

Paris, le 26 décembre 2018

**Observations du Gouvernement  
sur la loi de finances pour 2019**

Le Conseil constitutionnel a été saisi d'un recours de plus de soixante députés contre la loi de finances pour 2019. Ce recours appelle, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

**I/** Au titre de la procédure d'adoption de la loi, les députés requérants invoquent quatre griefs.

Il est d'abord soutenu, au regard du principe de clarté et de sincérité du débat parlementaire découlant de l'article 6 de la Déclaration de 1789 et de l'article 3 de la Constitution (décisions n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, cons. 4 et n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005, cons. 5), que plusieurs documents destinés à l'information et au contrôle du Parlement, en particulier des « jaunes », n'ont pas été déposés dans le délai, prévu au second alinéa de l'article 39 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, de cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale en première lecture, des recettes ou des crédits auxquels ils se rapportent. Mais outre que les retards n'ont concerné qu'une petite partie des documents requis, il sera observé qu'ainsi que l'a expressément jugé le Conseil constitutionnel, un tel retard ne saurait faire obstacle à l'examen du projet concerné, la conformité de la loi de finances à la Constitution étant 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 (décision n° 2001-448 DC, cons. 79 ; voir aussi, pour analogie en matière de lois de financement de la sécurité sociale, la décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005, cons. 18). Les retards ne présentant pas, en l'espèce, de caractère substantiel au regard de l'impératif de sincérité, le grief sera écarté.

Les auteurs de la saisine observent ensuite que la seconde partie du projet de loi de finances pour 2019 a été examinée concomitamment au projet devenu loi n° 2018-1104 du 10 décembre 2018 de finances rectificative pour 2018 et estiment que les difficultés d'organisation résultant de cet examen simultané a conduit à une violation du principe de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Le Conseil constitutionnel a toutefois écarté une argumentation analogue à propos de la loi de finances rectificative pour 2018 (décision n° 2018-775 du 10 décembre 2018, paragr. 2 à 9) et il en ira de même en l'espèce, étant observé d'ailleurs que la loi de finances rectificative comportait un nombre d'articles particulièrement faible. D'une manière générale, les délais d'examen ont permis au droit d'amendement de s'exercer dans sa plénitude à tous les stades de la procédure, le nombre total d'amendements dépassant 8000 en séance publique dans les deux assemblées, toutes lectures confondues, après plusieurs autres milliers au stade des examens en commission.

Le troisième grief est tiré de ce que le Gouvernement a, en première lecture à l'Assemblée nationale, présenté des amendements qui ne se bornaient pas à apporter des précisions ou améliorations législatives, mais comportaient des ajouts ou modifications substantiels par rapport au projet de loi. Ce faisant le Gouvernement n'a cependant fait qu'exercer le droit d'amendement qu'il tient de l'article 44 de la Constitution et qui ne connaît d'autres limites que celles fixées à l'article 45 ou résultant, s'agissant du domaine des lois de finances, de l'article 34 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (en ce sens par exemple la décision n° 2001-450 DC du 11 juillet 2001, cons. 30 et la décision n° 2012-661 DC du 29 décembre 2012, cons. 34). Il ne saurait ainsi avoir porté atteinte au principe de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

Serait enfin constitutif d'une méconnaissance du droit d'amendement le rejet comme irrecevable, par la présidence de l'Assemblée nationale et avant sa mise en discussion, du sous-amendement n° 1326 d'un député à un amendement déposé par le Gouvernement en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale et relatif à l'article liminaire prévu par 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 du projet de loi de finances. Cet article liminaire, qui présente, conformément aux dispositions organiques, un tableau de synthèse retraçant, pour l'année 2019, l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques ainsi que les soldes structurels et effectifs de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année 2017 et des prévisions d'exécution de l'année 2018, avait été adopté dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat. C'est, comme le permet la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le droit d'amendement en nouvelle lecture (décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, cons. 26), pour des raisons tenant aux exigences de sincérité dans la présentation des ressources et des charges de l'État, qui résultent de l'article 32 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, que le Gouvernement avait néanmoins décidé de soumettre au Parlement un amendement d'actualisation.

En retenant des soldes structurels s'écartant, tant en exécution qu'en prévision, de plus d'un point de produit intérieur brut de ceux que le Gouvernement entendait proposer au vote de l'Assemblée nationale, le sous-amendement modifiait radicalement la portée de l'amendement auquel il se rattachait, au point de le dénaturer. Compte tenu de l'objet particulier de l'article liminaire, il y avait dès lors lieu de considérer qu'il en contredisait le sens, selon le critère défini au quatrième alinéa de l'article 98 du règlement de l'Assemblée nationale, ce qui justifiait qu'il soit écarté comme irrecevable. Le grief ne saurait donc prospérer.

