régulation de l'énergie est seule compétente pour recouvrer la contribution et, le cas échéant, émettre un état exécutoire ; qu'en outre, dans l'un et l'autre cas, la Commission de régulation de l'énergie est seule compétente pour adresser une lettre de rappel assortie de pénalités de retard lorsqu'elle constate un défaut ou une insuffisance de paiement ; que, par suite, le législateur a suffisamment défini les règles régissant le recouvrement de la contribution au service public de l'électricité ;**
16. Considérant, d'autre part, qu'il résulte de la jurisprudence constante du Tribunal des conflits que le contentieux des impositions qui ne sont ni des contributions indirectes ni des impôts directs est compris dans le contentieux général des actes et des opérations de puissance publique relevant de la juridiction administrative ; qu'il résulte de la jurisprudence constante du Conseil d'État que le contentieux de la contribution au service public de l'électricité relève, à ce titre, de la compétence de la juridiction administrative ; que**, par suite, doivent être écartés, en tout état de cause, les griefs tirés de ce qu'en ne désignant pas la juridiction compétente pour connaître du contentieux de cette imposition, le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence ; que, par suite, il a suffisamment défini les règles régissant le contentieux de la contribution au service public de l'électricité ;**
17. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs tirés de l'incompétence négative doivent être écartés ;

## B. Sur la méconnaissance par le législateur de sa compétence en matière fiscale

### 1. Normes de référence

#### a. Constitution du 4 octobre 1958

- **Article 34**

La loi fixe les règles concernant :

(...)

- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

#### b. Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances

- **Article 34**

*Modifié par LOI organique n°2012-1403 du 17 décembre 2012 - art. 24*

Outre l'article liminaire mentionné à l'article 7 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, la loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.

I.-Dans la première partie, la loi de finances de l'année :

1° Autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat ; (...)

### 1. Jurisprudence constitutionnelle

- **Décision n° 2014-419 QPC du 8 octobre 2014, Société Praxair SAS [Contribution au service public de l'électricité]**

. En ce qui concerne les griefs tirés de l'incompétence négative :

7. Considérant que, selon la société requérante, en ne précisant pas les modalités de détermination du taux de la contribution au service public de l'électricité, le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence, dans des conditions portant atteinte au droit de propriété ; que, selon la société requérante et les sociétés intervenantes, en ne précisant pas les règles relatives au recouvrement et au contentieux de cette contribution, le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence dans des conditions portant atteinte au droit de propriété, au droit à un recours juridictionnel effectif et au principe du consentement à l'impôt ;

8. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 61-1 de la Constitution : « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé » ; que la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit ;

9. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant... l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures... » ; qu'il s'ensuit que, lorsqu'il définit une imposition, le législateur doit déterminer ses modalités de recouvrement, lesquelles comprennent les règles régissant le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions applicables à cette imposition ;

10. Considérant, en premier lieu, que la méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence dans la détermination de l'assiette ou du taux d'une imposition n'affecte par elle-même aucun droit ou liberté que la Constitution garantit ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance par le législateur de sa compétence en matière de règles concernant le taux de la contribution au service public de l'électricité doit être écarté ;

11. Considérant, en second lieu, que la méconnaissance, par le législateur, de l'étendue de sa compétence dans la détermination des modalités de recouvrement d'une imposition n'affecte pas par elle-même le droit de propriété ; qu'en revanche, elle affecte par elle-même le droit à un recours effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

12. Considérant, d'une part, que, selon le quatorzième alinéa du paragraphe I de l'article 5 de la loi du 10 février 2000, pour les consommateurs finals alimentés par l'intermédiaire du réseau public de transport ou de distribution, la contribution au service public de l'électricité est recouvrée soit par l'opérateur en charge de la gestion du réseau soit par l'organisme en charge de la fourniture d'électricité « sous la forme d'un prélèvement additionnel aux tarifs d'utilisation des réseaux » ou « aux tarifs réglementés de vente d'électricité », selon que les consommateurs sont ou non éligibles et qu'ils exercent ou non leur droit à l'éligibilité ; que le montant de la contribution au service public de l'électricité est liquidé par l'opérateur ou l'organisme susmentionnés en fonction de la quantité d'électricité livrée au contributeur qui l'acquitte lors du règlement de sa facture d'électricité ou d'utilisation des réseaux ;

