

Le principe d'égalité

Exposé présenté lors de la visite au Conseil constitutionnel,
le 18 septembre 2001, d'un groupe d'universitaires britanniques

Le principe d'égalité (l'un des trois à figurer dans la devise de la République) est, de tous les principes constitutionnels, celui qui est le plus souvent invoqué devant le Conseil constitutionnel. Il est peu de saisines où le grief ne soit pas soulevé et il l'est assez souvent avec succès (cf sur ce point la thèse de Ferdinand Mélin-Soucramanien primée en 1997 par le Conseil constitutionnel).

Il faut y voir à la fois la conséquence de cette "passion pour l'égalité" qui caractérise la représentation française de la vie en société et le fait que ce principe trouve un multiple "ancrage" explicite dans le corpus constitutionnel (alors que beaucoup de principes constitutionnels, telle la liberté d'entreprendre ou les droits de la défense, par exemple, ont simplement été "déduits" par la jurisprudence constitutionnelle) :

- A tout seigneur tout honneur : l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (qui, depuis la célèbre décision du 16 juillet 1971, fait partie du " bloc de constitutionnalité " auquel le Conseil constitutionnel français confronte les lois qu'il a à examiner). Or cet article 6 dispose que "la loi doit être la même pour tous", principe que le Conseil a néanmoins assoupli en admettant des modulations lorsque celles-ci reposent sur des critères objectifs et rationnels au regard de l'objectif recherché par le législateur et que cet objectif n'est lui-même ni contraire à la Constitution, ni entaché d'une erreur manifeste d'appréciation;

- L'article 13 de la Déclaration de 1789 qui dispose que "pour les dépenses de l'administration une contribution commune est indispensable" et qu' "elle doit être également répartie entre tous les citoyens en raison de leurs facultés" ;

- L'article 3 de la Constitution, qui, en matière de citoyenneté, prohibe "qu'aucune section du peuple" s'attribue "l'exercice de la souveraineté" et qui impose au suffrage d'être égal ;

- Le Préambule de la Constitution de 1946 (lui-aussi composante du "bloc de constitutionnalité" depuis la décision de 1971) qui ouvre les droits sociaux sur une base universelle (par exemple : "Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi. Nul ne peut être lésé dans son travail ou son emploi en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances"), les seules limitations admissibles des droits économiques et sociaux touchant les étrangers en situation irrégulière.

Il résulte de cette multiplicité de sources textuelles que le principe d'égalité ne s'applique ni avec la même intensité, ni selon les mêmes règles d'une matière à l'autre (citoyenneté, fiscalité, loi pénale, séjour des étrangers, protection sociale etc.), ce qui rend difficile toute synthèse de la jurisprudence en la matière.

Une autre difficulté réside dans les contradictions apparues entre la jurisprudence et la volonté politique, dont certaines ont été surmontées par une révision constitutionnelle (ainsi pour la parité hommes femmes dans la vie politique ou pour les mesures de "discrimination positives" établies en faveur de la population d'origine indigène en Nouvelle-Calédonie).

Ceci étant, comment, au moins grossièrement, résumer les lignes de force de la jurisprudence du Conseil constitutionnel français sur l'égalité et la situer par rapport à celle des cours homologues ?

1) Il existe des domaines où l'application du principe d'égalité est rigoureuse

Dans ces matières, les différences de situation ne justifient pas de différence de traitement, ou ne les justifient que s'il est démontré qu'une exigence constitutionnelle impérieuse impose une modulation.

Quelles sont ces matières ?

a) On citera d'abord les droits politiques (électorat et éligibilité).

Dans ce domaine, les seules différenciations admises par la Constitution de 1958 (art. 3) touchent à l'âge, à la possession des moyens intellectuels ou à certaines condamnations, car il s'agit de matières dans lesquelles la Constitution prohibe toute discrimination.

Pour le reste, la loi doit être " aveugle " à des caractéristiques comme le sexe, la religion, la race etc... Cela a été expressément énoncé par le Conseil constitutionnel en 1982 à propos des " quotas de femmes " sur les listes municipales. Sauf révision constitutionnelle (elle est justement intervenue en juillet 1999), aucune discrimination, ni négative bien sûr, ni même positive n'est admise par le Conseil.

Dans le même esprit, le Conseil a rappelé que chaque parlementaire était l'élu de la Nation tout entière et non le délégué de la population de sa circonscription, a regardé comme inconstitutionnels la notion de peuple corse ou le principe selon lequel les locuteurs de langues minoritaires pouvaient constituer un groupe disposant de droits collectifs, enfin a assorti de réserves différents dispositifs tendant à instaurer des discriminations en faveur de certains citoyens de Nouvelle-Calédonie.

b) Dans d'autres domaines, comme la loi pénale et la procédure pénale, le principe d'égalité, sans être aussi absolu, est appliqué rigoureusement. Ainsi, la jurisprudence du Conseil n'admet qu'avec beaucoup de réticences l'affaiblissement des garanties de procédure pénale même dans une matière comme la lutte contre le terrorisme (garde à vue : 1993 ; perquisitions de nuit : 1997).

2) A l'extrême inverse, le principe d'égalité commande, dans d'autres domaines, des modulations en fonction de certaines caractéristiques

Nous en citerons deux :

a) En vertu de l'article 13 de la Déclaration de 1789, aux termes duquel " la contribution aux dépenses d'administration doit être répartie entre tous les citoyens en raison de leurs facultés ", l'effort fiscal et, plus généralement, les sujétions imposées dans l'intérêt général, doivent croître avec l'importance des ressources.

Le principe de progressivité de l'impôt sur le revenu a même reçu valeur constitutionnelle (1993).

Si le prélèvement doit croître avec les capacités contributives, il ne doit toutefois pas être manifestement disproportionné (tel serait le cas s'il aboutissait à une spoliation ou plaçait la charge de la solidarité sociale sur une seule catégorie de citoyens).

b) Autre différenciation imposée par l'article 6 de la Déclaration de 1789: " l'accès aux places et emplois publics " est ouvert à tous les citoyens " selon leurs capacités et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ".

Cette obligation constitutionnelle de prendre en compte les " capacités, les vertus et les talents " (à l'exclusion de tout autre critère) a été rappelée par le Conseil au législateur en 1983, à propos de l'accès à la fonction publique, s'agissant d'un projet de loi qui tendait à fonder en partie ce recrutement sur un critère de " représentativité ". Là encore, il n'y a pas de place (sauf révision constitutionnelle) pour des discriminations " positives ". Même solution pour l'élection des magistrats membres du Conseil supérieur de la magistrature (la parité hommes/femmes sur les listes de candidatures a été censurée en 2001).

Lorsqu'il a eu à examiner les règles de recrutement des magistrats, le Conseil a toujours veillé à ce que celles-ci répondent à des critères professionnels rigoureux, allant jusqu'à émettre des "réserves d'interprétation" de portée directive pour combler le silence de la loi.

3) Dans les domaines qui ne sont ni ceux où toute différence de traitement est interdite, ni ceux où un certain type de différenciation est exigé, c'est-à-dire dans la plupart des cas, le Conseil accepte les différences de traitement dans les conditions rappelés par un " considérant de principe " qu'il ne manque jamais de rappeler.

On le citera donc intégralement : "*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 l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit*".

Ce " standard " jurisprudentiel n'est pas sans rappeler celui utilisé par d'autres cours constitutionnelles, en Europe et en Amérique du Nord, ou par des cours supranationales comme la Cour européenne de justice et la Cour européenne des droits de l'homme.

Toutes insistent sur le fait que la différenciation doit être fondée sur un critère objectif, raisonnable, " pertinent " au regard du but poursuivi.

Un certain nombre de cours vérifient en outre explicitement que le but poursuivi est légitime (c'est sous-entendu par le Conseil constitutionnel français).

Certaines peuvent aussi rechercher si les conséquences attendues de la différenciation seront assez positives au regard du but poursuivi pour justifier cette différenciation. Le Conseil constitutionnel français a toujours hésité, pour sa part, à s'engager dans cette voie pour ne pas verser dans un " contrôle de proportionnalité " le conduisant à faire oeuvre de législateur. Reste cependant l'éventualité d'avoir à sanctionner une " erreur manifeste d'appréciation " au cas où il apparaîtrait à l'évidence que les effets mis en avant pour justifier la différence de traitement ne se produiront pas.

Le standard jurisprudentiel qui vient d'être rappelé n'est nullement appliqué de façon abstraite. Tout est ici affaire d'espèce, de nuance et de bon sens.

L'important est que le critère choisi pour différencier apparaisse en rapport direct avec le but poursuivi. Si tel n'est pas le cas, la disposition est censurée. Ainsi, en 2000, pour "l'écotaxe" en ce que son objet était de lutter contre l'effet de serre, alors que son assiette comprenait la consommation d'énergie électrique qui, en raison de son origine en France, ne contribue pas à l'émission de gaz à effet de serre.

Ce lien une fois établi, la différenciation sera d'autant mieux admise (et la tentation du contrôle de proportionnalité d'autant mieux écartée) que le but poursuivi sera d'intérêt général et susceptible de se rattacher à une exigence constitutionnelle.

C'est ici - et ici seulement - que les " discriminations positives " sont légitimes.

Il en va notamment ainsi des mesures d'aides ou d'incitations en matière économique, éducative, de santé ou d'aménagement du territoire, fondées sur la nécessité de compenser un handicap individuel, social ou géographique.

Ces mesures pourront prendre par exemple la forme de dispositions fiscales favorables aux entreprises s'établissant dans les quartiers en difficulté ou dans les zones rurales déshéritées.

Elles pourront également revêtir la forme de subventions spéciales aux établissements d'enseignement confrontés aux problèmes les plus difficiles d'encadrement, d'avantages de carrière pour leurs personnels et de bourses spéciales pour leurs élèves.

Ce dernier exemple est intéressant car il illustre la conception française de l'" affirmative action " : oui aux bourses d'études permettant de restaurer l'égalité des chances ; non aux places réservées d'avance à telle ou telle catégorie de la population.