**III/** Les députés requérants mettent ensuite en cause, à un double titre, la sincérité, exigée par l'article 32 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, de la présentation des ressources et des charges de l'État.

**1°/** Ils font d'abord reproche à l'article liminaire et à l'article d'équilibre de ne pas tenir compte de l'ensemble des annonces faites par le Président de la République et le Gouvernement en réponse au mouvement social des mois de novembre et décembre 2018. Mais il y a lieu d'observer au contraire que le parti qui a été pris à cet égard d'une part est cohérent, d'autre part a été présenté en toute transparence aux députés et aux sénateurs ; toute intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances, selon le critère de la sincérité fixé par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2001-448 DC du 1<sup>er</sup> août 2001 (cons. 60), ne saurait dès lors qu'être écartée.

Ainsi que l'a exposé en séance publique, le 17 décembre 2018 à l'Assemblée nationale, le ministre de l'action et des comptes publics, une distinction a été établie entre celles des mesures qui trouvaient une traduction dans la loi de finances elle-même et celles qui, compte tenu notamment des limites inhérentes au droit d'amendement en nouvelle lecture, devaient emprunter la voie d'un projet de loi autonome portant mesures d'urgence économiques et sociales, qui a été déposé le mercredi suivant.

Seules les premières, correspondant à la suppression de la hausse de la taxation carbone dans ses diverses composantes, ont été prises en compte, pour 3,9 milliards d'euros au total, dans l'article liminaire et l'article d'équilibre, qui intègrent également, à hauteur de 2,7 milliards d'euros, l'abondement des crédits de la prime d'activité, dont les conditions d'attribution devaient être modifiées par décret. La dégradation du solde de l'Etat de 8,6 milliards d'euros enregistrée par l'article d'équilibre intégrait ces mesures tandis que l'article liminaire portait le niveau du déficit public de 2,8 % à 3,2 % du produit intérieur brut.

Les secondes (prime exceptionnelle de pouvoir d'achat défiscalisée, exonération totale et immédiate des heures supplémentaires et complémentaires, baisse de la CSG sur certaines pensions de retraite) restaient, d'un point de vue juridique, éventuelles à ce stade puisqu'elles avaient alors seulement vocation à être soumises à l'approbation du Parlement sous la forme d'un projet qui n'avait pas encore été délibéré en conseil des ministres et n'allait l'être qu'à une date où le projet de loi de finances entrerait en lecture définitive, sans possibilité d'amendement. Elles n'ont donc pas été prises en considération dans l'article liminaire et l'article d'équilibre, mais ont été présentées aux députés examinant le projet de loi de finances pour 2019 dès le 17 décembre, avec les estimations de coût associées. Le ministre a également rappelé dans ce cadre que des mesures d'économie ou de décalage de baisses de recettes (report de la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés pour 1,7 milliards d'euros, nouvelle taxe sur les services numériques pour 0,5 milliard d'euros, régulation budgétaire pour 1 à 1,5 milliards d'euros) viendraient en compensation du coût de ces mesures nouvelles, évalué à 4 milliards d'euros au total, de sorte que l'effet net sur le solde de l'État et le déficit public serait très limité, voire nul par rapport à ceux résultant de l'article d'équilibre et de l'article liminaire modifiés.

C'est donc, contrairement à ce qu'ils soutiennent, dans le plein respect du principe de sincérité qu'ont été faits les choix critiqués par les députés requérants.

2°/ Ceux-ci affirment également que les crédits présentés par la loi déferée sont affectés par des sous-budgétisations récurrentes, en ce qui concerne notamment les missions Défense, Administration générale et territoriale de l'État, Immigration, asile et intégration et Écologie.

Il sera relevé sur ce point que, dans son 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, le Haut Conseil des finances publiques a notamment estimé que la prévision d'évolution des dépenses publiques était atteignable et la prévision de déficit public nominal plausible (p. 1 de son avis). Il soulignait en outre expressément (p. 16) que « *des efforts visant une budgétisation plus réaliste des dépenses de l'État ont été effectués depuis le PLF pour 2018, notamment sur les opérations extérieures et missions intérieures (dont les crédits augmentent, conformément à la loi de programmation militaire, d'un peu plus de 250 M€ par rapport à la LFI 2018)* ». Il appelait à une exécution rigoureuse de l'ensemble des dépenses pilotables de l'État pour faire face aux risques de tension qui demeurent néanmoins.

Le grief sera donc écarté.