13. Considérant que, selon le quinzième alinéa, les producteurs d'électricité produisant pour leur propre usage et les consommateurs finals qui ne sont pas alimentés par l'intermédiaire du réseau public de transport ou de distribution acquittent spontanément leur contribution avant la fin du mois qui suit chaque semestre civil ; qu'à cet effet, ils adressent à la Commission de régulation de l'énergie et à la Caisse des dépôts et consignations une déclaration indiquant la quantité d'électricité consommée au cours du semestre civil correspondant ; qu'ils procèdent dans le même délai au versement, auprès de la Caisse des dépôts et consignations, des contributions dues au profit des opérateurs qui supportent les charges de service public ; qu'en cas d'inobservation de ces obligations, la Commission de régulation de l'énergie procède, après avoir mis l'intéressé en mesure de présenter ses observations, à la liquidation des contributions dues ; qu'elle émet, le cas échéant, un état exécutoire ;

14. Considérant que, selon le dix-huitième alinéa, « en cas de défaut ou d'insuffisance de paiement de la contribution dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle elle est due, la Commission de régulation de l'énergie adresse une lettre de rappel assortie d'une pénalité de retard dont le taux est fixé à 10 % du montant de la contribution due » ;

15. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions que le législateur a prévu des règles de recouvrement de la contribution au service public de l'électricité distinctes en fonction des catégories de contributeurs et des modalités de fourniture de l'électricité consommée ; que, d'une part, pour les consommateurs finals alimentés par l'intermédiaire du réseau public de transport ou de distribution qui acquittent leur contribution lors du règlement de leur facture d'électricité ou d'utilisation des réseaux, le législateur n'autorise ni le gestionnaire du réseau ni le fournisseur d'électricité à émettre un état exécutoire ; que, d'autre part, pour les producteurs d'électricité produisant pour leur propre usage et les consommateurs finals non alimentés par l'intermédiaire du réseau public de transport ou de distribution, la Commission de régulation de l'énergie est seule compétente pour recouvrer la contribution et, le cas échéant, émettre un état exécutoire ; qu'en outre, dans l'un et l'autre cas, la Commission de régulation de l'énergie est seule compétente pour adresser une lettre de rappel assortie de pénalités de retard lorsqu'elle constate un défaut ou une insuffisance de paiement ; que, par suite, **le législateur a suffisamment défini les règles régissant le recouvrement de la contribution au service public de l'électricité ;**

- **<u>Décision n° 2014-708 DC du 29 décembre 2014, Loi de finances rectificative pour 2014</u>**

- SUR CERTAINES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 72 :

25. Considérant que les dispositions combinées des articles 145 et 216 du code général des impôts régissent le régime fiscal des sociétés mères, qui permet à ces dernières, sur option, d'être exonérées d'impôt sur les sociétés sur les produits de participation reçus de leurs filiales ; que l'article 216 prévoit que les produits nets des participations perçus au cours d'un exercice par une société mère peuvent être retranchés du bénéfice net total de celle-ci, défalcation faite d'une quote-part de frais et charges, fixée uniformément à 5 % du produit total des participations ; que l'article 145 détermine les conditions requises pour bénéficier du dispositif prévu à l'article 216 ; que le 6 de cet article 145 fixe la liste des cas dans lesquels ce dispositif n'est pas applicable ;

26. Considérant que le a) introduit au 6 de l'article 145 par le cinquième alinéa du paragraphe I de l'article 72 de la loi déférée ajoute à cette liste les « produits des titres prélevés sur les bénéfices d'une société afférents à une activité non soumise à l'impôt sur les sociétés ou à un impôt équivalent » ;

(...)

. En ce qui concerne le fond :

29. Considérant que les requérants soutiennent que la disposition contestée est contraire aux dispositions des directives de l'Union européenne du 30 novembre 2011 et du 8 juillet 2014 susvisées ; que cette disposition porterait en outre atteinte à des situations légalement acquises ou aux effets qui pouvaient légitimement être attendus de telles situations, ainsi qu'au principe d'égalité devant la loi ; que selon les sénateurs requérants, le a) du 6 de l'article 145 méconnaît l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ;

30. Considérant qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ;

31. Considérant que **la disposition contestée subordonne le bénéfice du régime des sociétés mères à la condition que les bénéfices sur lesquels sont prélevés les produits des titres perçus par la société mère soient afférents à une activité soumise à l'impôt sur les sociétés ou à un impôt équivalent ; qu'en faisant référence au fait que les bénéfices doivent être « afférents à une activité soumise à l'impôt sur les sociétés ou à un impôt équivalent », le législateur n'a pas permis d'apprécier les activités soumises à l'impôt au sens de cette disposition ; qu'en particulier, celle-ci ne permet pas de savoir si cette appréciation s'effectue pour les activités de la filiale, y compris lorsque cette dernière a été exonérée de l'impôt en application du régime fiscal des sociétés mères, ou si elle s'effectue aussi pour les activités des filiales de cette filiale ; qu'eu égard à l'imprécision qui résulte de cette indétermination, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence** ; que, sans qu'il soit besoin d'examiner les griefs des requérants, le cinquième alinéa du paragraphe I de l'article 72 doit être déclaré contraire à la Constitution ;