Parmi les problèmes non encore complètement résolus par le Conseil pour apprécier la validité constitutionnelle des différences de traitement opérées se trouve celui du seuil. Ainsi, s'agissant des entreprises, l'assujettissement à tel nouveau régime d'imposition, ou à telle nouvelle obligation en matière de relations du travail, doit-il jouer dès le franchissement d'un seuil (chiffre d'affaires, effectif) ? Si le principe d'un seuil, dès lors qu'il constitue un critère objectif et raisonnable compte tenu du but recherché, n'est pas en cause, on peut en revanche s'interroger sur l'effet brutal de son franchissement. Le principe d'égalité est-il compatible avec cette discontinuité ? N'exige-t-il pas un régime " en sifflet " ? Pour trancher, le Conseil constitutionnel prendra également en compte la nécessité de ne pas compliquer exagérément la législation, une telle complexité méconnaissant l'objectif de valeur constitutionnelle, dégagé en 1999 "d'intelligibilité de la loi".

Annexe 1 : considérants standard sur l'égalité

Décision n° 84-184 DC du 29 décembre 1984 - Loi de finances pour 1985

(...)

26 Considérant que le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que le législateur édicte, par l'octroi d'avantages fiscaux, des mesures d'incitation à la création et au développement d'un secteur d'activité concourant à l'intérêt général, notamment, comme cela est prévu par l'article 79, des fondations et associations d'intérêt général à caractère culturel ;

(...)

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

(...)

30. 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" ; que, conformément à 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 des contribuables ;

Décision n° 96-380 DC du 23 juillet 1996

Loi relative à l'entreprise nationale France Télécom

9. Considérant que le principe d'égalité ainsi invoqué ne s'oppose pas à ce que le législateur déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général dès lors que les différences de traitement qui en résultent sont en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ;(....)

Décision n° 97-388 DC du 20 mars 97 - Loi créant les plans d'épargne retraite

(...)

25. Considérant que le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que le législateur édicte pour des motifs d'intérêt général des mesures d'incitation par l'octroi d'avantages fiscaux ; que celui-ci a entendu favoriser pour les salariés qui le souhaitent, la constitution d'une épargne en vue de la retraite propre à compléter les pensions servies par les régimes obligatoires de sécurité sociale et de nature à renforcer les fonds propres des entreprises ; que les versements des salariés ainsi

exonérés sont limités en vertu de l'article premier de la loi et que les sommes dont bénéficieront en retour ceux-ci ou leurs ayants-droit seront elles-mêmes assujetties à l'impôt sur le revenu ; que dès lors l'avantage fiscal en cause n'est pas de nature à porter atteinte au principe de progressivité de l'impôt; que par suite les moyens invoqués ne peuvent être accueillis ;

Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998

Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions

9. Considérant, enfin, qu'aux termes du sixième alinéa 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 toute nature... " ; qu'il **appartient au législateur, lorsqu'il établit une imposition, d'en déterminer librement l'assiette, sous la réserve des principes et des règles de valeur constitutionnelle ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels ;**

Annexe 2 : critères objectifs et rationnels

Décision n° 83-164 DC du 29 décembre 1983

Loi de finances pour 1984

10. Considérant que pour poser les règles d'établissement de l'assiette de l'impôt sur les grandes fortunes, le législateur a fondé son appréciation sur des **critères objectifs et rationnels** en cette matière ; que, dès lors, cet impôt est établi d'une façon régulière au regard des règles et principes de valeur constitutionnelle, et notamment de la prise en compte nécessaire des facultés contributives des citoyens ;

Décision n° 89-270 DC du 29 décembre 1989

Loi de finances rectificative pour 1989

4. Considérant qu'il appartient au législateur, lorsqu'il établit une imposition d'en déterminer librement l'assiette, sous la réserve du respect des principes et des règles de valeur constitutionnelle ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, le législateur doit fonder son appréciation sur des **critères objectifs et rationnels ;**

Décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990

Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux

19. Considérant qu'il appartient au législateur, lorsqu'il établit une imposition, d'en déterminer librement l'assiette, sous la réserve du respect des principes et des règles de valeur constitutionnelle ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, le législateur doit fonder son appréciation sur des **critères objectifs et rationnels** ;

Décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990

Loi de finances pour 1991

Considérant que les contributions concernant respectivement les revenus d'activité et les revenus de remplacement, les revenus du patrimoine, et les produits de placement constituent des impositions distinctes ; que, pour l'application du principe d'égalité devant l'impôt, la situation des personnes redevables s'apprécie au regard de chaque imposition prise isolément ; que, dans chaque cas, le législateur doit, pour se conformer au principe d'égalité, fonder son appréciation sur des **critères objectifs et rationnels** ;

Considérant qu'il appartient au législateur, lorsqu'il établit une imposition, d'en déterminer librement l'assiette, sous la réserve du respect des principes et des règles de valeur constitutionnelle ; qu'en particulier, pour se conformer au principe d'égalité, le législateur doit fonder son appréciation, comme il a été dit ci-dessus à propos de la détermination des redevables, sur des **critères objectifs et rationnels** ;

Décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991

Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier

29. Considérant qu'il appartient au législateur, lorsqu'il établit une imposition, d'en déterminer librement l'assiette, sous la réserve des principes et des règles de valeur constitutionnelle ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, le législateur doit fonder son appréciation sur des **critères objectifs et rationnels** ;

Décision n° 95-369 DC du 28 décembre 1995

Loi de finances pour 1996

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 ;

Décision n° 96-385 DC du 30 décembre 1996

Loi de finances pour 1997

4. Considérant que si le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que le législateur décide de différencier l'octroi d'avantages fiscaux, 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 ;

29. Considérant qu'il appartient au législateur, lorsqu'il établit une imposition, d'en déterminer librement l'assiette et le taux sous la réserve du respect des principes et des règles de valeur constitutionnelle ; 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 ;

30. Considérant d'une part qu'en modifiant l'assiette de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat pour l'élargir aux surfaces consacrées à la vente au détail de carburants et en augmentant ses taux minimal et maximal lorsque l'établissement assujetti a une activité de vente au détail de carburants, le législateur a entendu prendre en compte à ces deux titres la circonstance que cette activité avait une incidence sur le montant du chiffre d'affaires global réalisé ; qu'il a ainsi fondé son appréciation sur des **critères objectifs et rationnels** ;

Décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997

Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration

4. Considérant que la disposition critiquée prévoit un nouveau cas de refus de visa du certificat d'hébergement fondé sur l'existence d'un " détournement de la procédure " ; qu'il est toujours loisible à l'administration, même en l'absence de texte l'y autorisant expressément, de rejeter une demande entachée de fraude à la loi ; que l'expression utilisée par le législateur doit être entendue en l'espèce comme ayant fait référence à une telle fraude ; que cette dernière ne pourra, sous le contrôle du juge administratif, être établie de façon certaine qu'en fonction de **critères objectifs et rationnels** ; que les enquêtes demandées par le préfet aux services de police ou de gendarmerie, qui ont la nature d'enquête administrative, se limiteront à la recherche d'informations nécessaires à l'établissement d'une telle preuve

Décision n° 97-390 DC du 19 novembre 1997

Loi organique relative à la fiscalité applicable en Polynésie française

7. Considérant, enfin, que la délibération de l'assemblée territoriale du 8 décembre 1994 institue plusieurs contributions respectivement assises sur les traitements, salaires, pensions, rentes viagères et indemnités diverses, sur les revenus des professions et activités non salariées, sur les produits des activités agricoles et assimilées et sur le revenu des capitaux mobiliers ; que, pour l'application du principe d'égalité devant l'impôt, la situation des personnes redevables s'apprécie au regard de chaque imposition prise isolément ; que, dans chaque cas, s'il appartient à l'autorité compétente de déterminer librement l'assiette et le taux de la contribution concernée, c'est à la condition de respecter les principes et règles de valeur constitutionnelle et, en particulier, pour se conformer au principe d'égalité, de fonder son appréciation sur des **critères objectifs et rationnels** ; qu'en outre, dans la mesure où les contributions instituées par la délibération validée ont pour finalité commune la mise en oeuvre d'un principe de solidarité territoriale, ni la détermination des différentes catégories mentionnées par la délibération, ni le choix des modalités d'imposition de ces catégories ne doivent créer de disparité manifeste entre redevables ;

8. Considérant, en l'espèce, que la délibération de l'assemblée territoriale fonde sur des **critères objectifs et rationnels** les modalités d'imposition de chaque catégorie de revenus ; qu'elle n'exclut de son champ d'application aucune catégorie de revenus ; qu'elle détermine l'assiette et le taux des différentes contributions selon des modalités adaptées aux spécificités de chacune de ces catégories, et notamment au niveau de développement du secteur primaire et à l'isolement géographique des exploitations concernées ; que, dans ces conditions, ces dispositions ne sont pas entachées d'une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

Décision n° 97-391 DC du 7 novembre 1997

Loi portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier

10. Considérant enfin qu'en prévoyant que les dispositions nouvelles régiraient les exercices ouverts à compter du 1er janvier 1997, le législateur s'est borné à déterminer les modalités d'application de la loi dans le temps, en fondant son appréciation sur des **critères objectifs et rationnels** en fonction du but qu'il s'était fixé ; que, dans ces conditions, le principe d'égalité n'a pas été méconnu ;

Décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997

Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998

13. Considérant qu'il appartient au législateur, lorsqu'il institue une imposition, d'en déterminer librement l'assiette et le taux, sous réserve du respect des principes et règles de valeur constitutionnelle ; 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 ;

16. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la différence de traitement opérée par la loi se fonde sur des **critères objectifs et rationnels** , en rapport avec les buts que s'est fixés le législateur ;

35. 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 ;

Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998

Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail

33. Considérant, en deuxième lieu, qu'il ressort tant de l'exposé des motifs que des débats parlementaires que le législateur s'est assigné comme objectif primordial de diminuer le taux de chômage grâce aux effets positifs escomptés de la réduction de la durée du travail sur les effectifs employés par les entreprises du secteur concurrentiel ; que le champ d'application des dispositions de l'article 1er est en rapport direct avec le but ainsi fixé et fondé sur des **critères objectifs et rationnels** ;

35. Considérant que le nouvel article L. 212-1 bis du code du travail s'applique, à compter du 1er janvier 2002, à toutes les entreprises qu'il mentionne, quel que soit leur effectif ; que la différence de traitement selon le nombre de salariés des entreprises a dès lors un caractère temporaire ; qu'en outre, en reportant au 1er janvier 2002, pour les entreprises employant vingt salariés au plus, l'entrée en vigueur de la disposition critiquée, le législateur a entendu laisser aux petites entreprises un délai d'adaptation supplémentaire, compte tenu des difficultés propres à la gestion du personnel dans de telles entreprises ; que la différence de traitement qu'il a ainsi instituée, fondée sur un critère objectif et rationnel, est inspirée par une raison d'intérêt général en rapport direct avec l'objet de ladite disposition ; qu'il y a lieu, au surplus, de relever que, pour tempérer les effets de seuil déterminant la date d'application de la nouvelle durée légale du travail, l'article 1er, d'une part précise qu'il ne sera pas tenu compte du dépassement du seuil de vingt salariés lorsque celui-ci survient entre le 1er janvier 2000 et le 31 décembre 2001, et d'autre part implique, en application de l'article L. 421-1 du code du travail, que la durée légale de trente cinq heures s'appliquera, au 1er janvier 2000, aux entreprises dont l'effectif aura dépassé vingt salariés pendant douze mois, consécutifs ou non, au cours des trois années précédentes ;

Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998

Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions

9. Considérant, enfin, qu'aux termes du sixième alinéa 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 toute nature... " ; qu'il appartient au législateur, lorsqu'il établit une imposition, d'en déterminer librement l'assiette, sous la réserve des principes et des règles de valeur constitutionnelle ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il doit fonder son appréciation sur des **critères objectifs et rationnels** ;

Décision n° 98-404 DC du 18 décembre 1998

Loi de financement de la sécurité sociale pour 1999

18. Considérant qu'il était loisible au législateur, dans un but de régulation des dépenses médicales, de prévoir, dans le cas où le montant constaté des dépenses est inférieur à l'objectif des dépenses, l'affectation de la différence à un fonds de régulation et à la revalorisation des honoraires des médecins, et, dans le cas inverse,

l'assujettissement des médecins conventionnés à une contribution obligatoire assise sur leurs revenus professionnels ; qu'il devait, toutefois, pour respecter le principe d'égalité, fonder son appréciation sur des **critères objectifs et rationnels** en rapport avec l'objectif de modération des dépenses médicales qu'il s'était assigné ;

19. Considérant qu'en mettant à la charge de tous les médecins conventionnés, généralistes et spécialistes, une contribution assise sur leurs revenus professionnels, et ce, quel qu'ait été leur comportement individuel en matière d'honoraires et de prescription pendant l'année au cours de laquelle le dépassement a été constaté, le législateur n'a pas fondé son appréciation sur des **critères objectifs et rationnels** en rapport avec l'objet de la loi ; que, dès lors, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres griefs, il y a lieu de déclarer contraires à la Constitution les dispositions du II du nouvel article L. 162-5-3 du code de la sécurité sociale ; que les autres dispositions de l'article 26 de la loi en sont inséparables ; que les dispositions du III de l'article 27 de la loi, qui mettent à la charge des médecins conventionnés, au titre de l'année 1998, une contribution calculée selon les modalités prévues à l'article 26, sont également contraires à la Constitution ; que les autres dispositions de l'article 27 en sont inséparables ; qu'il y a lieu, en conséquence, de déclarer contraires à la Constitution, dans leur ensemble, les articles 26 et 27 de la loi déferée ;

24. Considérant que les députés, auteurs de la première requête, soutiennent que la contribution mise à la charge des entreprises exploitant des spécialités pharmaceutiques, au cas où leur chiffre d'affaires d'ensemble s'est accru d'un pourcentage excédant le taux de progression de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, revêt le caractère d'une sanction ; que, si sont seules redevables de cette contribution les entreprises qui n'ont pas signé de convention avec le comité économique du médicament, il résulte de l'article 30 de la loi que ce comité peut résilier la convention si l'évolution des dépenses de médicaments n'est pas compatible avec l'objectif national des dépenses de santé ; qu'un tel " mécanisme de sanction automatique " serait prohibé par l'article 8 de la Déclaration de 1789 ; que les sénateurs requérants soutiennent également que ce prélèvement n'est pas fondé sur des " **critères objectifs et rationnels** " ; que, tant le critère d'assujettissement que le mode de calcul de la contribution sont "sans rapport direct avec l'objectif de maîtrise des dépenses pharmaceutiques" que s'est fixé le législateur ; qu'enfin les députés comme les sénateurs requérants soutiennent que la

progressivité de la contribution critiquée est entachée d'erreur manifeste d'appréciation, en raison notamment d'"effets de seuil massifs", et ce au regard tant de l'"exigence de proportionnalité des sanctions" que du principe d'égalité devant les charges publiques affirmé par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;

26. Considérant, en second lieu, que, s'il appartient au législateur, lorsqu'il établit une imposition, d'en déterminer librement l'assiette, sous réserve de respect des principes de valeur constitutionnelle, il doit, pour se conformer au principe d'égalité, fonder son appréciation sur des **critères objectifs et rationnels** en fonction du but qu'il s'assigne ; qu'en exonérant de la contribution contestée les entreprises ayant signé et respecté une convention avec le comité économique du médicament, le législateur a entendu favoriser celles des entreprises exploitant des spécialités pharmaceutiques qui se sont contractuellement engagées dans une politique de modération des prix de vente des médicaments remboursables qu'elles exploitent et de maîtrise de leurs coûts de promotion ; qu'une telle exonération repose sur des **critères objectifs et rationnels** au regard du double objectif de contribution des entreprises exploitant des spécialités pharmaceutiques au financement de l'assurance maladie et de modération de la progression des dépenses pharmaceutiques que s'est assigné le législateur ; que l'assiette de cette contribution, constituée par le chiffre d'affaires hors taxes réalisé en France sur les médicaments remboursables, qui reflète la part prise par les entreprises concernées dans les dépenses d'assurance maladie, satisfait également à cette exigence d'objectivité et de rationalité ; que ni la progressivité de la contribution contestée, ni ses effets de seuil ne sont excessifs au regard de la nécessaire prise en compte des facultés contributives de chacun, telle qu'elle résulte de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;

Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998

Loi de finances pour 1999

16. Considérant, en dernier lieu, qu'en rendant applicable le nouveau plafonnement au calcul de l'impôt sur les revenus perçus en 1998, exigible en 1999, le législateur s'est borné à déterminer les modalités d'application de la loi dans le temps, en fondant son appréciation sur des **critères objectifs et rationnels** en fonction du but qu'il s'était assigné ;

21. Considérant que le législateur a entendu, en étendant la franchise en base de taxe sur la valeur ajoutée, simplifier les démarches et les obligations des petites entreprises ; qu'au regard de l'objet de la loi, le législateur a fondé son appréciation sur des **critères objectifs et rationnels** en déterminant les seuils applicables et les catégories d'entreprises concernées ; que les effets éventuels des dispositions contestées sur les conditions de la concurrence dans un secteur déterminé ne sont pas constitutifs d'une rupture de l'égalité devant l'impôt ; que, par suite, le moyen doit être rejeté ;

39. Considérant qu'il appartient au législateur, lorsqu'il établit une imposition, d'en déterminer l'assiette et le taux sous la réserve du respect des principes et des règles de valeur constitutionnelle ; 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 ;

40. Considérant qu'en décidant d'élargir l'assiette de la taxe sur les locaux à usage de bureaux en Ile-de-France aux locaux commerciaux et de stockage dont les superficies sont respectivement égales ou supérieures à 2 500 m² et 5 000 m², et en fixant des taux respectifs de 12 F et de 6 F par mètre carré, le législateur a fondé son appréciation sur des **critères objectifs et rationnels** en fonction du but qu'il s'est fixé, qui est de préserver la capacité d'intervention financière de l'État en Ile-de-France afin de corriger les déséquilibres de cette région en matière de logement social, de transports collectifs et d'infrastructures de transports ; qu'il n'a pas méconnu les capacités contributives des entreprises assujetties en faisant varier le montant de la taxe en proportion de la superficie des locaux ; que les exonérations prévues en faveur de certaines activités sont justifiées soit par leur caractère d'intérêt général, soit par leur spécificité au regard des finalités d'aménagement du territoire que poursuit le législateur ; qu'au regard de l'objet de la loi, il était loisible à ce dernier d'assujettir à la taxe les locaux en cause quel que soit leur état d'utilisation ;

51. Considérant qu'il appartient au législateur de déterminer librement l'assiette d'une imposition sous réserve du respect des principes et des règles de valeur constitutionnelle ; qu'il doit, en particulier, fonder son appréciation sur des **critères objectifs et rationnels** en fonction du but qu'il se propose ; que le principe d'égalité devant les charges publiques ne fait pas obstacle à ce que le législateur, dans l'exercice des compétences qu'il tient de l'article 34 de la Constitution, supprime des

éléments de l'assiette d'une imposition, dès lors qu'en allégeant ainsi la charge pesant sur les contribuables, il n'entraîne pas de rupture caractérisée de l'égalité entre ceux-ci ;

68. Considérant, enfin, qu'en mettant à la charge des entreprises de transport aérien public une taxe qui s'ajoute au prix acquitté par le client, et qui sera affectée, sur chaque aérodrome, au financement de services de sécurité-incendie-sauvetage, de lutte contre le péril aviaire et de sûreté, ainsi qu'à celui de mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux, le législateur a fondé son appréciation sur des **critères objectifs et rationnels** ; qu'au regard du montant de cette taxe, comme des missions qu'elle sera appelée à financer, le législateur n'a pas créé de rupture caractérisée de l'égalité entre les redevables de cette taxe et les autres citoyens ; qu'il en va de même de la taxe instituée par l'article 51 ;

Décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999

Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux

30. Considérant, en deuxième lieu, que, si la dissolution d'un conseil régional était prononcée, en application de l'article L. 4132-3 du code général des collectivités territoriales, avant le prochain renouvellement général des conseils régionaux, l'élection du conseil régional consécutive à cette dissolution se ferait selon le nouveau mode de scrutin ; que la coexistence temporaire de conseils régionaux élus selon des modes de scrutin différents n'est pas contraire au principe d'égalité dès lors qu'elle résulte de modalités d'entrée en vigueur de la loi fondées, comme en l'espèce, sur des **critères objectifs et rationnels** ; que le grief invoqué doit ainsi être rejeté ;

Décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999

Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie

17. Considérant, en second lieu, que les modalités retenues par l'article 24 pour favoriser l'emploi local respectent également l'habilitation donnée à la loi organique par l'article 77 de la Constitution ; qu'il appartiendra aux "lois du pays" prises en application de l'article 24, et susceptibles d'être soumises au contrôle du Conseil constitutionnel, de fixer, pour chaque type d'activité professionnelle et chaque secteur d'activité, la "durée suffisante de résidence" mentionnée aux premier et deuxième alinéas de cet article en se fondant sur des **critères objectifs et rationnels**

en relation directe avec la promotion de l'emploi local, sans imposer de restrictions autres que celles strictement nécessaires à la mise en oeuvre de l'accord de Nouméa ; qu'en tout état de cause, cette durée ne saurait excéder celle fixée par les dispositions combinées des articles 4 et 188 pour acquérir la citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie ;

Décision n° 99-414 DC du 8 juillet 1999

Loi d'orientation agricole

8. Considérant, en second lieu, qu'il est loisible au législateur de subordonner l'aide apportée par l'État aux établissements d'enseignement privés à la nature et à l'importance de leur contribution à l'accomplissement de missions d'enseignement ; que, sous réserve de fonder son appréciation sur des **critères objectifs et rationnels**, il lui appartient, en particulier, de déterminer celles des formations dispensées par ces établissements qui sont susceptibles de bénéficier d'une telle aide ; qu'il a pu en l'espèce, compte tenu des spécificités actuelles de l'enseignement dispensé dans les lycées agricoles privés, ne pas inclure dans le champ du régime de contractualisation prévu par les articles L. 813-8 et L. 813-9 du code rural les formations de l'enseignement supérieur agricole autres que celles conduisant au brevet de technicien supérieur ;

Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999

Loi portant création d'une couverture maladie universelle

21. Considérant 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 ; 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 ;

22. Considérant qu'en soumettant les organismes de protection sociale complémentaire à un prélèvement sur leur chiffre d'affaires en matière de santé, le législateur a entendu les faire participer au financement de la couverture maladie universelle ; qu'il s'est fondé, à cette fin, sur des **critères objectifs et rationnels** ; qu'en définissant comme il l'a fait l'assiette de la contribution en cause et en en fixant le taux à 1,75 %, le législateur n'a pas créé de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ; qu'il a pu exonérer de contribution les organismes d'assurance maladie en raison de leur place dans le système de protection sociale,

des missions de service public qui leur sont confiées et des contraintes spécifiques qui, de ce fait, pèsent sur eux ;

Décision n° 99-422 DC du 21 décembre 1999

Loi de financement de la sécurité sociale pour 2000

47. Considérant, d'une part, que le système de régulation des dépenses de soins de ville institué par la disposition contestée se borne à autoriser la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés, quand un accord avec les professionnels de santé n'a pas été possible, à faire varier les tarifs qui leur sont applicables, lorsqu'en cours d'année l'évolution des dépenses ne paraît pas compatible avec le respect de l'objectif annuel de dépenses ; que ces modifications de tarif, qui, au demeurant, ne revêtent pas un caractère automatique et n'entraînent aucun reversement, ne méconnaissent pas le principe constitutionnel d'égalité, dès lors qu'elles ont vocation à s'appliquer aux professionnels de santé des activités concernées par l'augmentation excessive des dépenses et que la baisse de tarif n'exercera ses effets que pour l'avenir ; qu'un tel mode de régulation des dépenses repose sur des **critères objectifs et rationnels** en rapport avec l'objet de la loi, qui est le respect de l'objectif annuel de dépenses d'assurance maladie ; que doit donc être rejeté le moyen tiré de la violation du principe d'égalité ;

Décision n° 99-424 DC du 29 décembre 1999

Loi de finances pour 2000

37. Considérant que l'article critiqué ne modifie pas les règles d'intervention du fonds national pour le développement du sport ; que la nécessité de la contribution contestée résulte de l'intérêt général qui s'attache aux missions de ce fonds ; que **les critères d'assujettissement retenus sont objectifs et rationnels** ; que, dès lors, le moyen tiré de l'atteinte portée au principe de nécessité de l'impôt ne peut qu'être rejeté ;

Décision n° 99-423 DC du 13 janvier 2000

Loi relative à la réduction négociée du temps de travail

54. Considérant, en troisième lieu, que, selon les sénateurs requérants, la différence de traitement dont bénéficient les entreprises en situation de monopole ne reposerait pas sur des **critères objectifs et rationnels** ; qu'en excluant, au quatrième alinéa de l'article 21 de la loi, du bénéfice de l'allègement de cotisations sociales certains

organismes publics, eu égard à leurs spécificités, le législateur n'a pas méconnu le principe d'égalité ;

Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000

Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains

31. Considérant que les députés requérants font valoir que cette disposition introduit une différence de traitement entre propriétaires fonciers qui ne repose sur aucun critère objectif et rationnel ;

32. Considérant que le législateur a seulement entendu, s'agissant de la majoration de la valeur locative cadastrale prévue à l'article 1396 du code général des impôts, substituer un plafond forfaitaire au plafond antérieurement fixé en proportion de la valeur locative ; que l'augmentation d'imposition des terrains constructibles qui en découlera n'est pas excessive et trouve sa justification dans la valorisation de ces terrains résultant de leur classement et des travaux d'équipement effectués par la commune ; qu'ainsi, la majoration critiquée repose sur des **critères objectifs et rationnels** en rapport direct avec l'objet de la loi ; que, par suite, le grief tiré d'une rupture de l'égalité devant l'impôt ne saurait être accueilli ;

Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000

Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001

32. Considérant qu'il appartient au législateur, lorsqu'il institue une imposition, d'en déterminer librement l'assiette et le taux, sous réserve du respect des principes et règles de valeur constitutionnelle et compte tenu des caractéristiques de l'imposition en cause ; 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 ;

Décision n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000

Loi de finances pour 2001

3. Considérant que, selon les sénateurs requérants, cette disposition entraînerait une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques à trois titres ; qu'en premier lieu, les différences de traitement qu'elle institue seraient sans rapport avec la " finalité économique de la loi " qui est de " favoriser le développement de l'épargne " ; qu'en deuxième lieu, d'" importants effets de seuil " seraient à craindre ; qu'en troisième lieu, " l'imposition au taux marginal du barème de l'impôt sur le

revenu n'est pas un critère objectif et rationnel de la capacité contributive et n'a été choisie qu'en raison du contexte politique de la mesure " ;

22. Considérant qu'il appartient au législateur, lorsqu'il établit une imposition, d'en déterminer l'assiette et le taux sous réserve du respect des principes et règles de valeur constitutionnelle ; 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 ;

23. Considérant qu'en déterminant comme assiette de la taxe la surface du local ou de l'emplacement où l'activité commerciale à durée saisonnière est exercée, ou, si l'activité est exclusivement exercée dans un véhicule, le double de la surface de celui-ci, et en fixant un tarif qui, par jour d'activité, ne peut être inférieur à cinq francs par mètre carré, ni excéder soixante francs par mètre carré, le législateur a fondé son appréciation sur des **critères objectifs et rationnels** en fonction du but qu'il s'est fixé ; qu'en effet, en soumettant à une taxe sur les activités commerciales à durée saisonnière les commerçants non redevables de la taxe professionnelle au titre d'une activité dans la commune, le législateur a entendu remédier à une situation jugée par lui inéquitable ; qu'en faisant varier le montant de la taxe en proportion de la superficie du local, de l'emplacement ou du véhicule, dans les limites précédemment indiquées et en tenant compte de la durée d'activité dans la commune, il n'a pas porté atteinte au principe de l'égalité devant l'impôt ;

Quotas par sexe

Décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982

Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales

"(...)

En ce qui concerne les dispositions de l'article L. 260 bis du code électoral, tel qu'il résulte de l'article 4 de la loi :

5. Considérant qu'en vertu de l'article 4 de la loi soumise à l'examen du Conseil, les conseillers municipaux des villes de 3500 habitants et plus sont élus au scrutin de liste ; que les électeurs ne peuvent modifier ni le contenu ni l'ordre de présentation des listes et qu'en vertu de l'article L. 260 bis : Les listes de candidats ne peuvent comporter plus de 75 p. 100 de personnes du même sexe ;

6. Considérant qu'aux termes de l'article 3 de la Constitution : La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret. Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques. **Et qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : Tous les citoyens étant égaux aux yeux de la loi sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celles de leurs vertus et de leurs talents ;**

7. Considérant que du rapprochement de ces textes il résulte que la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux

qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ou pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu ; que ces principes de valeur constitutionnelle s'opposent à toute division par catégories des électeurs ou des éligibles ; qu'il en est ainsi pour tout suffrage politique, notamment pour l'élection des conseillers municipaux ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la règle qui, pour l'établissement des listes soumises aux électeurs, comporte une distinction entre candidats en raison de leur sexe, est contraire aux principes constitutionnels ci-dessus rappelés ; qu'ainsi, l'article L. 260 bis du code électoral tel qu'il résulte de l'article 4 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel doit être déclaré contraire à la Constitution ; (...)"

Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux
et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement
des conseils régionaux

Décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999

"(...)

- SUR L'OBLIGATION D'ASSURER LA PARITE ENTRE CANDIDATS FEMININS ET MASCULINS ENONCEE PAR LES ARTICLES 4 ET 17 :

Considérant que le deuxième alinéa de l'article L. 346 du code électoral dans sa rédaction issue de l'article 4 de la loi déferée, dispose que : "Chaque liste assure la parité entre candidats féminins et masculins" ; que l'article 17 complète l'article L. 370 du même code afin d'étendre cette obligation aux élections à l'Assemblée de Corse ;

Considérant que les sénateurs requérants estiment ces dispositions contraires à l'article 3 de la Constitution, à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ainsi qu'à la chose jugée par le Conseil constitutionnel dans sa décision susvisée du 18 novembre 1982 ;

Considérant que, en l'état, et **pour les motifs énoncés dans la décision susvisée du 18 novembre 1982**, la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont exclus ni pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ni pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu, sans que puisse être opérée aucune distinction entre électeurs ou éligibles en raison de leur sexe ; que, par suite, les dispositions contestées doivent être déclarées contraires à la Constitution ; (...)"

Commentaire aux Cahiers du conseil constitutionnel n° 7

(...)

L'obligation pour chaque liste d'assurer la parité entre candidats masculins et féminins posait assurément une question plus délicate.

S'appuyant sur la décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982 (Rec. p. 66), les sénateurs requérants rappelaient que, du rapprochement de l'article 3 de la Constitution - qui affirme l'égalité devant le droit de suffrage - et de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen - relatif à l'égal accès de tous les citoyens aux emplois publics - il résulte qu'une distinction opérée par la loi entre candidats en raison de leur sexe est contraire à la Constitution et ils concluaient à l'inconstitutionnalité de la disposition imposant à chaque liste d'assurer la parité entre les sexes.

Certes, une révision constitutionnelle était alors en discussion au Parlement visant à inscrire dans la Constitution le principe de " l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives. "

Mais, en l'état du droit applicable, le Conseil constitutionnel ne pouvait que confirmer sa jurisprudence de 1982 et, reprenant sinon les termes mêmes, du moins le raisonnement de sa décision antérieure, il a censuré les dispositions contestées.

(...)

Décision n° 2000-429 DC - 30 mai 2000

**Loi tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes
aux mandats électoraux et fonctions électives**

- SUR LES ARTICLES 2, 3 ET 5 À 8 :

Considérant que les articles 2, 3 et 5 à 8 de la loi déferée modifient des dispositions du code électoral relatives aux élections municipales dans les communes visées au chapitre III du titre IV du livre Ier du code électoral, aux élections sénatoriales dans les départements où le mode de scrutin est la représentation proportionnelle, aux élections régionales, à l'élection des conseillers à l'Assemblée de Corse, à celle des représentants au Parlement européen et aux élections cantonales dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon ; que pour l'ensemble des élections en cause, il résulte des modifications opérées que, "sur chacune des listes, l'écart entre le nombre des candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un" ;

Considérant qu'il résulte des articles 3 et 7 de la loi que, pour celles de ces élections ayant lieu au scrutin de liste à un seul tour, "chaque liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe" ; qu'en application des articles 2, 5, 6 et 8, s'agissant des élections ayant lieu au scrutin de liste à deux tours, "au sein de chaque groupe entier de six candidats dans l'ordre de présentation de la liste doit figurer un nombre égal de candidats de chaque sexe" ;

Considérant que les auteurs de la requête font valoir que les dispositions constitutionnelles nouvelles résultant de la loi constitutionnelle susvisée "n'ont pas abrogé d'autres dispositions de la Constitution notamment l'ensemble de l'article 3 de la Constitution et l'article 4 avant modification" ; que les dispositions issues de la réforme constitutionnelle de 1999 "ne sont pas normatives mais objectives" ; que, dans la mesure où elles ne fixent qu'un objectif, elles ne sauraient justifier de mesures contraignantes ou pénalisantes ; qu'en conséquence, en imposant pour les élections se déroulant au scrutin proportionnel à deux tours un "quota proche de 50 % pour chaque sexe" et en conduisant "à l'instauration d'une véritable obligation de

quotas" pour les élections au scrutin proportionnel à un tour, le législateur aurait instauré un dispositif contraire aux articles 3 et 4 de la Constitution, ainsi qu'à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; qu'il aurait par ailleurs méconnu les décisions du Conseil constitutionnel n° 82-146 DC du 18 novembre 1982 et n° 98-407 DC du 14 janvier 1999 ;

Considérant qu'aux termes du dernier alinéa de l'article 3 de la Constitution : "La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives" ; qu'il résulte du second alinéa de l'article 4 de la Constitution que les partis et groupements politiques "contribuent à la mise en oeuvre du principe énoncé au dernier alinéa de l'article 3 dans les conditions déterminées par la loi" ;

Considérant, en premier lieu, que rien ne s'oppose, sous réserve des prescriptions des articles 7, 16 et 89 de la Constitution, à ce que le pouvoir constituant introduise dans le texte de la Constitution des dispositions nouvelles qui, dans les cas qu'elles visent, dérogent à des règles ou principes de valeur constitutionnelle ; qu'il en est ainsi des dispositions précitées qui ont pour objet et pour effet de lever les obstacles d'ordre constitutionnel relevés par le Conseil constitutionnel dans les décisions susmentionnées ; qu'en conséquence, les requérants ne sauraient utilement se prévaloir de l'autorité de chose jugée attachée auxdites décisions ;

Considérant, en second lieu, qu'il ressort des dispositions du cinquième alinéa de l'article 3 de la Constitution, éclairées par les travaux préparatoires de la loi constitutionnelle susvisée du 8 juillet 1999, que le constituant a entendu permettre au législateur d'instaurer tout dispositif tendant à rendre effectif l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ; qu'à cette fin, il est désormais loisible au législateur d'adopter des dispositions revêtant soit un caractère incitatif, soit un caractère contraignant ; qu'il lui appartient toutefois d'assurer la conciliation entre les nouvelles dispositions constitutionnelles et les autres règles et principes de valeur constitutionnelle auxquels le pouvoir constituant n'a pas entendu déroger ;

Considérant que les dispositions critiquées de la loi déferée fixant des règles obligatoires relatives à la présence de candidats de chaque sexe dans la

composition des listes de candidats aux élections se déroulant au scrutin proportionnel entrent dans le champ des mesures que le législateur peut désormais adopter en application des dispositions nouvelles de l'article 3 de la Constitution ; qu'elles ne méconnaissent aucune des règles ni aucun des principes de valeur constitutionnelle auxquels la loi constitutionnelle susvisée n'a pas entendu déroger ;

Décision n° 2001-445 DC - 19 juin 2001

Loi organique relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature

. En ce qui concerne l'organisation des élections au Conseil supérieur de la magistrature :

56. Considérant que l'article 33, qui modifie l'article 3 de la loi organique du 5 février 1994 susvisée relative au Conseil supérieur de la magistrature, aménage le mode de scrutin régissant l'élection au Conseil supérieur de la magistrature des représentants des magistrats qui n'exercent pas des fonctions de chef de juridiction ; qu'à cet égard, il introduit la représentation proportionnelle aux deux degrés de l'élection et instaure des règles de parité entre les candidats de l'un et l'autre sexe ; que l'article 34 rend les dispositions de l'article 33 applicables lors du prochain renouvellement du Conseil supérieur de la magistrature ;

57. **Considérant que si, aux termes des dispositions du cinquième alinéa de l'article 3 de la Constitution, dans leur rédaction issue de la loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999 : "La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives", il résulte tant des travaux parlementaires ayant conduit à leur adoption que de leur insertion dans ledit article que ces dispositions ne s'appliquent qu'aux élections à des mandats et fonctions politiques ;**

58. Considérant que les règles édictées pour l'établissement des listes de candidats à l'élection à des dignités, places et emplois publics autres que ceux ayant un caractère politique ne peuvent, au regard du principe d'égalité d'accès énoncé par

l'article 6 de la Déclaration de 1789, comporter une distinction entre candidats en raison de leur sexe ; que, dès lors, les dispositions de l'article 33 de la loi organique, qui introduisent une distinction selon le sexe dans la composition des listes de candidats aux élections au Conseil supérieur de la magistrature, sont contraires à la Constitution ;

Annexe 5 : la question lancinante de l'effet de seuil

Au regard du principe d'égalité un effet de seuil est toujours problématique car il fait par définition découler d'une petite différence de situation une grande différence de traitement (montant de l'impôt, éligibilité à une prestation ou à un avantage, etc).

Pour admettre l'effet de seuil, il semble que l'esprit de la jurisprudence du Conseil constitutionnel exige la réunion de trois conditions :

- 1) Un système alternatif exempt d'effet de seuil ne doit pas être manifestement possible à concevoir et aisé à mettre en oeuvre (faute de quoi il y aurait une sorte d'erreur manifeste d'appréciation à lui préférer un système avec effet de seuil) .
- 2) L'existence d'un seuil ne doit pas être en contradiction avec l'objet de la mesure (le respect du principe d'égalité par les diverses modulations imaginées par le législateur s'apprécie en effet au regard de l'objectif poursuivi).
- 3) Le seuil lui-même (qu'il soit directement fixé par le législateur comme en matière fiscale ou renvoyé au pouvoir réglementaire comme pour la "couverture maladie universelle") ne doit pas, par son niveau, porter atteinte au principe d'égalité en général ou méconnaître le principe d'égalité devant les charges publiques, en particulier. Tel serait le cas, en matière de prestations sous condition de ressources, d'un seuil trop bas (Cf. Préambule).

Annexe 6 : exemple de contrôle d'une discrimination positive

Décision n° 2001-450 DC - 11 juillet 2001

Loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel

(....)

