

Commentaire de la décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004

Loi de finances pour 2005

Le Conseil constitutionnel a été saisi par plus de soixante députés de la loi de finances pour 2005. Il s'est prononcé au matin du mercredi 29 décembre, soit cinq jours pleins après l'enregistrement de la saisine.

La singularité de la loi de finances pour 2005 est d'être la dernière loi de finances initiale " à cheval " sur l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 modifiée, portant loi organique relative aux lois de finances, et sur la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) : la plupart des dispositions de la première s'appliquent encore ; certaines de la seconde s'appliquent déjà.

Les requérants dénonçaient l'absence de sincérité de la loi de finances initiale (LFI) pour 2005 ; ils contestaient par ailleurs la conformité à la Constitution de ses articles 22, 28, 47, 48, 49, 52, 87 et 112.

I) SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES

Les requérants dénonçaient, en premier lieu, une " *surestimation manifeste* " des prévisions de recettes. Celles-ci reposaient, selon eux, sur des hypothèses économiques fantaisistes.

En second lieu, les requérants mettaient en cause les objectifs retenus en matière de dépenses. Ils estimaient, en effet, que le Gouvernement avait surestimé certains chapitres budgétaires afin de procéder ultérieurement à des gels, à des annulations et à des redéploiements de crédits pour financer des dépenses délibérément sous-estimées ab initio.

Pour les auteurs du recours, l'annonce officielle, avant la clôture des débats parlementaires, de la constitution, dès le début de l'année 2005, d'une " réserve de précaution ", révélait d'ores et déjà l'intention du Gouvernement de recourir à des pratiques de " régulation budgétaire " contraires aux règles organiques et, notamment, à l'obligation de sincérité des prévisions initiales.

Aux termes de l'article 32 de la LOLF, applicable depuis le 1er janvier 2002 : " *Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* ".

S'agissant de la loi de finances de l'année, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre (n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 60).

Comme pour les lois de financement de la sécurité sociale :

- Le Conseil constitutionnel s'attache avant tout à vérifier qu'en l'état des données disponibles, le Gouvernement, auteur du projet de loi, n'a pas eu l'intention de fausser les grandes lignes des équilibres financiers qu'il appartient à la loi de finances de dégager.

- Le contrôle du Conseil ne peut être que minimal, en raison tant des incertitudes affectant tout chiffrage en la matière (compte tenu des aléas inhérents à l'évaluation des prévisions de recettes et de dépenses) que de la limitation de ses propres moyens d'expertise [1].

N'est évidemment pas étranger à ce contrôle le souci de préserver la qualité du travail législatif et de protéger les prérogatives de la Représentation nationale en s'assurant que les informations fournies au Parlement ne sont ni incomplètes ni mensongères et qu'elles lui sont fournies en temps utile pour éclairer ses délibérations [2].

Qu'en était-il en l'espèce ?

1) Les prévisions de recettes

Comme il vient d'être encore très récemment rappelé par le Conseil à propos de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 (n° 2004-508 DC du 16 décembre 2004, cons. 4), les prévisions de recettes doivent être arrêtées au regard des informations disponibles tant à la date du dépôt que de l'adoption du texte dont est issue la loi déferée.

Or il ne ressortait pas des éléments en possession du Conseil constitutionnel que les évaluations pour 2005, prises en compte à l'article d'équilibre, étaient entachées d'une erreur manifeste, compte tenu des aléas inhérents à leur évaluation et des incertitudes relatives à l'évolution de l'économie.

En outre, l'erreur alléguée dans le choix des hypothèses économiques ne conduisait, selon les requérants eux-mêmes, qu'à une surestimation des recettes fiscales de faible ampleur au regard des masses budgétaires (n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002, cons. 4).

Dans ses observations, le Gouvernement apportait à cet égard des éléments qui, s'ils ne forçaient pas une conviction sans mélange, suffisaient à tout le moins à établir le caractère non déraisonnable des prévisions.