- **<u>Décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016, Loi de finances pour 2017</u>**

**- Sur l'article 12 :**

27. L'article 12 de la loi déférée modifie le régime du dernier acompte d'impôt sur les sociétés applicable aux grandes entreprises, prévu à l'article 1668 du code général des impôts. Selon cet article, dans sa rédaction en vigueur, pour les entreprises dont le chiffre d'affaires du dernier exercice clos est d'au moins 250 millions d'euros, le montant du dernier acompte est modulé en fonction du montant de l'impôt estimé pour l'exercice en cours. Ainsi, pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 250 millions d'euros et un milliard d'euros, le montant de l'acompte est égal à la différence entre 75 % du montant de l'impôt estimé et les acomptes déjà versés. Pour ce calcul, la part de l'impôt estimé est portée à 85 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à un milliard d'euros et au plus égal à cinq milliards d'euros et à 95 % pour celles dont le chiffre d'affaires excède cinq milliards d'euros.
28. En modifiant l'article 1668 du code général des impôts, le 1° du paragraphe I de l'article 12 de la loi déférée augmente le montant du dernier acompte, en portant ces taux, respectivement, à 80 %, 90 % et 98 %. Le 2° du même paragraphe I modifie par coordination l'article 1731 A du code général des impôts, afin de tenir compte de ces modifications dans le calcul de l'intérêt de retard et de la majoration pour retard de paiement dus en cas d'erreur significative dans le calcul du dernier acompte.
29. Les sénateurs et les députés requérants soutiennent tout d'abord que ces dispositions contreviennent au principe d'égalité devant les charges publiques. En portant à 98 % de l'impôt estimé le montant que doivent avoir acquitté, à l'issue du dernier acompte, les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à cinq milliards d'euros, ces dispositions méconnaîtraient les facultés contributives de ces entreprises. Les sénateurs requérants estiment par ailleurs que ces dispositions sont entachées d'incompétence négative, au motif que l'assiette de l'impôt dû par ces mêmes entreprises serait mal définie. Enfin, les sénateurs et les députés requérants invoquent une méconnaissance du principe de nécessité des délits et des peines, en raison de l'absence de relèvement par le législateur des seuils en-deçà desquels une entreprise ayant commis une erreur dans le calcul du dernier acompte est dispensée d'intérêt de retard et de majoration.

(...)

**. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance de l'article 34 de la Constitution :**

32. Selon l'article 34 de la Constitution, « la loi fixe les règles concernant... l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ». Il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34.
33. Les dispositions contestées aménagent, de manière suffisamment précise, les modalités de recouvrement de l'impôt sur les sociétés par les grandes entreprises. Elles n'ont ni pour objet ni pour effet de modifier son assiette. Par conséquent, le grief tiré de la méconnaissance de sa compétence par le législateur doit être écarté.

# C. Sur le principe d'égalité devant le service public

## 1. Normes de référence

### a. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

- **Article 6**

La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. (...)

- **Article 13**

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.

### b. Constitution du 4 octobre 1958

**Titre V - Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement**

- **Article 34**

La loi fixe les règles concernant :

(…)

- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

## 2. Jurisprudence constitutionnelle

- **Décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, Loi de finances pour 1991**

**. Quant à l'atteinte au principe d'exclusivité de l'État dans le recouvrement des impôts :**

43. Considérant que l'article 131 de la loi confie le recouvrement de la contribution sociale sur les revenus d'activité et sur les revenus de remplacement à des organismes qui sont déjà habilités à recouvrer des cotisations sociales ; qu'à l'exception de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale, qui constitue un établissement public national à caractère administratif, les organismes compétents en matière de recouvrement sont des personnes morales de droit privé ;

44. Considérant que les auteurs de la première saisine soutiennent qu'en tant qu'il prévoit le recouvrement d'un impôt par des personnes morales de droit privé, l'article 131 entre en contradiction avec le "principe fondamental reconnu par les lois de la République selon lequel seul l'État recouvre l'impôt" ;