- SUR L'ARTICLE 14 DE LA LOI :

31. Considérant que le I de l'article 14 de la loi déférée insère dans le chapitre Ier du titre II du livre VI du code de l'éducation un article L. 621-3 ainsi rédigé : "Le conseil de direction de l'Institut d'études politiques de Paris détermine, par dérogation aux dispositions du troisième alinéa de l'article L. 612-3, les conditions et modalités d'admission aux formations propres à l'institut ainsi que l'organisation des études, des premiers cycles à l'école doctorale. Il peut adopter des procédures d'admission comportant notamment des modalités particulières destinées à assurer un recrutement diversifié parmi l'ensemble des élèves de l'enseignement du second degré. Les procédures d'admission peuvent être mises en oeuvre par voie de conventions conclues avec des établissements d'enseignement secondaire ou supérieur, français et étrangers, pour les associer au recrutement par l'institut de leurs élèves ou étudiants" ;

32. Considérant qu'aux termes du treizième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946: "La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction..." ;

33. **Considérant que, s'il est loisible au législateur de déroger aux dispositions du troisième alinéa de l'article L. 612-3 du code de l'éducation en vue de permettre la diversification de l'accès des élèves du second degré aux formations dispensées par l'Institut d'études politiques de Paris, c'est à la condition que les modalités particulières que fixera à cette fin, sous le contrôle du juge de la légalité, le conseil de direction de l'Institut, reposent sur des critères objectifs de nature à garantir le respect de l'exigence constitutionnelle d'égal accès à l'instruction ; que, sous cette réserve, l'article 14 est conforme à la Constitution ;**

Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993

Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France

(...)

- EN CE QUI CONCERNE L'ARTICLE 9 :

Considérant que cet article interdit la délivrance de la carte de résident à tout ressortissant étranger qui vit en état de **polygamie** ainsi qu'à ses conjoints ;

Considérant que les députés, auteurs de la seconde saisine, font valoir que cet article méconnaît le rôle de l'autorité judiciaire pour assurer le respect de la liberté individuelle et qu'il porte atteinte au principe d'égalité, en ce que cette disposition ne frappe que les étrangers et qu'elle traite différemment les enfants d'un même père quant à leur droit à vivre dans le même pays que celui-ci ;

Considérant, en premier lieu, que l'obtention d'une carte de résident ne peut concerner qu'une personne étrangère ; qu'ainsi il ne saurait y avoir, au regard de la réglementation régissant cette obtention, de discrimination entre les nationaux et les étrangers ;

Considérant, en second lieu, que **la disposition contestée doit être entendue comme n'étant applicable qu'aux étrangers qui vivent en France en état de polygamie** ; que sous réserve de cette interprétation, le législateur en prenant cette disposition en vue de l'objectif d'intérêt public qu'il s'est assigné, n'a pas méconnu de principe ni de règle à valeur constitutionnelle ;

(...)

Décision N° 97-389 DC du 22 avril 1997

Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration

- SUR L'ARTICLE 1er DE LA LOI :

Considérant que cet article modifie les conditions dans lesquelles est visé le certificat d'hébergement exigible d'un étranger pour une visite privée en vertu de l'article 5-3 de l'ordonnance susvisée du 2 novembre 1945 ; qu'il dispose notamment en son II que le représentant de l'Etat dans le département, désormais compétent pour apposer son visa sur ce certificat, le refuse au cas où " les demandes antérieures de l'hébergeant font apparaître un détournement de la procédure au vu d'une enquête demandée par le représentant de l'Etat aux services de police ou unités de gendarmerie " ;

Considérant que les députés, auteurs de la première saisine, soutiennent que cette dernière disposition porte une atteinte grave à la liberté individuelle sans que la loi déferée ait prévu les garanties nécessaires au respect de cette liberté ; que l'expression " détournement de la procédure ", d'une " dangereuse imprécision ", confère à l'autorité préfectorale un pouvoir d'appréciation trop large pour exclure l'arbitraire ; qu'une simple enquête de police ou de gendarmerie ne saurait permettre de conclure à un tel " détournement de la procédure " ; que le Gouvernement a d'ailleurs admis, au cours de la discussion parlementaire, que cette disposition nécessiterait la constitution de fichiers informatisés ; que de tels fichiers concerneraient nécessairement tant les hébergeants que les hébergés, le préfet ne pouvant apprécier l'existence d'un éventuel " détournement de la procédure " qu'au regard des demandes antérieures de visas présentées par l'hébergeant ; qu'aucune limite dans le temps n'est fixée à la conservation des données nominatives de ces fichiers pas plus que n'est prévu ce qu'il adviendra du certificat d'hébergement qui doit être remis par l'étranger à sa sortie du territoire en application des dispositions du V de l'article contesté ; qu'en raison notamment de la suppression des contrôles à l'intérieur de " l'espace Schengen " qui rend une telle remise très aléatoire, il en résultera nécessairement à l'encontre des hébergeants des présomptions de fraude dans des conditions que la loi n'encadre en rien ; que dès lors les dispositions critiquées sont entachées d'incompétence négative du législateur, le VI se bornant à renvoyer à un décret en Conseil d'Etat le soin de déterminer les conditions d'application de l'article en cause ; **qu'à raison de la " variabilité des pratiques préfectorales ", la disposition critiquée violerait également le principe dit " d'égalité**

territoriale " ; qu'en confiant à l'autorité administrative des pouvoirs élargis dans un domaine aussi important pour la liberté individuelle que la jouissance du domicile, le législateur aurait au surplus méconnu la compétence que l'autorité judiciaire tient de l'article 66 de la Constitution et porté atteinte aux droits de la défense ;

Considérant que la disposition critiquée prévoit un nouveau cas de refus de visa du certificat d'hébergement fondé sur l'existence d'un " détournement de la procédure " ; qu'il est toujours loisible à l'administration, même en l'absence de texte l'y autorisant expressément, de rejeter une demande entachée de fraude à la loi ; que l'expression utilisée par le législateur doit être entendue en l'espèce comme ayant fait référence à une telle fraude ; que cette dernière ne pourra, sous le contrôle du juge administratif, être établie de façon certaine qu'en fonction de critères objectifs et rationnels ; que les enquêtes demandées par le préfet aux services de police ou de gendarmerie, qui ont la nature d'enquête administrative, se limiteront à la recherche d'informations nécessaires à l'établissement d'une telle preuve ;

(...)

Considérant que dans ces conditions, la disposition critiquée ne porte pas une atteinte excessive à la liberté individuelle et n'est pas non plus entachée d'incompétence négative ou de **violation du principe d'égalité** ; qu'elle ne méconnaît pas la compétence que l'autorité judiciaire tient de l'article 66 de la Constitution ;

(...)

Décision n° 98-399 DC du 5 mai 1998

Loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile

(...)

- SUR L'ARTICLE 1ER :

Considérant que l'article premier de la loi déferée modifie le 1° de l'article 5 de l'ordonnance susvisée du 2 novembre 1945 ; qu'il prévoit que devront dorénavant

être motivées les décisions de refus de visa d'entrée en France, prises par les autorités diplomatiques ou consulaires, lorsque ce refus est opposé à certaines catégories d'étrangers au nombre desquelles figurent les enfants, de moins de vingt et un ans ou à charge, de ressortissants français ;

Considérant que les députés auteurs de la saisine soutiennent que cette disposition méconnaît le principe d'égalité devant la loi ; **qu'en effet, selon eux, la distinction entre enfants de plus ou moins de vingt et un ans institue une discrimination nouvelle que ne justifient ni une situation objectivement différente ni des motifs d'intérêt général** ; qu'il convenait à cet égard de retenir "le seuil traditionnel de dix-huit ans" ;

Considérant qu'en imposant aux autorités compétentes l'obligation de motiver les refus de visa opposés aux enfants de moins de vingt et un ans de ressortissants français, le législateur a entendu tenir compte de la situation de dépendance économique des intéressés et de leur droit, ainsi que de celui de leurs parents, à mener une vie familiale normale ; que la discrimination critiquée est ainsi fondée sur une différence de situation en rapport direct avec l'objet de la loi, d'autant qu'en vertu du 2° de l'article 15 de l'ordonnance susvisée du 2 novembre 1945, la carte de résident est délivrée de plein droit à l'enfant étranger d'un ressortissant de nationalité française lorsque cet enfant a moins de vingt et un ans ; qu'il résulte de ce qui précède que la disposition critiquée n'est pas contraire au principe d'égalité ;

Annexe 8 : exemples de contrôle du respect de l'égalité devant l'impôt et devant les charges publiques

Décision n° 2000-441 DC - 28 décembre 2000

Loi de finances rectificative pour 2000

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

(...)

- SUR L'ARTICLE 2 :

Considérant qu'en exécution d'un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes en date du 12 septembre 2000, l'article 2 modifie le régime de la taxe sur la valeur ajoutée applicable aux exploitants d'ouvrages de circulation routière à péages pour le rendre compatible avec la directive susvisée du 17 mai 1977 ; qu'en application des nouvelles dispositions, les opérations des exploitants seront assujetties au nouveau régime à compter du 1er janvier 2001 ;

Considérant qu'aux termes du VII de l'article 2, seul contesté par les requérants :
"Les exploitants d'ouvrages de circulation routière dont les péages sont soumis à la taxe sur la valeur ajoutée peuvent formuler des réclamations contentieuses tendant à l'exercice du droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée ayant, le cas échéant, grevé à titre définitif les travaux de construction et de grosses réparations qu'ils ont réalisés à compter du 1er janvier 1996 au titre d'ouvrages mis en service avant le 12 septembre 2000.