2) La régulation budgétaire

Afin de prévenir une détérioration éventuelle de l'équilibre du budget, il est loisible au Gouvernement de prévoir la mise en réserve, en début d'exercice, d'une faible fraction des crédits ouverts (n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002, cons. 5).

En effet, le vote par le Parlement, dans la loi de finances, des plafonds afférents aux grandes catégories de dépenses et des crédits mis à la disposition des ministres n'emporte pas, pour ces derniers, obligation de dépenser la totalité des crédits ouverts.

En outre, les autorisations de dépense accordées ne font pas obstacle aux prérogatives que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution en matière d'exécution de la loi de finances (n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, cons. 6).

Loin de mettre en cause la sincérité de la loi de finances, la régulation (si elle reste conforme aux prévisions de l'article 14 de la LOLF et ne désorganise pas les administrations au point de porter atteinte à l'exigence de valeur constitutionnelle que représente la continuité des services publics) tend à respecter l'équilibre voulu par le Parlement entre recettes et dépenses.

Le souci de ménager des marges de manoeuvre budgétaires, afin de faire face à un accident conjoncturel et de garantir la correcte exécution de la loi de finances, ne remet pas en cause par lui-même les grandes lignes de l'équilibre budgétaire voté par le Parlement.

Comme l'exposait le Gouvernement, le gel de quatre milliards d'euros de crédits ne modifie ni la nature ni l'ampleur de la dépense publique. Il ne conduit pas non plus, par lui-même, à dégager des économies qui n'auraient pas été annoncées au Parlement.

Est à porter au crédit de la sincérité budgétaire la circonstance que le Gouvernement ait, en l'espèce, informé le Parlement de son intention de " geler " ces quatre milliards d'euros avant la fin de la discussion de la LFI plutôt qu'après.

Contrairement à ce qu'affirmaient les requérants, l'annonce de la mise en réserve critiquée ne révélait ni que certaines dépenses avaient été volontairement sous-évaluées à due concurrence, ni que les crédits correspondants seraient annulés en cours d'exercice dans des conditions irrégulières au regard de la LOLF.

Au demeurant, les mesures de gestion mises en oeuvre en 2005 devront respecter les prescriptions de la LOLF et notamment de son article 14, applicable depuis le 1er janvier 2002, qui ne prévoit la possibilité d'annuler un crédit par décret que pour " *prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée* " ou " *lorsque ce crédit est devenu sans objet* " .

II) SUR L'ARTICLE 22

L'article 22 de la loi déferée insère un article 244 quater I dans le code général des impôts (CGI).

Les dispositions ainsi introduites dans le CGI, assez complexes, ont pour objet d'instituer un crédit d'impôt, après agrément administratif, au bénéfice des entreprises imposées selon leur bénéfice réel qui, après avoir cessé tout ou partie de leur activité en France et transféré cette activité hors de l'Espace économique européen (EEE), domicilient à nouveau cette activité en France entre le 1er janvier 2005 et le 31 décembre 2006.

Le montant de ce crédit d'impôt varie en fonction de la zone de réimplantation de l'activité.

Il s'agit ainsi de lutter contre le phénomène des " délocalisations " .

Les députés requérants soutenaient que les dispositions de l'article 22 méconnaissaient le principe d'égalité devant les charges publiques.

Ainsi que le rappelait le Gouvernement, le législateur a entendu inciter les entreprises visées par l'article contesté à revenir s'installer en France afin de soutenir l'activité économique et de lutter contre le chômage.

Comme l'article 28, l'article 22 s'inscrit dans un ensemble de mesures destinées à lutter contre les délocalisations ou, à tout le moins, à limiter leur impact économique et social.

Il est de jurisprudence constante 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

La jurisprudence est bien fixée en ce sens : le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que le législateur établisse des impositions spécifiques ayant pour objet d'inciter les redevables à adopter tel ou tel comportement conforme à un objectif d'intérêt général (n° 84-184 DC du 29 décembre 1984, cons. 26 ; n° 96-380 DC du 23 juillet 1996, cons. 9 ; n° 97-388 DC du 20 mars 1997, cons. 25 ; n° 98-403 DC du 29 juillet 1988, cons. 9).