**45.** Considérant que, **sur le fondement du deuxième alinéa 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" ; que, dans l'exercice de cette compétence, il doit se conformer aux principes et règles de valeur constitutionnelle ; que si aucun principe fondamental reconnu par les lois de la République ne lui impose un mode particulier de recouvrement, il n'en demeure pas moins que le recouvrement d'une imposition contribuant, conformément à l'article 13 de la Déclaration de 1789, aux charges de la Nation, ne peut être effectué que par des services ou organismes placés sous l'autorité de l'État ou son contrôle ;**

46. Considérant que l'article 131 de la loi n'est pas contraire à ces exigences, dans la mesure où les différents organismes chargés du recouvrement de la contribution instituée par l'article 127 exercent une mission de service public et sont placés sous la tutelle de l'État ou sous son contrôle ;

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

16. Considérant que les auteurs de la saisine allèguent que le législateur a méconnu sa compétence en renvoyant à un décret en Conseil d'État la détermination des règles permettant d'assurer l'équilibre entre les obligations des organismes concernés et la compensation par l'État des charges qui en résultent ainsi que la fixation des critères spécifiques que doit respecter la décision de l'autorité de l'État compétente lorsque le projet de suppression concerne une zone prioritaire de développement du territoire ; qu'ils soutiennent à cette fin que le législateur a ainsi privé de garanties légales le principe de continuité des services publics ; qu'en faisant référence à des zones prioritaires de développement du territoire dont l'existence détermine la fixation par voie réglementaire de critères spécifiques, il a abandonné au pouvoir réglementaire l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire et a méconnu le principe d'égalité devant la loi ;

17. Considérant que l'objet de l'article en cause est précisément de définir des garanties nouvelles de mise en oeuvre du principe de continuité des services publics ; que l'article 29 de la loi précise que doivent être pris en compte par les organismes concernés, pour l'égal accès de tous au service public, des objectifs "d'aménagement du territoire et de services rendus aux usagers" fixés dans des contrats de plan ou des contrats de service public conclus à cet effet ; que ces contrats doivent préciser les conditions dans lesquelles l'État compense au bénéfice de ces organismes les charges en résultant ; que cet article dispose en outre que toute décision de réorganisation ou de suppression d'un service aux usagers, non conforme aux objectifs fixés, doit être précédée d'une étude d'impact ; que celle-ci est communiquée au représentant de l'État dans le département qui, au terme d'une procédure de concertation, peut saisir le ministre de tutelle en cas de désaccord ; que cette saisine, qui a un effet suspensif de la décision de réorganisation ou de suppression du service, permet au ministre de statuer par une décision qui s'impose à l'organisme concerné ; que les zones prioritaires de développement sont définies par l'article 42 de la loi, leur détermination étant destinée à tenir compte de situations spécifiques ; que, dès lors, en renvoyant à un décret en Conseil d'État la fixation de critères propres à ces zones, le législateur n'a méconnu ni le principe d'égalité ni sa propre compétence ; qu'à défaut d'application des règles de compensation prévues par les contrats ci-dessus mentionnés, la définition par ce décret en Conseil d'État de dispositions permettant d'assurer un équilibre entre les obligations des organismes concernés et la compensation par l'État des charges en résultant pour lui ne concerne aucune des matières que réserve au législateur l'article 34 de la Constitution ;

- **Décision n° 2014-419 QPC du 8 octobre 2014, Société Praxair SAS [Contribution au service public de l'électricité]**

**. En ce qui concerne les autres griefs :**

18. Considérant que selon les sociétés intervenantes, en prévoyant des périodicités de versement de la contribution au service public de l'électricité différentes selon les catégories de contributeurs, le législateur a institué une différence de traitement contraire au principe d'égalité devant l'impôt et les charges publiques ;
19. Considérant qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, le législateur 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 ;
20. Considérant que les différences de périodicité de versement retenues par le législateur correspondent à l'existence de modalités de recouvrement différentes en fonction des catégories de contributeurs et des modalités de fourniture de l'électricité consommée ; que cette différence de traitement est sans incidence sur la charge publique que constitue la contribution au service public de l'électricité ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant l'impôt et les charges publiques doit être écarté ;

- **Décision n° 2018-776 DC du 21 décembre 2018, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2019**