"Le montant restitué est égal à l'excédent de la taxe sur la valeur ajoutée qui a ainsi grevé les travaux sur la taxe sur la valeur ajoutée afférente aux péages qui n'a pas été acquittée du 1er janvier 1996 au 11 septembre 2000" ;

Considérant que les sénateurs requérants soutiennent qu'"en disposant que les exploitants d'ouvrages de circulation routière peuvent formuler des réclamations contentieuses dans les seules conditions fixées par la loi, et en déterminant par avance dans la loi le résultat de ces contentieux", l'article 2 méconnaîtrait le droit au recours qui découle de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; que serait également méconnue l'autorité qui s'attache à la chose jugée par la Cour de justice des communautés européennes, le contribuable ayant droit "à la pleine application d'une décision de justice" ; que la compensation opérée par le législateur entre la taxe sur la valeur ajoutée collectée sur les péages et la taxe sur la valeur ajoutée déductible constituerait une validation législative et un dispositif fiscal rétroactif que ne justifierait aucun motif d'intérêt général ; **qu'enfin, une rupture de l'égalité devant les charges publiques résulterait du fait que "seuls les ouvrages construits après le 1er janvier 1996 ouvriront droit à déduction", alors que "tous les péages perçus... seront soumis à la TVA dès le 1er janvier 2001" et que des sociétés ont construit l'essentiel de leurs ouvrages avant 1996 ;**

Considérant que la disposition contestée, qui ne constitue ni une mesure de validation ni une disposition fiscale rétroactive, a pour seul objet et pour seul effet de permettre aux exploitants d'obtenir, s'ils y trouvent un intérêt financier, la reconstitution de leur situation au regard du nouveau régime de la taxe sur la valeur ajoutée pour la période comprise entre le 1er janvier 1996 et le 12 septembre 2000 ; que, s'il en résulte que seule la taxe sur la valeur ajoutée grevant les travaux réalisés à compter du 1er janvier 1996 sur des ouvrages mis en service avant le 12 septembre 2000 ouvre droit à cette déduction, cette limitation dans le temps des droits à réclamation, au demeurant conforme au droit commun des réclamations tel qu'il résulte de l'article L. 190 du livre des procédures fiscales, ne porte pas au droit au recours une atteinte contraire à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; que, par ailleurs, ces dispositions n'entraînent aucune rupture d'égalité dès lors qu'elles s'appliquent dans les mêmes conditions à tous les exploitants se trouvant dans la même situation ; que la circonstance que certaines entreprises, ayant réalisé l'essentiel de leurs travaux avant le 1er janvier 1996, ne bénéficient pas des droits à déduction afférents aux travaux réalisés avant cette date n'entraîne aucune rupture d'égalité, dès lors qu'elles se trouvent dans une situation différente ; que, par suite, l'article 2 n'est contraire à aucun principe ni à aucune règle de valeur constitutionnelle ;

(...)

- SUR L'ARTICLE 6 :

Considérant que le I de l'article 6 a pour objet de procéder, à hauteur de 13 millions de francs, à un abandon de créances détenues par l'Etat sur la Société nouvelle du journal l'Humanité, au titre des prêts participatifs accordés en 1990 et 1993, imputés sur le compte spécial du Trésor intitulé "Prêts du Fonds de développement économique et social" ; que sont également abandonnés les intérêts contractuels courus et échus des échéances de 1999 et de 2000 ;

Considérant que les députés requérants soutiennent que le "sort particulier" réservé au quotidien l'Humanité, "qui favorise un journal de la presse d'opinion par rapport aux autres", porte atteinte au principe d'égalité ;

Considérant que la disposition contestée accorde une remise partielle de dettes à une entreprise en difficulté ; qu'une telle aide n'est pas inhabituelle s'agissant d'entreprises ayant bénéficié de prêts du fonds de développement économique et social ; qu'elle participe au surplus de la volonté de préserver le pluralisme des quotidiens d'information politique et générale, qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle ; que, par suite, le grief tiré d'une rupture d'égalité doit être rejeté ;

(...)

- SUR L'ARTICLE 35 :

Considérant que le I de l'article 35 de la loi déferée modifie l'article 302 bis ZD du code général des impôts ; qu'il relève les limites de taux de la taxe sur les achats de viande et son seuil d'exonération ; qu'il étend cette taxe aux achats d'"autres produits à base de viande" ; que le II affecte le produit de la taxe au budget général à compter du 1er janvier 2001 ;

Considérant que les sénateurs requérants soutiennent que cet article méconnaîtrait à plusieurs titres le **principe d'égalité devant l'impôt** ; qu'en taxant "essentiellement les moyennes et grandes surfaces de distribution", il créerait une discrimination injustifiée au regard de la destination de cette taxe ; qu'en outre, le taux de celle-ci serait confiscatoire en raison du niveau de marge des redevables ; que le critère d'assujettissement en fonction du chiffre d'affaire global serait non pertinent et "étranger à la capacité contributive" des intéressés ;

Considérant, par ailleurs, que, selon les requérants, les produits "à base de viande" n'étant pas définis avec précision, l'article serait entaché d'incompétence négative ;

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 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 ;

Considérant, en premier lieu, qu'à compter du 1er janvier 2001, le produit de la taxe sur les achats de viande ne sera plus affecté au financement du service public de

l'équarrissage, mais constituera une recette du budget général de l'Etat ; que sont dès lors inopérants les griefs tirés de ce que l'affectation de la taxe sur les achats de viande commanderait d'y soumettre les distributeurs de viande à raison des quantités vendues ;

Considérant, en deuxième lieu, que les limites supérieures des taux d'imposition déterminées par le législateur n'ont pas un caractère confiscatoire ;

Considérant, en troisième lieu, que la taxe en cause restera assise non sur le chiffre d'affaires des distributeurs, mais sur le montant de leurs achats ; que le législateur a entendu, en fixant le nouveau seuil d'exonération, simplifier les démarches et obligations des entreprises ; que la loi a pu, sans méconnaître le principe d'égalité, prévoir de n'assujettir au paiement de la taxe que les personnes réalisant un chiffre d'affaires supérieur au seuil qu'elle a fixé ;

Considérant, en dernier lieu, que les "autres produits à base de viande" sont précisément définis par la directive susvisée du 10 février 1992, définition à laquelle le législateur s'est référé ; qu'ainsi, manque en fait le grief tiré de ce que le législateur serait resté en-deçà de sa compétence en ne définissant pas ces produits avec une précision suffisante ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que doivent être rejetés les griefs soulevés à l'encontre de l'article 35 ;

- SUR L'ARTICLE 37 :

Considérant que le I de l'article 37 de la loi déferée étend la taxe générale sur les activités polluantes instituée à l'article 266 sexies du code des douanes à l'électricité et aux produits énergétiques fossiles ; qu'il fixe l'assiette, le barème, les cas d'exonération et les modalités de recouvrement de cette taxe ;

Considérant que les deux saisines font notamment grief à ces dispositions de porter atteinte à divers titres au principe d'égalité devant l'impôt ;

Considérant que, conformément à 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 assujettis les contribuables ; **que le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que soient établies des impositions spécifiques ayant pour objet d'inciter les redevables à adopter des comportements conformes à des objectifs d'intérêt général, pourvu que les règles qu'il fixe à cet effet soient justifiées au regard desdits objectifs ;**

Considérant qu'il ressort tant de l'exposé des motifs de la loi déferée que des débats parlementaires à l'issue desquels a été adopté l'article 37 que l'objectif de la mesure est, dans le cadre des engagements internationaux de la France, de renforcer la lutte contre l'"effet de serre" en incitant les entreprises à maîtriser leur consommation de produits énergétiques ; que c'est en fonction de l'adéquation des dispositions critiquées à cet objectif d'intérêt général qu'il convient de répondre aux griefs tirés de la rupture de l'égalité devant l'impôt ;

Considérant, d'une part, que les modalités de calcul de la taxe arrêtées par l'article 37 pourraient conduire à ce qu'une entreprise soit taxée plus fortement qu'une entreprise analogue, alors même qu'elle aurait contribué de façon moindre au rejet de gaz carbonique dans l'atmosphère ;

Considérant, d'autre part, qu'il est prévu de soumettre l'électricité à la taxe, alors pourtant qu'en raison de la nature des sources de production de l'électricité en France, la consommation d'électricité contribue très faiblement au rejet de gaz carbonique et permet, par substitution à celle des produits énergétiques fossiles, de lutter contre l'"effet de serre" ;

Considérant, dans ces conditions, que les différences de traitement qui résulteraient de l'application de la loi ne sont pas en rapport avec l'objectif que s'est assigné le législateur ; que les dispositions en cause sont dès lors contraires au principe d'égalité devant l'impôt ; que les autres dispositions du I en sont inséparables ; qu'il y a lieu, par suite, de déclarer le I de l'article 37 contraire à la Constitution et, par voie de conséquence, ses II et III ;

- SUR L'ARTICLE 48 :

Considérant que l'article 48 prévoit que les opérateurs autorisés en application des articles L. 33-1 et L. 34-1 du code des postes et télécommunications "mettent en place et assurent la mise en oeuvre des moyens nécessaires aux interceptions justifiées par les nécessités de la sécurité publique. Les investissements réalisés à cette fin sont à leur charge" ; qu'il dispose en outre que "L'Etat participe au financement des charges d'exploitation supportées par les opérateurs pour la mise en oeuvre des moyens nécessaires dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat" ;

Considérant qu'il est fait grief à cet article par les deux saisines de mettre à la charge des opérateurs la totalité du coût des investissements nécessaires à la pratique des interceptions , ainsi qu'une partie des charges d'exploitation correspondantes ; que, selon les requérants, ces dispositions rompent l'égalité devant les charges publiques ;

Considérant que, s'il est loisible au législateur, dans le respect des libertés constitutionnellement garanties, d'imposer aux opérateurs de réseaux de télécommunications de mettre en place et de faire fonctionner les dispositifs techniques permettant les interceptions justifiées par les nécessités de la sécurité publique, le concours ainsi apporté à la sauvegarde de l'ordre public, dans l'intérêt général de la population, est étranger à l'exploitation des réseaux de télécommunications ; que les dépenses en résultant ne sauraient dès lors, en raison de leur nature, incomber directement aux opérateurs ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de déclarer contraire à la Constitution la deuxième phrase du deuxième alinéa et le troisième alinéa du I de l'article 48, ainsi que le II du même article ; que demeurent en conséquence applicables les dispositions de l'article L. 35-6 du code des postes et télécommunications aux termes desquelles : "Les prescriptions exigées par la défense et la sécurité publique et les garanties d'une juste rémunération des prestations assurées à ce titre, à la demande de l'Etat, par les opérateurs autorisés en application des articles L. 33-1 et L. 34-1 sont déterminées par leur cahier des charges" ;