Surtout, le Conseil constitutionnel a déjà admis que des mécanismes fiscaux particuliers puissent être mis en place par le législateur pour inciter au retour en France d'avoirs qui avaient quitté irrégulièrement le territoire national (n° 86-209 DC du 3 juillet 1986, cons. 17).

Ce faisant, le Conseil a pris en considération l'intérêt général qui s'attachait à faire bénéficier l'économie nationale d'un apport de ressources nouvelles.

Le crédit d'impôt institué par l'article 22 de la loi déferée relève, par son objet et son économie générale, de la même problématique.

Le législateur a estimé, comme dans le précédent de 1986, que de fortes considérations d'intérêt général s'attachaient au retour en France d'activités économiques ayant quitté le territoire national et que ces considérations justifiaient l'institution d'un avantage fiscal, au demeurant limité : le crédit d'impôt créé par l'article 22 de la LFI.

Les contours précis de la mesure décidée par le législateur s'expliquent par l'objet de ladite mesure, la nature des activités considérées et le respect des engagements internationaux de la France.

En premier lieu, le montant du crédit d'impôt varie en fonction de la zone du territoire national où l'entreprise entend implanter à nouveau son activité. Ce montant sera plus important en cas d'implantation dans une zone éligible à la prime d'aménagement du territoire classée pour les projets industriels et sera modulé en fonction du classement de la zone.

En se référant à ce classement des zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire, le législateur s'est fondé sur des éléments objectifs et rationnels. La modulation de l'avantage accordé est en rapport avec l'objet de la mesure.

En deuxième lieu, la distinction faite par le législateur entre les entreprises selon qu'elles ont délocalisé leur activité à l'intérieur de l'EEE ou en dehors de cet espace tire les conséquences des obligations souscrites dans le cadre de la construction européenne.

De même, les activités exclues par le législateur du bénéfice du crédit d'impôt l'ont été en vertu de dispositions communautaires ou d'engagements internationaux.

En conclusion, l'article 22, par son objet général, appelle un jugement très proche de celui prononcé en 1986 à propos de l' " amnistie fiscale " : c'est l'intérêt général qui justifie la mesure en cause du point de vue du principe d'égalité devant les charges publiques.

Quant à l'exclusion du champ d'application de la mesure des autres pays membres de l'EEE et de plusieurs secteurs d'activités, elle se justifie, du point de vue du principe d'égalité, par une différence de situation juridique au regard de nos engagements internationaux.

III) SUR L'ARTICLE 28

Egalement inspiré par la volonté de lutter contre les " délocalisations ", l'article 28 insère un article 1647 C sexies dans le CGI.

Le nouvel article 1647 C sexies a pour objet de permettre aux redevables de la taxe professionnelle exploitant leur activité dans une zone particulièrement exposée au risque de délocalisation de bénéficier d'un crédit d'impôt pris en charge par l'Etat.

Ce crédit d'impôt est d'un montant de 1 000 € par an et par salarié employé depuis au moins un an dans un établissement situé dans une " zone d'emploi " reconnue en grande difficulté au regard du risque de délocalisation.

La détermination précise de ces zones est renvoyée au pouvoir réglementaire, qui devra :

- d'une part, retenir les vingt " zones d'emploi " connaissant la plus faible évolution de l'emploi salarié sur une durée de quatre ans (1° du II de l'article 1647 C sexies CGI);
- d'autre part, déterminer, dans la limite de dix zones, celles dans lesquelles des restructurations en cours risquent d'altérer gravement la situation de l'emploi (2° du II du même article).

Si, pendant la durée du crédit d'impôt ou dans les cinq années suivantes, le redevable transfère les emplois en cause hors de l'EEE, il est tenu de reverser les sommes perçues à ce titre.

Les requérants estimaient que le législateur n'avait pas épuisé sa compétence en renvoyant au pouvoir réglementaire le soin de déterminer les zones d'éligibilité.

Sans doute l'article 34 de la Constitution réserve-t-il au législateur la fixation des règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature.