**- Sur l'article 43 :**

27. L'article 43 autorise, à titre expérimental, un établissement de santé à facturer une prestation d'hospitalisation lorsque son service d'urgence réoriente un patient vers un autre type de prise en charge.
28. Les députés auteurs de la seconde saisine reprochent à cette disposition de porter atteinte au droit à la protection de la santé et au principe d'égal accès au service public de santé dans la mesure où la réorientation du patient vers la médecine de ville pourrait limiter la prise en charge par les services d'urgence et, en l'absence d'une offre de soins ambulatoires suffisante, s'effectuer au détriment du patient. Ils font également valoir que cette disposition n'aurait pas sa place dans une loi de financement de la sécurité sociale dans la mesure où elle aurait un effet trop indirect sur les dépenses des organismes de sécurité sociale.
29. Le premier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution dispose : « Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique ». L'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale détermine le contenu de la loi de financement de la sécurité sociale.
30. En premier lieu, l'expérimentation autorisée par les dispositions contestées porte sur la facturation, au titre d'une prestation d'hospitalisation, d'un service de réorientation des patients. Elle a donc une incidence sur les dépenses de l'année des régimes obligatoires de sécurité sociale et trouve, pour cette raison, sa place dans une loi de financement de la sécurité sociale.
31. En second lieu, **les dispositions contestées se bornent à prévoir que, à titre expérimental, lorsque les services d'urgence des établissements de santé décident de réorienter un patient vers une offre de soins plus adaptée, cette réorientation, qui s'effectue en fonction de la situation médicale du patient, puisse faire l'objet d'une facturation au titre d'une prestation d'hospitalisation. Dès lors, elles ne portent atteinte ni au droit à la protection de la santé, ni au principe d'égalité devant le service public qui résulte de l'article 6 de la Déclaration de 1789.** L'article 43, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

# VIII. Article 210 (ex 65) - Augmentation maîtrisée des prestations sociales

## A. Sur le domaine des lois de finances

### 1. Normes de référence

#### a. Constitution du 4 octobre 1958

- **Article 34**

La loi fixe les règles concernant :

(...)

- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

-Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

- Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État.

- Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

#### b. Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances

- **Article 6**

Les ressources et les charges budgétaires de l'Etat sont retracées dans le budget sous forme de recettes et de dépenses.

Le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat. Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses.

L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont retracées sur un compte unique, intitulé budget général.

Un montant déterminé de recettes de l'Etat peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'Etat sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte.

- **Article 34**

Outre l'article liminaire mentionné à l'article 7 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, la loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.

II. Dans la première partie, la loi de finances de l'année :

2° Comporte les dispositions relatives aux ressources de l'Etat qui affectent l'équilibre budgétaire ;

(...)

7° Peut :

a) Comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ;

b) **Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année ;**

## 2. Jurisprudence constitutionnelle

- **Décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012, Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire**

21.Considérant que la Constitution fixe les prérogatives du Gouvernement et du Parlement dans l'élaboration et l'adoption des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ; **que le principe de l'annualité des lois de finances découle des articles 34 et 47 de la Constitution et s'applique dans le cadre de l'année civile** ; qu'introduire directement des dispositions contraignantes et permanentes imposant le respect des règles relatives à l'équilibre des finances publiques exige la modification de ces dispositions constitutionnelles ; qu'en conséquence, si la France fait le choix de faire prendre effet aux règles énoncées au paragraphe 1 de l'article 3 au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, l'autorisation de ratifier le traité devra être précédée d'une révision de la Constitution ;

(...)

24. Considérant que le vingt-deuxième alinéa précité de l'article 34 de la Constitution permet que des dispositions de nature organique soient prises pour fixer le cadre des lois de programmation relatives aux orientations pluriannuelles des finances publiques ; que, sur ce fondement et sur celui des dix-huitième et dix-neuvième alinéas précités de l'article 34 de la Constitution en ce qui concerne les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale, le législateur organique peut, pour que les règles énoncées au paragraphe 1 de l'article 3 du traité prennent effet dans les conditions prévues par cette seconde branche de l'alternative, adopter des dispositions encadrant ces lois relatives, notamment, à l'objectif de moyen terme ainsi qu'à la trajectoire d'ajustement de la situation budgétaire des administrations publiques, au mécanisme de correction de cette dernière et aux institutions indépendantes intervenant tout au long du processus budgétaire ;

- **Décision n° 2018-776 DC du 21 décembre 2018, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2019**

**- Sur l'article 68 :**

40. Par dérogation à l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale qui prévoit la revalorisation annuelle de certaines prestations suivant le niveau de l'inflation, le premier alinéa de l'article 68 fixe cette revalorisation à 0,3 % pour les années 2019 et 2020. Le deuxième alinéa de cet article 68 prévoit une exception à la règle ainsi posée par son premier alinéa pour les prestations énumérées à ses 1° à 9°.
41. Les députés requérants reprochent à ces dispositions d'instituer une différence de traitement entre les allocataires de prestations sociales revalorisées suivant le niveau de l'inflation et les allocataires de prestations revalorisées suivant la règle dérogatoire, moins favorable, fixée à son premier alinéa. Il en résulterait une méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques. Par ailleurs, ils soutiennent que la dissociation de l'évolution du montant des prestations du niveau de l'inflation porterait atteinte au droit à la protection sociale garanti par le onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946. Enfin, selon eux, les dispositions étendant à l'année 2020 la dérogation mentionnée ci-dessus ne trouveraient pas leur place dans la loi de financement de la sécurité sociale dès lors qu'elles seraient dépourvues de caractère permanent au sens du 2° du C du paragraphe V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