**III/** L'article 81 de la loi déferée crée dans le code de l'action sociale et des familles un article L. 522-19 ayant pour objet d'adapter, pour leur application en Guyane, les conditions d'attribution du revenu de solidarité active (RSA) résultant du 2° de l'article L. 262-4 du même code en ce qui concerne, pour les étrangers, la détention d'un titre de séjour autorisant à travailler. En l'état actuel du droit, la durée de détention d'un tel titre, à laquelle est subordonné le droit au versement du RSA, est fixée à cinq ans, en Guyane comme dans l'ensemble des départements, à l'exception de Mayotte où, en vertu du 1° du III de l'article L. 542-6 tel que modifié par l'article 4 de l'ordonnance n° 2012-785 du 31 mai 2012 portant extension et adaptation du code de l'action sociale et des familles au Département de Mayotte, elle est fixée à quinze ans. La disposition en cause retient pour la Guyane cette même durée de quinze ans et introduit corrélativement, pour la majoration prévue à l'article L. 262-9 en faveur des personnes isolées ayant la charge d'un ou de plusieurs enfants – qui n'existe pas à Mayotte – une condition nouvelle de détention d'un titre de séjour autorisant à travailler depuis cinq ans.

Les députés auteurs de la saisine voient dans ces dispositions une atteinte au principe d'égalité devant la loi que ne sauraient justifier les caractéristiques et contraintes particulières, au sens de l'article 73 de la Constitution, du département de la Guyane. Le Gouvernement est d'un avis contraire.

Il y a lieu de rappeler à titre liminaire que, dans sa décision n° 2011-137 QPC du 17 juin 2011 (paragr. 5), le Conseil constitutionnel a expressément jugé que, s'agissant d'une prestation ayant pour principal objet d'inciter à l'exercice ou à la reprise d'une activité professionnelle, le législateur pouvait, dès lors que la stabilité de la présence sur le territoire national est une des conditions essentielles à l'insertion professionnelle, en réserver le bénéfice à ceux qui, parmi les étrangers, sont titulaires depuis au moins cinq ans d'un titre de séjour les autorisant à travailler ; la différence de traitement ainsi instituée 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, n'est donc pas contraire à la Constitution.

Il apparaît en deuxième lieu que l'ampleur exceptionnelle de l'immigration irrégulière (moins de la moitié de la population étrangère, qui représente un tiers de la population totale, est en situation régulière et, en 2016, 82 % des titres délivrés l'ont été à des étrangers qui étaient entrés irrégulièrement) et la part élevée que représentent les étrangers non ressortissants de l'Union européenne parmi les bénéficiaires du RSA en Guyane (43 % contre 15 % en moyenne nationale) constituent des circonstances particulières au sens de l'article 73 de la Constitution. En raison, d'une part, de la longueur de la frontière avec les États étrangers limitrophes et, d'autre part, de la disparité sans équivalent des niveaux de vie d'un côté et de l'autre de cette frontière, la Guyane fait face à une pression migratoire considérable qui caractérise, y compris par rapport à l'objet des prestations de RSA dont la vocation normale est d'inciter à l'exercice d'une activité professionnelle, une différence de situation par rapport aux autres départements. En outre, la perméabilité de la frontière matérialisée par les fleuves Maroni et Oyapock rend la résidence effective des intéressés difficile à contrôler et facilite les domiciliations ayant pour seul objet de percevoir le RSA.

Ces circonstances particulières justifient, en troisième lieu, que l'octroi du RSA soit subordonné, dans ce département, à des conditions d'attribution aux étrangers plus restrictives

que celles applicables sur le reste du territoire national. En adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu tenir compte de ce que l'immigration irrégulière en Guyane pouvait être favorisée par la perspective d'obtenir, dans un délai relativement bref, un accès au RSA (sur la prise en compte, par le législateur, de l'objectif tendant à limiter l'effet d'incitation à l'immigration irrégulière que des circonstances locales peuvent conférer à certaines législations, voir la décision n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018, par. 43). L'allongement de la durée requise de détention d'une carte de séjour autorisant à travailler répond ainsi à des enjeux qui se rattachent à la maîtrise de l'immigration irrégulière et à la soutenabilité des dépenses liées à cette prestation, et tend ce faisant à préserver son objet même. L'effet attractif, dans le contexte particulier que connaît la Guyane, du système français de protection sociale et singulièrement de la prestation de RSA, détourne cette dernière de sa finalité propre : la possibilité de percevoir cette prestation cinq ans après une régularisation du droit de séjour constitue un objectif en soi pour une partie des étrangers qui entrent et se maintiennent irrégulièrement sur le territoire national en Guyane. La différence de traitement que constitue la restriction des conditions d'accès à cette prestation est ainsi en rapport direct avec l'objet de la prestation, qu'il s'agit de préserver de la dénaturation actuellement observée. La mesure étant, par ailleurs, proportionnée à l'objectif eu égard à l'ampleur des flux migratoires actuels, le grief sera écarté.