La détermination d'une zone d'exonération relève, à n'en pas douter, des règles d'assiette que la loi doit fixer elle-même, sauf à renvoyer au pouvoir réglementaire moyennant un encadrement strict.

Le Conseil constitutionnel a déjà admis, pour un mécanisme fiscal ciblé sur des zones géographiques connaissant certains déséquilibres, que le législateur puisse renvoyer au pouvoir réglementaire le soin de délimiter ces zones, dès lors que les critères de délimitation étaient suffisamment précis (n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, cons. 10 à 13).

Serait dès lors inconstitutionnel le renvoi au décret du soin de dessiner à sa convenance, ou en respectant des conditions trop lâches, les contours des zones d'emploi éligibles.

En l'espèce, cependant, si le législateur a effectivement renvoyé au pouvoir réglementaire le soin de déterminer chaque année, jusqu'en 2009, les zones en grande difficulté au regard des délocalisations, il a pris soin de déterminer avec précision les critères s'imposant au pouvoir réglementaire.

En particulier, s'agissant du périmètre des zones, le législateur n'a pas conféré à l'autorité réglementaire un pouvoir discrétionnaire d'appréciation.

Il a entendu faire référence à des zones existant lors de l'adoption de la loi : ce sont les 348 " zones d'emploi " définies par l'INSEE et dont les contours et les caractéristiques socio-économiques, s'agissant en particulier du taux de chômage, sont accessibles sur son site Internet.

Cette référence a été explicitement mentionnée par M. Carrez, rapporteur général de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, dans son rapport sur le projet de loi de finances (n° 1863, tome II, p. 215).

Ce " maillage " du territoire vaut pour les 20 zones visées au 1° du II de l'article 1647 C sexies du CGI, comme pour celles mentionnées au 2° du II du même article.

S'agissant des 20 zones d'emploi reconnues en grande difficulté au regard des délocalisations, visées au 1° du II du nouvel article du CGI, le législateur a complètement " prédéterminé " la tâche du pouvoir réglementaire en précisant qu'elles doivent avoir un taux de chômage supérieur de 2 points à la moyenne nationale et un taux d'emploi salarié industriel d'au moins 10 %.

Parmi ces zones (41 zones d'emploi auraient été concernées en 2003), le pouvoir réglementaire devra retenir les 20 zones qui ont connu l'évolution de l'emploi salarié la plus défavorable sur une période de quatre ans. La loi détermine la date à laquelle s'apprécie le respect de ces critères, soit le 30 septembre.

S'agissant des autres zones (2° du II), le législateur a fixé un maximum au pouvoir réglementaire (10 zones chaque année) et, s'il n'a pas enserré celui-ci dans des critères objectifs et déterministes, il lui a cependant imposé un critère d'appréciation : il s'agit en effet de reconnaître qu'une zone d'emploi est frappée d'une " *restructuration industrielle importante risquant d'altérer la situation de l'emploi* ".

La situation de l'emploi est évolutive. Elle peut varier soudainement. L'adaptation rapide du dispositif peut donc s'imposer sans attendre d'enregistrer les conséquences de sa dégradation pendant plusieurs mois ou années. Aussi est-il compréhensible que l'article critiqué ne fige pas dans tous les cas au 30 septembre la date à laquelle l'appréciation est portée.

En vue de permettre au Gouvernement de réagir rapidement aux restructurations industrielles qui, en raison de leur survenance brutale, n'auraient pu être prises en compte dans le cadre des vingt premières zones éligibles, il était loisible au législateur de l'autoriser à fixer une liste complémentaire recouvrant les zones dans lesquelles des " *restructurations industrielles en cours risquent d'altérer gravement la situation de l'emploi* ".

Il ressort des travaux parlementaires que l'état de " *restructuration industrielle* " sera apprécié en fonction de la gravité des conséquences d'une restructuration sur la situation de l'emploi

dans la zone et sera estimé au vu des plans sociaux et des effets d'une fermeture sur le tissu local d'entreprises.