**. En ce qui concerne les mots « et 2020 » :**

42. Les dispositions contestées prévoient l'application de la dérogation pour l'année 2020, laquelle ne relève pas de la loi de financement. **Dès lors, et malgré la circonstance qu'elles auraient un effet sur la base de revalorisation des prestations sociales dues au titre des années ultérieures, ces dispositions ne**

**présentent pas un caractère permanent au sens du 2° du C du paragraphe V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale**. Par conséquent, les mots « et 2020 » figurant au premier alinéa de l'article 68, qui ne trouvent pas leur place dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, sont contraires à la Constitution.

# B. Sur le droit à la sécurité matérielle

## 1. Normes de référence

### a. Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946

**10.** La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.

**11**. Elle 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.

## 2. Jurisprudence constitutionnelle

- **Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, Loi de modernisation sociale**

35. Considérant, en premier lieu, que les salariés liés par un contrat de travail de droit privé, d'une part, et les agents des collectivités publiques, d'autre part, relèvent de régimes juridiques différents au regard de la législation sur les retraites ;

36. Considérant, en second lieu, qu'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 garanties légales des exigences constitutionnelles ;

37. Considérant qu'en l'espèce, l'abrogation de la loi susvisée ne modifie en rien les droits des salariés du secteur privé aux prestations servies par les régimes de base de sécurité sociale et par les régimes complémentaires ; que, dès lors, elle ne prive pas de garanties légales les exigences issues du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ;

- **Décision n° 2003-483 DC du 14 août 2003, Loi portant réforme des retraite**

6. Considérant qu'aux termes du onzième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, confirmé par celui de la Constitution du 4 octobre 1958, 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 » ;

7. Considérant que l'exigence constitutionnelle résultant des dispositions précitées implique la mise en oeuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des travailleurs retraités ; qu'il est cependant possible au législateur, pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées ; qu'en particulier, il lui est à tout moment loisible, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et qui peuvent comporter la modification ou la suppression de dispositions qu'il estime excessives ou inutiles ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ;

- **Décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010, Loi portant réforme des retraites**

7. Considérant qu'aux termes du onzième alinéa du Préambule 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 » ;

8. Considérant que l'exigence constitutionnelle résultant des dispositions précitées implique la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des travailleurs retraités ; qu'il est cependant possible au législateur, pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées ; qu'en particulier, il lui est à tout moment loisible, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ;

9. Considérant qu'en adoptant la loi déférée, le législateur a voulu préserver le système de retraite par répartition, confronté à d'importantes difficultés de financement ; qu'il a notamment tenu compte de l'allongement de l'espérance de vie ; qu'au nombre des mesures qu'il a prises figure le report à soixante-deux ans de l'âge légal de départ à la retraite, applicable, de façon progressive jusqu'en 2018, tant aux salariés du secteur public qu'à ceux du secteur privé ; qu'il a prévu ou maintenu des possibilités de retraite anticipée au bénéfice des personnes ayant eu des carrières longues, de celles ayant un taux d'incapacité de travail fixé par voie réglementaire, de celles exposées à des « facteurs de pénibilité » et atteintes d'incapacité permanente, des travailleurs handicapés ou des personnes exposées à l'amiante ; que, ce faisant, il a pris des mesures qui visent à garantir la sécurité des vieux travailleurs conformément au Préambule de 1946 ; que ces mesures ne sont pas inappropriées à l'objectif qu'il s'est fixé ;

- **Décision n° 2011-123 QPC du 29 avril 2011, M. Mohamed T. [Conditions d'octroi de l'allocation adulte handicapé]**

3. Considérant qu'aux termes du onzième alinéa du Préambule 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 » ; que les exigences constitutionnelles résultant de ces dispositions impliquent la mise en oeuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des personnes défavorisées ; qu'il appartient au législateur, pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées ; qu'en particulier, il lui est à tout moment loisible, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et qui peuvent comporter la modification ou la suppression de dispositions qu'il estime excessives ou inutiles ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ;