**IV/** L'article 112 de la loi déferée modifie l'article 167 bis du code général des impôts instituant un mécanisme d'*exit tax* qui consiste à soumettre à l'impôt sur le revenu et, du fait du renvoi opéré par les dispositions correspondantes du code de la sécurité sociale, aux contributions sociales, les contribuables transférant leur domicile fiscal hors de France à raison des plus-values latentes, constatées à la date de ce transfert, sur les valeurs mobilières qu'ils détiennent sous condition tenant à l'importance des participations détenues, des créances trouvant leur origine dans une clause de complément de prix ainsi que des plus-values de cession ou d'échange de valeurs mobilières dont l'imposition avait été reportée en vertu d'une règle destinée à favoriser les restructurations économiques ou le financement en fonds propres des entreprises.

Ce dispositif ayant pour objet de lutter contre les transferts de domicile destinés à éluder l'imposition en France des plus-values, il ne vaut, ainsi que le précise le 2 du VII de l'article 167 bis, que pour autant que les titres ne restent pas, après le transfert, dans le patrimoine du contribuable pendant une certaine durée, actuellement fixée à quinze ans et qui était de huit ans jusqu'à l'article 42 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 : passé ce délai, le transfert est réputé avoir obéi à des motivations autres que fiscales. L'imposition, qui est liquidée et mise en recouvrement lors du transfert, est alors restituée à l'intéressé si elle avait fait l'objet d'un paiement immédiat, ou dégrevée si elle avait fait l'objet d'un sursis de paiement.

En effet, bien que l'imposition soit établie au titre de l'année du transfert, elle peut, dans certains cas, être assortie d'un régime de sursis de paiement. Sont visés, d'une part et de plein droit, ceux qui transfèrent leur domicile fiscal dans un État membre de l'Union européenne dans un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen et ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ainsi qu'une convention d'assistance mutuelle en matière de recouvrement ayant une portée similaire à celle prévue par la directive 2010/24/UE du 16 mars 2010 et, d'autre part et sur demande expresse, ceux qui transfèrent leur domicile fiscal dans un autre État et qui, avant leur départ, désignent un représentant établi en France et constituent des garanties propres à assurer le recouvrement de la créance du Trésor. En l'absence, dans

l'intervalle, de cession ou, dans certains cas, de donation des titres, de perception d'un complément de prix ou de survenance d'un événement mettant fin au report d'imposition d'une plus-value, le sursis se prolonge jusqu'à l'expiration de la période de quinze ans, à la date de laquelle le contribuable bénéficie d'un dégrèvement d'office.

Les modifications apportées à ce régime par l'article 112 de la loi déferée sont contestées sur deux points par les auteurs de la saisine.

Par le 1° de son I, l'article 112 étend le bénéfice du sursis de plein droit aux contribuables transférant leur domicile dans tout État ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ainsi qu'une convention d'assistance mutuelle en matière de recouvrement ayant une portée similaire à celle prévue par la directive 2010/24/UE du 16 mars 2010 et qui n'est pas un État ou territoire non coopératif au sens de l'article 238-0 A. Or contrairement à ce qui est soutenu, cette dispense de l'obligation de désigner un représentant établi en France et de constituer des garanties n'affaiblit nullement l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales ; elle se borne, en effet, à lever une contrainte qui, dans l'hypothèse visée, était dépourvue de justifications au regard, précisément, de cet objectif, la référence à une convention d'assistance en matière de recouvrement de la nature de celle prévue par la directive du 16 mars 2010 écartant le risque de non-recouvrement de la créance.

Les députés requérants contestent également, au regard de ce même objectif et du principe d'égalité devant les charges publiques découlant de l'article 13 de la Déclaration de 1789, les dispositions des c) et d) du 3° du I de l'article 112 réduisant de quinze à deux ans, ou cinq ans lorsque la valeur globale des droits ou titres du contribuable excède 2,57 millions d'euros à la date du transfert du domicile, le délai à l'expiration duquel, lorsque ces droits ou titres sont encore dans le patrimoine de l'intéressé, l'imposition est, selon les cas, dégrévée d'office ou restituée. Ces griefs ne sauraient prospérer.