Le législateur a ainsi défini de façon suffisamment précise, quoique qualitative, le critère caractérisant les zones supplémentaires qui pourront bénéficier du crédit de taxe professionnelle.

Toutefois, il ne pouvait prévoir, sans méconnaître l'objectif qu'il s'était lui-même assigné, que ces zones ne seraient éligibles, chaque année, que dans la limite de dix.

En effet, un tel seuil, s'il était atteint en cours d'année, interdirait de faire bénéficier de la mesure des zones ayant subi des restructurations plus graves que d'autres déclarées précédemment éligibles. Il serait contraire au principe d'égalité que la " onzième crise industrielle inopinée " soit moins bien traitée que les précédentes, alors pourtant qu'elle serait la plus grave.

Au sixième alinéa de l'article 28 de la loi déferée, devaient donc être déclarés contraires à la Constitution les mots " *dans la limite de dix zones*, ".

IV) SUR LA PLACE DES ARTICLES 47, 48 ET 49 DANS UNE LOI DE FINANCES

Les articles 47 à 49 de la loi déferée réforment la dotation globale de fonctionnement des communes, des groupements de communes et des départements.

Les requérants soutenaient que le contenu de ces articles était étranger au domaine des lois de finances.

Cette argumentation était à première vue délicate.

Si le c) du 7° du II de l'article 34 de la LOLF place en effet dans le domaine des lois de finances (à titre facultatif) la définition des " *modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales* ", tel n'est pas le cas de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 qui, bien qu'abrogée le 1er janvier 2005, régit encore la LFI pour 2005.

Au demeurant, le Conseil constitutionnel a déjà censuré comme " cavaliers budgétaires " des dispositions modifiant les règles d'affectation de la dotation globale de fonctionnement allouée par l'Etat aux collectivités territoriales, dès lors qu'elles restaient sans effet sur le montant global de la dotation allouée par l'Etat (n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002, cons. 60 et 61).

En l'espèce toutefois, la réforme de la dotation globale de fonctionnement ne se borne pas à modifier les règles de répartition de chaque dotation.

En transformant substantiellement leurs structures, elle instaure divers mécanismes amortisseurs (garanties etc.) destinés à contrecarrer les effets préjudiciables que son application aurait causés à certaines collectivités. Or ces mécanismes sont à la charge de l'Etat et constituent une somme significative au regard des masses budgétaires.

Les articles 47 à 49 ont donc une incidence sur la détermination des charges et des ressources de l'Etat. Par suite, ces trois articles trouvent leur place dans la LFI pour 2005.

V) SUR L'ARTICLE 49

Traduisant les tâtonnements du législateur en cette matière, l'article 49 refond une nouvelle fois les règles régissant la dotation globale de fonctionnement des départements (DGF).

Les buts recherchés sont de clarifier le dispositif et de renforcer sa composante péréquatrice.

Dénoncé comme cavalier (voir ci-dessus) au même titre que les articles 47 et 48 (réforme de la DGF des communes et des groupements de communes), l'article 49 était également critiqué sur le fond.

Selon l'exposé des motifs, l'article 49 aménage la structure de la dotation forfaitaire, en distinguant une dotation de base d'un montant de 70 € par habitant (montant progressant, à partir de 2006, selon un taux arrêté par le Comité des finances locales entre 60 % et 80 % de la croissance de la masse globale de la DGF) et un complément de garantie permettant que chaque département touche au moins ce qu'il aurait touché au minimum au titre de la dotation forfaitaire dans le régime antérieur.

L'article 49 réforme en outre profondément les mécanismes de péréquation.

En particulier, il crée une dotation de péréquation spécifique pour les départements urbains.

Le caractère urbain est défini en fonction de deux critères cumulatifs : un critère de densité (supérieure à 100 habitants par km²) et un critère d'urbanisation (taux d'urbanisation supérieur à 65 %).