4. Considérant que, dans sa rédaction soumise au Conseil constitutionnel, l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale définit les conditions pour le versement de l'allocation aux adultes handicapés aux personnes atteintes d'une incapacité permanente inférieure à un taux fixé par décret à 80 % ; qu'il prévoit ce versement aux personnes dont l'incapacité est supérieure ou égale à un pourcentage, fixé par décret à 50 %, et qui connaissent, du fait de ce handicap, une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi reconnue par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées ; que le 2° de l'article L. 821-2 tend à définir un critère objectif caractérisant la difficulté d'accéder au marché du travail qui résulte du handicap ; qu'en excluant du bénéfice de cette allocation les personnes ayant occupé un emploi depuis une durée définie par décret, le législateur a fixé un critère qui n'est pas manifestement inapproprié au but poursuivi ;

- **Décision n° 2018-776 DC du 21 décembre 2018, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2019**

**- Sur l'article 68 :**

**. En ce qui concerne le reste des dispositions de l'article 68 :**

43. En premier lieu, en application du premier alinéa de l'article 68, le montant de certaines prestations mentionnés à l'article L. 161-25 est revalorisé de 0,3 % pour l'année 2019. Par exception, sont revalorisées suivant le niveau de l'inflation les prestations énumérées à ses 1° à 9°, c'est-à-dire notamment l'allocation de veuvage, l'allocation de solidarité aux personnes âgées, l'allocation supplémentaire d'invalidité, le revenu de solidarité active et l'allocation pour demandeur d'asile.
44. Les titulaires des minima sociaux mentionnés aux 1° à 9° ne sont pas placés dans la même situation que les titulaires des prestations affectées par la dérogation instituée par le premier alinéa de l'article 68. 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.
45. En second lieu, 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.
46. **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**
47. Il résulte de tout ce qui précède que le reste des dispositions de l'article 68, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

# IX. Sur la place de certaines dispositions dans la loi de finances

## A. Normes de référence

### 1. Constitution 4 octobre 1958

- **Article 34**

La loi fixe les règles concernant :

(...)

- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

(…)

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

- **Article 42**

La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie.

Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée.

La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. Elle ne peut intervenir, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission. (...)

- **Article 45**

Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Sans préjudice de l'application des articles 40 et 4**1, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.**

Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.

Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.

- **Article 47**

Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique. (...)

## 2. Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances

**TITRE III : DU CONTENU ET DE LA PRÉSENTATION DES LOIS DE FINANCES**

**Chapitre II : Des dispositions des lois de finances.**

- **Article 34**

*Modifié par Loi n°2005-779 du 12 juillet 2005 - art. 1er*

La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.

I. - Dans la première partie, la loi de finances de l'année :

1° Autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat ;

2° Comporte les dispositions relatives aux ressources de l'Etat qui affectent l'équilibre budgétaire ;

3° Comporte toutes dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget de l'Etat ;

4° Evalue chacun des prélèvements mentionnés à l'article 6 ;

5° Comporte l'évaluation de chacune des recettes budgétaires ;

6° Fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat ;

7° Arrête les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre ;

8° Comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'Etat prévues à l'article 26 et évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement ;

9° Fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an ;

10° Arrête les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'Etat.

II. - Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année :

1° Fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ;

2° Fixe, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois ;

3° Fixe, par budget annexe et par compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés ;

4° Fixe, pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, par programme, le montant du plafond des reports prévu au 2° du II de l'article 15 ;

5° Autorise l'octroi des garanties de l'Etat et fixe leur régime ;

6° Autorise l'Etat à prendre en charge les dettes de tiers, à constituer tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette, et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement ;

7° Peut :

a) Comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ;

b) Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année ;

c) Définir les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales ;

d) Approuver des conventions financières ;

e) Comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;

f) Comporter toutes dispositions relatives à la comptabilité de l'Etat et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

III. - La loi de finances de l'année doit comporter les dispositions prévues aux 1°, 5°, 6°, 7° et 8° du I et aux 1°, 2° et 3° du II.