Il sera d'abord observé que si l'objectif de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales est de nature, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel (décision n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011, cons. 31), à justifier un dispositif aussi dérogoratoire que l'imposition de plus-values seulement latentes, il ne saurait être regardé comme contraignant le pouvoir d'appréciation du législateur au point de lui en imposer le maintien. L'*exit tax* n'a d'ailleurs été créée que par l'article 24 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999 et a été supprimée par l'article 19 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005, avant d'être rétablie, sous une autre forme, par l'article 48 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

En outre, la disposition contestée, sans supprimer ce régime, tend à le recentrer sur les cas d'optimisation les plus avérés, dans lesquels des contribuables cèdent leurs titres peu de temps après leur départ hors de France, avec un délai de conservation délibérément différencié, à cette fin, en fonction de la valeur du patrimoine mobilier. Loin de créer une rupture d'égalité devant les charges publiques, elle assure à cet égard le respect de ce principe.

Ce recentrage répond enfin à un motif d'intérêt général d'attractivité fiscale du territoire à l'égard des investisseurs et entrepreneurs susceptibles de venir s'y installer et, partant, de stimulation de la croissance et de l'emploi.

Il y a lieu de souligner que les recettes attachées au dispositif actuel sont difficiles à évaluer compte tenu en particulier des mécanismes de sursis et de restitution et de la longueur des délais y afférents. Il peut être observé à cet égard que le montant cumulé, sur la période 2012-2017, des recouvrements effectifs n'a pas dépassé 138 millions d'euros – dont une partie donnera lieu à restitution et qui viendront, en sens inverse, être abondés par la partie, qu'il n'est pas possible de déterminer à l'avance, des sommes placées en sursis de paiement dans l'attente d'un éventuel dégrèvement et pour lesquelles il y aura motif à révocation du sursis.

Les griefs seront donc écartés.

V/ Afin de favoriser la transmission d'entreprises dans des conditions permettant d'assurer leur pérennité et la stabilité de l'actionnariat (décision n° 2003-477 DC du 31 juillet 2003, cons. 5), l'article 787 B du code général des impôts, issu à l'origine de l'article 43 de la loi n° 2003-721 du 1<sup>er</sup> août 2003 pour l'initiative économique qui succédait à un premier dispositif issu de l'article 11 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000 et codifié à l'article 789 A, exonère de droits de mutation, à concurrence de 75 % de leur valeur, la transmission à titre gratuit des parts ou actions d'une société ayant une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, sous réserve du respect de conditions relatives à la stabilité de la structure du capital, matérialisées par des engagements individuels et collectifs de conservation des titres, ainsi qu'à la direction de la société.

Les députés requérants soutiennent qu'en aménageant ces conditions, l'article 40 de la loi déferée méconnaît tant les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques que l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. Le Gouvernement ne partage nullement ces analyses.

En ce qui concerne, en premier lieu, les obligations déclaratives, le 4° du I de l'article 40 réécrit le second alinéa du e de l'article 787 B qui imposait à la société dont les parts ou actions font l'objet d'engagements de conservation d'adresser tous les ans à l'administration fiscale, à compter de la transmission et jusqu'à l'expiration de l'engagement collectif de conservation des titres, une attestation certifiant que les conditions tenant à l'engagement collectif de conservation des parts ou actions et aux droits financiers et droits de vote attachés à ces parts ou actions étaient encore remplies, pour lui substituer un dispositif qui offre les mêmes garanties tout en allégeant les formalités pour les intéressés.

Comme auparavant et en vertu du c, inchangé, de l'article 787 B, chacun des héritiers, donataires ou légataires prendra l'engagement, dans la déclaration de succession ou l'acte de donation, de conserver les parts ou les actions transmises pendant la durée requise pour bénéficiaire du dispositif, ce qui suffit à assurer l'information de l'administration fiscale. Selon le e nouveau, celle-ci pourra ensuite requérir à tout moment la production par le contribuable, dans un délai de trois mois, d'une attestation de la société certifiant que les conditions tenant à l'engagement collectif de conservation des parts ou actions et aux droits financiers et droits de vote attachés à ces parts ou actions, puis à l'engagement individuel de conservation de ces titres et à l'exercice de fonctions de direction ont été continûment remplies depuis la transmission ; enfin il devra spontanément fournir, dans les trois mois suivant le terme de l'engagement individuel de conservation, une nouvelle attestation de la société certifiant que ces conditions ont été remplies jusqu'à leur terme. En outre, en cas de détention indirecte des titres ainsi soumis à engagements collectif et individuel de conservation, chacune des sociétés composant la chaîne de participation devra transmettre une attestation aux personnes soumises à ces engagements certifiant le respect des obligations de conservation. Ces nouvelles

modalités déclaratives ne traduisent ainsi aucun affaiblissement de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

S'agissant, en second lieu, des modifications de fond, elles tendent à accroître les possibilités d'évolution du capital des entreprises dont les titres font l'objet d'un engagement de conservation afin d'assurer l'adaptation du dispositif aux nouvelles réalités économiques, sans pour autant porter atteinte à son objet même, qui demeure d'assurer la pérennité d'une activité opérationnelle sous le contrôle d'un actionnariat stable.