L'éligibilité à la dotation de péréquation urbaine est déterminée en fonction du potentiel financier de chaque département, comparé au double du potentiel financier moyen. Le calcul de la dotation versée à chaque département prend en compte des critères de ressources et de charges au moyen d'un indice synthétique : nombre de bénéficiaires d'aides au logement, proportion de bénéficiaires du RMI, revenu moyen par habitant et potentiel financier.

La "*dotation de fonctionnement minimale*" (DFM), destinée à assurer une péréquation entre départements non urbains, est réformée afin d'accentuer ses caractéristiques péréquatrices. Cette dotation est composée des montants correspondant à l'ancienne dotation de fonctionnement minimale et aux montants de la dotation de péréquation versés en 2004 aux départements non urbains.

Pour la mise en oeuvre de la péréquation, l'article 49 substitue à la notion de potentiel fiscal celle, plus réaliste, de " potentiel financier ", en ajoutant au " potentiel fiscal " actuellement pris en compte la dotation forfaitaire, la dotation de compensation et les droits de mutation à titre onéreux.

Il était reproché à cet article de rompre l'égalité :

- entre départements urbains et non urbains,
- au sein des départements non urbains.

La double rupture d'égalité dénoncée tenait, aux yeux des requérants, à ce que la proportion des allocataires du RMI ne sera pas prise en compte dans la péréquation intéressant les départements non urbains.

De façon générale, il est paradoxal de reprocher à un mécanisme de péréquation de méconnaître le principe d'égalité, puisqu'un tel mécanisme a précisément pour objet de corriger des inégalités naturelles (ressources inférieures, charges supérieures et handicaps structurels).

Le grief ne serait opérant que si la péréquation reposait sur des critères déraisonnables au regard des objectifs de solidarité et de compensation des inégalités naturelles que doit poursuivre toute péréquation. Autrement dit, si les critères retenus étaient manifestement erronés.

En revanche, le Conseil constitutionnel substituerait son appréciation à celle du législateur et se livrerait à un contrôle d'opportunité s'il censurait un mécanisme de péréquation au seul motif que les critères choisis sont incomplets ou ne sont pas optimaux.

En l'espèce, la péréquation entre départements ruraux repose sur deux critères objectifs et rationnels : le potentiel financier (mesure de la richesse) et la longueur de la voirie (indice des dépenses inhérentes à la gestion de l'espace).

Il aurait été certes possible de compléter cet indice de " surcharge structurelle " par d'autres, notamment dans le domaine social (proportion d'allocataires du RMI, proportion de personnes âgées, nombre moyen d'enfants par foyer..). Mais cette amélioration (qui aurait aussi compliqué un dispositif déjà fort complexe) n'était pas une obligation constitutionnelle.

Par ailleurs, il était loisible au législateur, sans méconnaître le principe d'égalité, de distinguer les départements urbains et les départements ruraux, en faisant correspondre à chaque catégorie de départements une dotation de péréquation particulière et en ventilant chacune des deux dotations selon des critères propres à chaque catégorie (en ce sens : n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, cons. 41 et 42).

La nature des " surcharges structurelles " est en effet différente en milieu urbain et en milieu rural : dans le second, les facteurs environnementaux pèsent plus lourdement que dans le premier ; inversement, ce sont les facteurs sociaux (mesurés par des paramètres tels que la proportion de logements aidés) qui constituent souvent la composante principale de cette surcharge en ville.

Enfin, la définition retenue par la disposition critiquée pour distinguer les départements ruraux et les urbains est objective et rationnelle.

VI) SUR L'ARTICLE 52

L'article 52 de la loi déferée fixe les modalités de la compensation financière des transferts de compétences aux régions et départements résultant de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales.

Il prévoit en particulier que la compensation prend la forme de l'attribution aux régions (et à la collectivité territoriale de Corse) d'une part du produit de la TIPP obtenue par l'application

d'une fraction du tarif de cette taxe aux quantités de carburants vendues chaque année sur l'ensemble du territoire national.

Les requérants estimaient que les modalités retenues méconnaissaient le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution. Selon eux, en effet, elles n'assuraient pas la compensation financière des compétences transférées en cas d'évolution défavorable des recettes correspondantes.