## B. Jurisprudence constitutionnelle

- **Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, Loi de finances pour 2006**

- SUR LA PLACE DE CERTAINES DISPOSITIONS DANS LA LOI DE FINANCES :

101. Considérant que l'article 105 de la loi déférée, qui modifie le premier alinéa de l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales, tend à permettre aux conseils régionaux de déléguer à des établissements publics autres que " locaux " la gestion des avances qu'ils octroient à certaines entreprises ;

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

103. 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'Etat ; qu'elles n'ont pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'Etat ; 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 1er août 2001 ;** qu'il suit de là que les articles 105 et 148 de la loi déférée ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010**

- SUR LA PLACE DE CERTAINES DISPOSITIONS DANS LA LOI DE FINANCES :

108. Considérant que l'article 108 de la loi déférée précise les conditions de consultation du comité des finances locales et de la commission consultative d'évaluation des normes mentionnée à l'article L. 1211-4-2 du code général des collectivités territoriales ;

109. Considérant que l'article 116 de la loi déférée ouvre une possibilité de dévolution du patrimoine monumental de l'État et de ses établissements publics aux collectivités territoriales volontaires ;

110. Considérant que l'article 145 de la loi déférée modifie les articles L. 112-2 et L. 112-3 du code monétaire et financier ainsi que les articles L. 145-34 et L. 145-38 du code de commerce pour réformer le régime d'indexation de certains loyers ;

111. 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 1er août 2001 ; qu'il suit de là que les articles 108, 116 et 145 de la loi déférée ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ;

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

- **Décision n° 2011-645 DC du 28 décembre 2011, Loi de finances rectificative pour 2011**

- SUR LA PLACE DE L'ARTICLE 23 DANS LA LOI DÉFÉRÉE :

2. Considérant que le paragraphe I de l'article 23 insère un nouvel article L. 225-209-2 dans le code de commerce et modifie les articles L. 225-209, L. 225-211, L. 225-213 et L. 225-214 du même code ; qu'il ouvre aux sociétés dont les actions ne sont pas cotées des possibilités nouvelles de procéder au rachat de leurs propres actions ; que le paragraphe II confirme l'application du 6° de l'article 112 du code général des impôts relatif à l'imposition des sommes perçues lors du rachat de leurs propres actions par des sociétés non cotées ;

3. Considérant que les requérants font grief à ces dispositions de ne pas ressortir au domaine que la loi organique réserve aux lois de finances ;

4. Considérant qu'en elles-mêmes, les dispositions de l'article 23 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 1er août 2001 susvisée ; qu'il suit de là que cet article a été adopté selon une procédure contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016, Loi de finances pour 2017**

- Sur la place d'autres dispositions dans la loi déférée :

98. 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 1er août 2001 détermine le contenu de la loi de finances.

99. L'article 110 permet aux services du ministère de l'économie et des finances d'accéder au fichier dénommé « Système d'immatriculation des véhicules ».

100. L'article 113 prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur la révision de la carte des zones défavorisées simples.

101. L'article 126 modifie le régime juridique des pièces de collection en métaux précieux fabriquées et commercialisées par la Monnaie de Paris.

102. L'article 131 proroge un dispositif d'accès à l'emploi titulaire organisé en faveur de certains agents contractuels de la fonction publique.

103. L'article 132 modifie les règles relatives au contrôle des arrêts de travail et des cumuls d'activités dans la fonction publique.

104. L'article 153 modifie les modalités de calcul des ressources personnelles prises en compte pour l'attribution de la prestation de compensation du handicap.

105. L'article 154 permet l'expérimentation par les collectivités territoriales et la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie du financement de l'information et du soutien des tuteurs familiaux.

106. 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.

- **Décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017, Loi de finances pour 2018**

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

138. 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 1er août 2001 détermine le contenu de la loi de finances. Il en résulte en particulier que, quel que puisse être l'intérêt de la production par le Gouvernement de rapports sur des politiques publiques, seuls peuvent être prévus par une loi de finances, en vertu de cette loi organique, des rapports susceptibles d'améliorer l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques.
139. L'article 32 modifie l'article L. 132-23 du code des assurances afin d'ouvrir aux souscripteurs des contrats de retraite assurantielle d'entreprise par capitalisation qu'il régit la possibilité d'un rachat en capital lors de la cessation de l'activité professionnelle.
140. L'article 127 prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur la création d'une base de données interministérielle relative au logement des bénéficiaires d'aides personnelles au logement.
141. L'article 145 prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur les enjeux relatifs à la préparation du rétablissement d'une frontière douanière avec le Royaume-Uni dans la perspective de la sortie de ce pays de l'Union européenne.
142. L'article 150 prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur un soutien renforcé à l'enseignement des langues et cultures d'Outre-mer pour ceux qui en font la demande et à la mise en valeur de la diversité des patrimoines culturels et linguistiques.
143. L'article 152 prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur les possibilités d'extension et de renforcement des mesures prévues par le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité en faveur des filières de diversification agricole.
144. L'article 153 prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur les possibilités d'étendre les mesures prévues par le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité au secteur de la pêche.
145. 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.