C'est ainsi, d'une part, que le 2° du I de l'article 40 de la loi déferée modifie, dans des conditions qui sont contestées par les auteurs de la saisine, le b de l'article 787 B relatif à l'engagement collectif de conservation, qui doit actuellement porter sur au moins 20 % des droits financiers et des droits de vote attachés aux titres émis par la société s'ils sont admis à la négociation sur un marché réglementé ou, à défaut, sur au moins 34 %. Les dispositions nouvelles laissent inchangés les seuils de droits de vote mais abaissent à 10 % et 17 %, respectivement, les seuils de droits financiers. Il est apparu en effet que les seuils de droits financiers antérieurs introduisaient des rigidités qui n'étaient pas justifiées au regard de l'objet de la mesure dès lors que le critère le plus pertinent pour garantir la stabilité de la stratégie de l'entreprise est celui des droits de vote, auquel se réfère, au niveau de 20 % qui sera dans tous les cas respecté, l'article L. 233-17-2 du code de commerce pour définir, pour les sociétés cotées, les cas dans lesquels l'influence notable sur la gestion et la politique financière d'une entreprise est présumée. Le texte prend néanmoins soin de fixer un minimum pour les droits financiers de manière à garantir un intéressement suffisant des associés concernés, le seuil de 10 % correspondant en outre à celui au-delà duquel, en comptabilité, les titres de sociétés cotées sont présumés avoir le caractère de titres de participation donnant une influence sur la conduite de l'entreprise.

D'autre part, l'aménagement, également contesté par les députés requérants, du régime de remise en cause de l'exonération partielle en cas de non respect par l'un des héritiers, donataires ou légataires de la condition de conservation des titres, n'affaiblit pas davantage le lien entre cette exonération et l'intérêt général poursuivi. Le e ter créé à l'article 787 B par le 5° du I de l'article 40 de la loi déferée vise en effet l'hypothèse particulière de la transmission anticipée, par cession ou donation, de titres à un autre associé de l'engagement collectif pour prévoir que l'exonération n'est alors remise en cause qu'à concurrence des titres transmis, et non plus pour l'intégralité des titres soumis à engagement de conservation. La stabilité de l'actionnariat, appréciée en tenant globalement compte de l'ensemble des parties à l'engagement collectif, n'étant, dans cette hypothèse, pas affectée, le législateur a fait usage de son pouvoir d'appréciation pour estimer que la remise en cause totale était, dans ces conditions, dépourvue de justifications véritables. Cette disposition ne porte donc aucune atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

De même enfin, l'assouplissement relatif des règles encadrant la composition de l'actionnariat et la composition du capital des sociétés holdings qui, à des fins de facilitation de la gestion de la société ayant une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, peuvent, depuis l'article 21 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, être interposées entre les héritiers, donataires ou légataires et la société, n'est pas de nature à affaiblir le lien entre l'exonération partielle et l'objectif d'un maintien d'une activité opérationnelle avec un actionnariat stable dès lors, d'une part, que le nombre de sociétés holdings interposées est strictement limité à deux et, d'autre part, qu'il est expressément prévu que les trois quarts au moins du capital et des droits de vote de la holding



bénéficiaire de l'apport de titres doivent être détenus par les personnes soumises aux obligations de conservation et que celles-ci, ainsi que la holding bénéficiaire de l'apport, doivent conserver les titres reçus en contrepartie de l'apport jusqu'au terme de ces obligations.

Ainsi modifié, le dispositif d'exonération partielle demeure donc pleinement conforme aux principes d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques, les distinctions établies par la loi étant fondées sur des critères objectifs et rationnels et poursuivant le même objectif d'intérêt général. Les griefs ne sauraient prospérer.

**VI/** Le I de l'article 201 de la loi déferée autorise l'État à confier à des prestataires extérieurs certaines missions se rapportant aux opérations d'encaissement et de décaissement en numéraire ou par carte de paiement au titre des recettes et dépenses de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ou enfin des établissements publics de santé.