Aux termes du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution :

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

A propos du transfert aux départements des attributions relatives au RMI (n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, cons. 23), le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de juger :

- que les dispositions précitées n'imposaient pas que les charges transférées (qui peuvent connaître une dynamique propre) soient continuellement et intégralement couvertes, après le transfert, par les sommes affectées aux collectivités au titre de la compensation (l'égalité n'est imposée qu'au " coût historique "),

- qu'elles impliquaient néanmoins que, si les ressources de compensation venaient à diminuer en euros constants, il appartiendrait à l'Etat de maintenir un niveau de ressources équivalant à celui qu'il consacrait à l'exercice des compétences avant leur transfert.

Cette règle a été reprise au deuxième alinéa du II de l'article 119 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales.

Contrairement à ce que soutenaient les requérants, l'article 52 de la LFI pour 2005 ne fige pas pour l'avenir la répartition de la fraction de TIPP allouée aux régions au titre de la compensation des compétences transférées. Il ne les détermine qu'à titre provisoire et prend soin de renvoyer leur niveau futur aux lois de finances suivantes.

Comme le notait le Gouvernement, l'article 52 prévoit une affectation aux régions d'une fraction de tarif de la TIPP appliquée à chaque hectolitre de carburant mis à la consommation sur l'ensemble du territoire national.

De manière provisoire, la fraction de tarif de la TIPP sera déterminée, pour l'ensemble des régions, à partir des volumes de carburants mis à la consommation en 2004 et du droit à compensation des régions, tel que défini à l'article 119 de la loi du 13 août 2004 : moyenne actualisée des dépenses de l'Etat avant transfert (sur trois ans pour les dépenses de fonctionnement et sur au moins cinq ans pour les dépenses d'investissement).

Au stade du projet de loi de finances pour 2005, la détermination de cette fraction provisoire est fondée sur les prévisions de recettes 2004, ainsi que sur l'estimation des dépenses de l'année 2004 et des années antérieures.

Chaque région se voit affecter un pourcentage du tarif attribué globalement aux régions, en fonction de sa part dans le total du droit à compensation des régions.

Le législateur a prévu que la régularisation définitive de la fraction de tarif s'effectuera sur la base de la connaissance du montant définitif du droit à compensation. Celui-ci sera connu dès lors que la dépense effective de l'Etat sera connue sur les années concernées et que la Commission consultative sur l'évaluation des charges aura rendu son avis sur le montant de ce droit à compensation.

Des mécanismes du même ordre ont été retenus par le législateur pour la compensation des compétences transférées aux départements, au travers de l'affectation d'une partie du produit de la taxe sur les conventions d'assurance perçue en application du 5° bis de l'article 1001 du CGI.

Dans les deux cas, les impositions partiellement affectées aux collectivités territoriales, au titre de la compensation des transferts de compétences, ont été retenues en raison de leur stabilité et du caractère peu volatile de leurs bases.

S'il advenait pourtant que ces recettes fiscales viennent à diminuer, il appartiendrait aux lois de finances ultérieures, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel et aux prescriptions du II de l'article 119 de la loi du 13 août 2004, de procéder aux ajustements nécessaires. L'article 52 se réfère d'ailleurs expressément à l'article 119 de la loi du 13 août 2004.

Manquait dès lors en fait le grief tiré de ce que l'article 52 de la loi de finances ne respectait pas le droit à compensation prévu par le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution.

VII) SUR L'ARTICLE 87

L'article 87 de la loi déferée modifie l'article 199 sexdecies du code général des impôts.

Il porte à 12 000 euros, à compter du 1er janvier 2005, le plafond des dépenses prises en compte pour le calcul de la réduction d'impôt sur le revenu accordée depuis 1991 au titre de l'emploi d'un salarié à domicile.

Il prévoit que ce plafond est majoré de 1 500 euros pour chacun des membres du foyer fiscal âgé de plus de soixante cinq ans, ainsi que pour chaque personne à charge, sans pouvoir excéder 15 000 euros.