- SUR L'ARTICLE 64 :

Considérant qu'aux termes du premier paragraphe du I de l'article 64 : "Les exploitants agricoles installés en Corse et affiliés auprès de la caisse de mutualité sociale agricole de Corse au 1er janvier 2001, dont la viabilité économique de l'exploitation a été démontrée par un audit, qui sont à jour de leurs cotisations sociales se rapportant aux périodes d'activité postérieures au 31 décembre 1998 et qui ont renvoyé à la caisse de mutualité sociale agricole de Corse leur déclaration de revenus professionnels conformément aux dispositions en vigueur, peuvent demander, dans un délai de douze mois à compter de la publication de la présente loi, à la caisse de mutualité sociale agricole de Corse, à conclure un plan d'apurement de leurs dettes, antérieures au 1er janvier 1999, relatives aux cotisations patronales de sécurité sociale ainsi qu'aux pénalités et majorations de retard correspondantes. Cette demande entraîne de plein droit une suspension des poursuites engagées par la caisse afférentes auxdites dettes..." ; qu'il résulte du II du même article que le plan d'apurement peut comporter des mesures de report et de rééchelonnement des paiements des dettes de cotisations patronales de sécurité sociale, des mesures de remise de ces mêmes dettes, ainsi que des réductions ou suppressions des majorations et pénalités de retard afférentes aux cotisations, même si le principal n'a pas été réglé ;

Considérant que les sénateurs requérants font grief à ce dispositif de "créer une inégalité entre les exploitants agricoles installés en Corse et ceux du continent, ce qui est contraire au principe constitutionnel d'égalité des citoyens devant la loi" ; qu'ils font valoir que cette inégalité de traitement "ne peut être que difficilement justifiée par une différence fondamentale de situation" ;

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 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 ;

Considérant qu'il ne résulte ni des termes de la disposition contestée ni des travaux parlementaires qu'une situation particulière à la Corse justifierait que les exploitants

agricoles qui y sont installés bénéficient, dans les conditions précisées ci-dessus, d'un plan d'apurement de leurs dettes sociales ; que la seule circonstance que les retards observés dans le paiement des cotisations sociales agricoles sont plus importants qu'ailleurs ne saurait justifier la différence de traitement entre les exploitants agricoles installés en Corse et ceux installés sur le continent qui seraient dans une situation analogue ; qu'en outre, ni la loi ni les travaux parlementaires n'évoquent un motif d'intérêt général de nature à fonder une telle différence de traitement ; que, dès lors, l'article 64 est contraire à la Constitution ;

(...)

Annexe 9 : note en anglais

The principle of equality

Article 6 of the Declaration of Human and Civic Rights of 1789, which is part of the corpus of constitutional law against which the French Constitutional Council checks the statutes referred to it, provides that "the law ... must be the same for all".

The principle of equality is without doubt the parameter that is most frequently relied on by applicants and the most commonly used for the purposes of constitutional review in France.

But it does not apply with the same intensity in all areas.

1) There are areas where the principle of equality is applied very strictly.

Here, the differences in situation do not justify differences of treatment, or justify them only if it is shown that an overriding constitutional requirement imposes it.

Which areas are concerned?

a) First of all, political rights (electorate and eligibility).

The only distinctions that are accepted under article 3 of the 1958 Constitution concern age, the possession of intellectual faculties and certain criminal convictions, as this is an area where the Constitutional Council will not tolerate any discrimination.

Otherwise, the law must be blind to characteristics such as gender, religion, race etc. In 1982 the Constitutional Council made this point most forcefully in relation to women's quotas on municipal electoral lists. In the absence of a constitutional reform (which eventually took place in July 1999), the council could not accept any form of negative or positive discrimination.

b) In other areas, such as the criminal law and the law of criminal procedure, the principle of equality may be less absolute, but it is applied strictly even so. Constitutional Council decisions are always most reluctant to allow measures weakening the guarantees offered by the criminal law, even in relation to terrorist offences (preventive detention in 1993; searches by night in 1997).

2) At the opposite extreme, the principle of equality means that in other areas distinctions will have to be made to reflect specific factors.

Just two examples:

a) Under article 13 of the Declaration of 1789, which provides that "for administrative expenses, a general tax is indispensable; it must be equally distributed among all citizens, in proportion to their ability to pay", the tax effort required and, more generally, the level of taxes imposed in the general interest must rise with the level of the taxpayer's resources.

The principle of the progressive income tax has even been given constitutional status (1993).

The amount charged must rise with ability to pay, but it must not be manifestly disproportionate (this would be the case if its effect was punitive or if the burden of social solidarity was placed on a single category of citizens).

b) Another distinction is imposed by article 6 of the 1789 Declaration: all citizens must be "equally eligible to all ... public positions and employments according to their ability, and without other distinction than that of their virtues and talents".

The Council reminded the legislature of this constitutional obligation to have regard to "ability, virtues and talents" (to the exclusion of all other criteria) in 1983, as regards access to the public service, when reviewing a statute that based access partly on a criterion of "representativeness". Here again, in the absence of reform of the Constitution, there was no room for positive discrimination. The same approach was taken to the election of judges to the Higher Council of the Judiciary (parity between men and women on lists of candidates was criticised in 2001).

When reviewing the rules governing the recruitment of judges, the Council has always been at pains to ensure that they reflected strict professional criteria, even issuing mandatory "reservations as to interpretation" to compensate for the silence of the statute.

3) In areas where there is no prohibition on different treatment but no demand for differentiation, which is to say in most cases, the Council accepts differences of treatment in the spirit of a statement of principle which it regularly reiterates.

What it states is this: "*the principle of equality does not preclude the legislature from treating different situations differently, or from derogating from equality on grounds of the general interest, provided always that the resultant difference of treatment is related to the object of the statute providing for it*".

This "yardstick" for judicial review is not so very different from that used by other constitutional courts in Europe and North America or by supranational courts such as the European Court of Justice and the European Court of Human Rights.

They all stress that the differentiation must be based on an objective, reasonable criterion that is relevant to the object pursued.

Many courts also explicitly verify whether the object pursued is a legitimate one (this is implicit in the French Constitutional Council's review).

Some may also go into the question whether the anticipated consequences of the differentiation will be sufficiently positive in terms of the object pursued to justify the differentiation. The French Constitutional Council has always been reluctant to go down this path as it prefers to avoid engaging in a "proportionality review" that would entail acting quasi-legislatively. But it might come down against a "manifest error of assessment" if it was shown clearly that the effects pleaded in support of the difference of treatment were not going to be felt.

This judicial yardstick is by no means applied in the abstract. All depends on the circumstances of the case, seen in shades of grey approached on a common-sense basis.

What really matters is that the criterion selected as a basis for the difference should be directly related to the object pursued. If it is not, the offending provision is struck down. In 2000, for instance, this was how the Council analysed the "ecotax" that was designed to help combat the greenhouse effect whereas the basis of assessment to the tax extended to the consumption of electricity which, considering its nuclear origin in France, does not contribute to greenhouse gas emissions.

Once the link is established, the differentiation will be accepted all the more readily (and the temptation to engage in "proportionality review" would be all the easier to resist) as the object pursued is in the general interest and capable of being related to a constitutional requirement.

This is the context - indeed the only context - in which positive discrimination is regarded as legitimate.

This is the case, for example, of measures providing aid or incentives in trade and industry, education, health or town and country planning, based on the need to offset an individual, social or geographical handicap.

These measures might, for example, take the form of tax breaks for firms in districts in difficulty or in less-favoured rural areas.

They might also take the form of special grants for educational establishments facing serious difficulties in management, of special career prospects for their staff and of special study grants for students.

This last example is interesting in that it illustrates, so far, the French concept of affirmative action: yes to study grants that help restore equality opportunities; no to places reserved in advance for this or that category of the population.

Among the problems that the Council has not finally solved in assessing the constitutional position of differences in treatment, there is the question of thresholds. For example, should the application of a new tax scheme to firms or a new industrial relations obligation operate above a certain threshold (turnover, staffing)? The principle of a threshold is not contested, as it constitutes an objective and reasonable criterion in the light of the object pursued, but the question does arise of the brutal effect of exceeding it. Is the principle of equality compatible with this discontinuity? Is a progressive scheme necessary? To answer the question, the Constitutional Council will also have regard to the need to avoid making the legislation excessively complicated, as over-complexity would violate the constitutional principle that emerged in 1999 of the "intelligibility of statutes".

Art. 6. of the 1789 Declaration of human rights

The law is the expression of the general will. All citizens have the right to take part, personally or through their representatives, in its making. It must be the same for all, whether it protects or punishes. All citizens, being equal in its eyes, shall be equally eligible to all high offices, public positions and employments, according to their ability, and without other distinction than that of their virtues and talents.

Article 3 of the 1958 Constitution

National sovereignty shall belong to the people, who shall exercise it through their representatives and by means of referendum.

No section of the people nor any individual may arrogate to itself, or to himself, the exercise thereof.

Suffrage may be direct or indirect as provided by the Constitution. It shall always be universal, equal and secret.

All French citizens of either sex who have reached their majority and are in possession of their civil and political rights may vote as provided by statute.

Statutes shall promote equal access by women and men to elective offices and positions (1999 amendment to the Constitution).

Article 4 of the 1958 Constitution

Political parties and groups shall contribute to the exercise of suffrage. They shall be formed and carry on their activities freely. They must respect the principles of national sovereignty and democracy.

They shall contribute to the implementation of the principle set out in the last paragraph of article 3 as provided by statute (1999 amendment)

En savoir plus : article du Professeur Jacques ROBERT
"Le principe d'égalité dans le droit constitutionnel francophone"
(Les cahiers du Conseil constitutionnel n°3, 1997)