Les députés auteurs de la saisine soutiennent en premier lieu qu'il est ainsi mis fin au monopole du maniement des deniers publics par le comptable public. Mais, outre que le texte exclut de son champ d'application l'engagement des procédures de recouvrement forcé, qui resteront de la seule compétence des comptables publics, il sera observé qu'ainsi que l'a expressément jugé le Conseil constitutionnel pour la matière fiscale, aucun principe fondamental reconnu par les lois de la République n'impose au législateur un mode particulier de recouvrement, la seule exigence, déduite de l'article 13 de la Déclaration de 1789, étant que celui-ci ne puisse être effectué que par des services ou organismes placés sous l'autorité de l'État ou son contrôle (décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, cons. 45) ; ainsi le recouvrement de certaines contributions sociales, dont la CSG assise sur les revenus d'activité et de remplacement, a-t-il été confié aux organismes habilités à recouvrer les cotisations sociales, qui sont des organismes de droit privé (article 131 de la loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 de finances pour 1991), de même, plus récemment, que celui de certaines cotisations dues au centre national de la fonction publique territoriale (article 78 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017). L'article 153 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 avait en outre prévu de confier à un prestataire privé le recouvrement de la taxe sur les poids lourds, le Conseil d'État (Section des finances) ayant, dans son avis n° 381058 du 11 décembre 2007, confirmé qu'aucun principe constitutionnel ne s'y opposait.

En l'espèce, le II de l'article 201 fixe le cadre d'exercice de ces missions en prévoyant que l'État assurera le contrôle avec les mêmes services que ceux qui contrôlent les comptes publics, c'est-à-dire avec l'inspection générale des finances et les auditeurs de la direction générale des finances publiques. Ces contrôles, qui pourront comporter des investigations dans les locaux du prestataire, prendront appui sur la comptabilité séparée dont devront faire l'objet les mouvements financiers liés aux opérations en cause et que le prestataire devra tenir à la disposition de l'État, de même que la liste des personnels qu'il autorise à exécuter ces missions ; le prestataire devra en outre fournir une garantie financière assurant le reversement au Trésor public des sommes encaissées, ce reversement devant intervenir, après consolidation, le jour ouvré suivant les opérations d'encaissement et de décaissement.

Les députés requérants estiment en second lieu que ces dispositions sont entachées d'une double incompétence négative au regard des exigences de l'article 34 de la Constitution. Auraient d'abord été omises les précisions requises quant à la procédure de sélection des prestataires extérieurs ; mais, comme l'indiquait d'ailleurs l'évaluation préalable requise par

le 8° de l'article 51 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, le droit de la commande publique trouve, dans le silence de la disposition, à s'appliquer et c'est par conséquent à l'issue d'un appel d'offres que seront choisis les prestataires. Manqueraient ensuite des dispositions garantissant, de la part du ou des prestataires, une implantation territoriale suffisante pour satisfaire aux exigences d'un égal accès aux services publics. Mais c'est, précisément, l'un des objets du cahier des charges de l'appel d'offres que de fixer les obligations utiles en la matière, en termes à la fois de nombre et de répartition géographique des points de contact, quitte à ce que le marché soit déclaré infructueux si les offres des candidats n'apportent pas de réponse satisfaisante sur ce point.

**VII/** Les I, II et III de l'article 210 de la loi déférée fixent, pour les aides au logement (aide personnalisée au logement, allocation de logement familiale et allocation de logement sociale), la prime d'activité (montant forfaitaire et montant maximal de la bonification principale) et l'allocation aux adultes handicapés respectivement, des règles de revalorisation, applicables aux années 2019 et 2020, qui dérogent à celles qui résultent des textes qui les instituent.

**1°/** En ce qui concerne, en premier lieu, la place de ces mesures dans la loi de finances, il sera observé que le b) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 permet de faire figurer en seconde partie des dispositions « *affectant directement les dépenses budgétaires de l'année* ». Tel est le cas des règles en cause, dont le champ d'application dans le temps s'étend certes au-delà de la seule année 2019 mais couvre d'abord cette dernière.

Or, d'une part, la loi organique relative aux lois de finances ne comporte pas, contrairement au 2° du C du V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale relatif au domaine des lois de financement de la sécurité sociale, de condition particulière relative aux dispositions à caractère pluriannuel ni d'exigence quant au caractère permanent des mesures ayant un effet à la fois sur les dépenses de l'année et sur celles des années ultérieures (sur la portée de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, voir la décision n° 2018-776 DC du 21 décembre 2018, paragr. 42). D'autre part, une distinction entre les dispositions pérennes, qui sont admises, et celles qui portent sur une période de temps déterminée, qui ne le seraient pas, non seulement revêtirait un caractère artificiel, mais produirait en outre des effets paradoxaux au regard de l'objet de la règle énoncée dans la loi organique, qui est, eu égard aux conditions particulières d'adoption des lois de finances, en termes notamment de délais, d'en limiter le domaine. Il convient enfin d'observer que, contrairement à ce qui est soutenu par les auteurs de la saisine, l'insertion dans la seconde partie de la loi de finances de telles dispositions ne méconnaît nullement le principe de l'annualité budgétaire en vertu duquel l'autorisation de percevoir les recettes et celle d'engager des dépenses ne sont consenties par le Parlement que pour une année : conformément à l'exigence fixée au deuxième alinéa de l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances, selon laquelle le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'État, il appartiendra à la loi de finances pour 2020 de tirer les conséquences, sur les crédits à ouvrir au titre de l'année 2020, de la mesure inscrite dans la loi de finances pour 2019.