Selon les requérants, l'établissement d'une majoration prenant en compte la situation familiale méconnaissait le principe d'égalité devant les charges publiques, car elle serait dénuée de tout lien avec l'objet d'une disposition résidant tout entier dans la lutte contre le chômage et l'emploi non déclaré.

Il ressort cependant des travaux parlementaires que, si elle vise principalement à combattre le chômage en développant l'emploi à domicile et si elle tend à lutter contre l'emploi non déclaré, la réduction d'impôt prévue par la disposition contestée a également pour objet d'alléger les charges affectant le budget des familles qui élèvent de jeunes enfants ou s'occupent des personnes âgées, ainsi que d'améliorer la qualité de vie des familles en

favorisant le maintien au domicile de ces personnes, l'hébergement de personnes invalides, le soutien scolaire et l'aide ménagère.

En vertu de l'article 199 sexcedies, la réduction d'impôt " *est égale à 50 % du montant des dépenses effectivement supportées* ", dans la limite d'un plafond.

En relevant celui-ci de 10 000 à 12 000 euros et en le majorant en fonction des charges de famille (1 500 euros par personne à charge, sans pouvoir dépasser le plafond de 15 000 euros), le législateur a entendu élargir l'impact de cette mesure pour mieux satisfaire à l'objectif d'intérêt général qu'il s'est assigné.

Par suite, l'article 87 de la loi déferée n'entraîne pas de rupture d'égalité devant les charges publiques, ainsi qu'il en était déjà d'une mesure très semblable, mais non " modulée " en fonction de la composition du foyer, jugée non contraire à la Constitution en 2002 (n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002, cons. 22 et 26).

Si l'absence de modulation a été jugée non contraire au principe d'égalité en 2002, la modulation ne l'est pas davantage, puisqu'elle assure mieux encore l'adaptation de la mesure à ses objectifs d'intérêt général.

VIII) SUR L'ARTICLE 112

L'article 112 de la loi déferée, qui complétait le code des juridictions financières, substituait au " *Conseil des impôts* " (créé par décret [3]) un " *Conseil des prélèvements obligatoires* " placé auprès de la Cour des comptes.

Chargeant le nouveau Conseil d'apprécier l'évolution et l'impact de l'ensemble des prélèvements et de formuler des recommandations, l'article 112 définissait, outre les missions de ce Conseil, sa composition, ses règles de fonctionnement et ses prérogatives.

Le " *Conseil des prélèvements obligatoires* " faisait rapport au Président de la République et au Parlement.

Les requérants estimaient à juste titre cet article étranger au domaine des lois de finances.

Leur argumentation aurait eu moins de force après le 1er janvier 2005, puisque, en vertu du e) du 7° du II de l'article 34 de la LOLF, peuvent figurer dans une loi de finances " *toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques* ".

Mais, en décembre 2004, en application des dispositions encore en vigueur de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 et des articles déjà en vigueur de la LOLF, ne peuvent figurer dans les lois de finances que des dispositions qui :

- concernent la détermination des ressources et des charges de l'État,
- ou ont trait à des opérations de trésorerie,
- ou sont destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques,

- ou imposent aux agents des services publics des responsabilités pécuniaires,
- ou entraînent des créations ou des transformations d'emplois,
- ou sont d'ordre fiscal.

Si l'article 112 pouvait contribuer à l'information et au contrôle du Parlement sur les prélèvements obligatoires, ses dispositions n'avaient pas été prévues dans ce but exclusif, ni même principal.

Au demeurant, l'information du Parlement sur l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que sur leur évolution, est déjà mise en oeuvre par l'article 52 de la LOLF, applicable depuis le 1er janvier 2002.

Aussi l'article 112 de la loi déferée ne pouvait-il être regardé comme une disposition "*destinée à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques*". Il était donc étranger au domaine des lois de finances.

1 par exemple : n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, cons. 46

2 n° 97-393 DC du 18 décembre 1997, cons. 4

3 Décret du Président de la République n° 71-142 du 22 février 1971, J.O. p. 1831