La mention, au b) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, des dépenses budgétaires « *de l'année* », doit donc s'interpréter, de l'avis du Gouvernement, comme n'excluant que les dispositions qui n'auraient d'effet que sur les dépenses des années ultérieures. Il y a d'ailleurs lieu de relever que, dans sa décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013 (cons. 69 à 73), le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution des dispositions créant, au profit des collectivités territoriales ou de leurs groupements ayant

souscrit certains emprunts dits structurés, un fonds de soutien de 100 millions d'euros par an pendant une durée maximale de quinze ans. En l'absence, dans la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, de règle subordonnant l'inscription de dispositions affectant les dépenses des années ultérieures à leur caractère permanent, ce précédent illustre la possibilité d'inscrire en loi de finances des mesures ayant un impact sur les dépenses de l'année ainsi que sur celles d'une ou plusieurs années à venir et qui constituent un ensemble cohérent de mesures poursuivant un même objet sur deux ou plusieurs années.

**2°/** Sur le fond, les députés requérants invoquent d'abord une méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques, qui résulterait de la différenciation, selon les prestations concernées, des règles de revalorisation fixées au titre des années 2019 et 2020. Mais ces différences de traitement correspondent à des différences de situation entre des prestations qui répondent à des besoins et visent des catégories de bénéficiaires qui ne sont pas les mêmes, et n'ont donc pas à être fixées au même niveau, que ce soit en valeur absolue ou en rythme de croissance.

Les auteurs de la saisine reprochent ensuite aux règles de revalorisation résultant de l'article 210 de la loi déferée de méconnaître le droit à la sécurité matérielle garanti par le onzième alinéa du préambule de la Constitution de 1946. Mais aucune exigence d'indexation des prestations sociales sur l'indice de référence des loyers ou sur l'indice des prix à la consommation ne saurait se déduire de ces dispositions et 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 (décision du 21 décembre 2018 déjà mentionnée, paragr. 43 à 46).

**VIII/** Les auteurs de la saisine soutiennent que la loi déferée manquerait, sur deux points, à l'exigence d'accessibilité et d'intelligibilité qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789 et qui impose au législateur 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 (en ce sens notamment la décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, cons. 9).

Or, d'une part, l'article 77 de la loi déferée, qui fixe le montant de la dotation globale de fonctionnement et le niveau des variables d'ajustement de cette dotation pour l'année 2019, et modifie les règles de calcul de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, ne comporte aucune ambiguïté.

S'agissant, d'autre part, des documents budgétaires accompagnant, pour les besoins de l'information du Parlement, la présentation du projet de loi de finances, ils ne peuvent utilement être critiqués au regard de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité, qui ne vaut qu'à l'égard de la loi elle-même.

Le grief sera donc écarté dans ses deux branches.

**IX/** Les députés requérants regrettent enfin que la loi de finances déferée ne comporte pas diverses dispositions relatives, par exemple, au recouvrement de l'impôt ou aux « *moyens fiscaux* » des collectivités territoriales. Mais les « *lacunes, insuffisances et omissions* » ainsi

identifiées au regard, selon les cas, de l'objectif de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, de la libre administration des collectivités territoriales et de l'égalité réelle entre la France d'outre-mer et la métropole sont insusceptibles d'être utilement invoquées devant le Conseil constitutionnel. Réserve faite, d'une part, des huit catégories de dispositions que doit nécessairement comporter la loi de finances de l'année en vertu du III de l'article 34 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 et, d'autre part, de l'obligation faite au législateur, lorsqu'il décide de traiter une question, d'épuiser la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution, il ne peut en tout état de cause pas lui être fait reproche de ne pas faire figurer dans une loi déterminée toutes celles qu'impliqueraient des exigences de valeur même constitutionnelle.

\*

Pour ces raisons, le Gouvernement est d'avis que les griefs articulés par les auteurs de la saisine ne sont pas de nature à conduire à la censure des dispositions de la loi de finances pour 2018. Aussi estime-t-il que le Conseil constitutionnel devra rejeter ce recours.