

Décision n° 2004-511 DC
du 29 décembre 2004

(Loi de finances pour 2005)

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution, de la loi de finances pour 2005, le 23 décembre 2004, par M. Jean-Marc AYRAULT, Mmes Patricia ADAM, Sylvie ANDRIEUX, MM. Jean-Marie AUBRON, Jean-Paul BACQUET, Jean-Pierre BALLIGAND, Gérard BAPT, Claude BARTOLONE, Jacques BASCOU, Christian BATAILLE, Jean-Claude BATEUX, Jean-Claude BEAUCHAUD, Éric BESSON, Jean-Louis BIANCO, Jean-Pierre BLAZY, Serge BLISKO, Jean-Claude BOIS, Daniel BOISSERIE, Maxime BONO, Augustin BONREPAUX, Jean-Michel BOUCHERON, Pierre BOURGUIGNON, Mme Danielle BOUSQUET, MM. François BROTTES, Jean-Christophe CAMBADÉLIS, Thierry CARCENAC, Christophe CARESCHE, Mme Martine CARRILLON-COUVREUR, MM. Laurent CATHALA, Jean-Paul CHANTEGUET, Michel CHARZAT, Alain CLAEYS, Mme Marie-Françoise CLERGEAU, MM. Gilles COCQUEMPOT, Pierre COHEN, Mme Claude DARCIAUX, M. Michel DASSEUX, Mme Martine DAVID, MM. Marcel DEHOUX, Michel DELEBARRE, Jean DELOBEL, Bernard DEROSIER, Michel DESTOT, Marc DOLEZ, François DOSÉ, René DOSIÈRE, Julien DRAY, Tony DREYFUS, Pierre DUCOUT, Jean-Pierre DUFAU, William DUMAS, Jean-Paul DUPRÉ, Yves DURAND, Mme Odette DURIEZ, MM. Henri EMMANUELLI, Claude ÉVIN, Laurent FABIUS, Albert FACON, Jacques FLOCH, Pierre FORGUES, Michel FRANÇAIX, Jean GAUBERT, Mmes Nathalie GAUTIER, Catherine GÉNISSON, MM. Jean GLAVANY, Gaétan GORCE, Alain GOURIOU, Mmes Elisabeth GUIGOU, Paulette GUINCHARD-KUNSTLER, M. David HABIB, Mme Danièle HOFFMAN-RISPAL, MM. François HOLLANDE, Jean-Louis IDIART, Mme Françoise IMBERT, MM. Armand JUNG, Jean-Pierre KUCHEIDA, Mme Conchita LACUEY, MM. Jérôme LAMBERT, François LAMY, Jack LANG, Jean LAUNAY, Jean-Yves LE BOUILLONNEC, Gilbert LE BRIS, Jean-Yves LE DÉAUT, Jean-Yves LE DRIAN, Jean LE GARREC, Jean-Marie LE GUEN, Bruno LE ROUX, Mme Marylise LEBRANCHU, MM. Michel LEFAIT, Patrick LEMASLE, Guy LENGAGNE, Mme Annick LEPETIT, M. Michel LIEBGOTT, Mme Martine LIGNIÈRES-CASSOU, MM. François LONCLE, Bernard MADRELLE, Louis-Joseph MANSCOUR, Philippe MARTIN, Christophe MASSE, Didier MATHUS, Jean MICHEL, Didier MIGAUD, Mme Hélène

MIGNON, MM. Arnaud MONTEBOURG, Henri NAYROU, Alain NÉRI, Mme Marie-Renée OGET, MM. Michel PAJON, Christian PAUL, Germinal PEIRO, Jean-Claude PEREZ, Mmes Marie-Françoise PÉROL-DUMONT, Geneviève PERRIN-GAILLARD, MM. Jean-Jack QUEYRANNE, Paul QUILÈS, Bernard ROMAN, René ROUQUET, Patrick ROY, Mme Ségolène ROYAL, M. Michel SAINTE-MARIE, Mme Odile SAUGUES, MM. Henri SICRE, Dominique STRAUSS-KAHN, Pascal TERRASSE, Philippe TOURTELIER, Daniel VAILLANT, André VALLINI, Manuel VALLS, Michel VERGNIER, Alain VIDALIES, Jean-Claude VIOLLET, Philippe VUILQUE, Jean-Pierre DEFONTAINE, Paul GIACOBBI, Simon RENUCCI, Mme Chantal ROBIN-RODRIGO, M. Roger-Gérard SCHWARTZENBERG et Mme Christiane TAUBIRA, députés ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution,

Vu le traité instituant la Communauté européenne ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 modifiée portant loi organique relative aux lois de finances ;

Vu la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ;

Vu le code général des impôts ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code monétaire et financier ;

Vu la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 27 décembre 2004 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les auteurs de la saisine défèrent au Conseil constitutionnel la loi de finances pour 2005 en dénonçant son absence de sincérité ; qu'ils contestent par ailleurs la conformité à la Constitution de ses articles 22, 28, 47, 48, 49, 52, 87 et 112 ;

- SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES :

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

3. Considérant qu'aux termes de l'article 32 de la loi organique du 1^{er} août 2001 susvisée, applicable depuis le 1^{er} janvier 2002 : « Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler » ; que, s'agissant de la loi de finances de l'année, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre ;

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

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

6. Considérant, par ailleurs, qu'il est loisible au Gouvernement de prévoir la mise en réserve, en début d'exercice, d'une faible fraction des crédits ouverts afin de prévenir une détérioration éventuelle de l'équilibre budgétaire ; qu'en effet, le vote par le Parlement 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 ; qu'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 ; qu'au demeurant, celui-ci a informé le Parlement de son intention de constituer une « réserve de précaution » ;

7. Considérant, enfin, que l'annonce de cette mise en réserve ne révèle ni que certaines dépenses auraient été sous-évaluées à due concurrence, ni que les crédits correspondants seront annulés dans des conditions irrégulières ; que les mesures de gestion susceptibles d'être mises en œuvre en cours d'exercice devront respecter les prescriptions de la loi organique du 1^{er} août 2001 susvisée ; qu'en particulier, son article 14, applicable depuis le 1^{er} janvier 2002, 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 » ; qu'en outre, il impose que les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat soient informées de tout décret d'annulation avant sa publication et de « tout acte, quelle qu'en soit la nature, ayant pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles » ;

8. Considérant que, sous réserve des observations qui précèdent, les griefs tirés de l'absence de sincérité de la loi déferée doivent être rejetés ;

- SUR L'ARTICLE 22 :

9. Considérant que l'article 22 de la loi déferée insère dans le code général des impôts un article 244 *quater* I ; que ce nouvel article

instaure un crédit d'impôt en faveur des entreprises qui, après avoir transféré tout ou partie de leur activité en dehors de l'Espace économique européen, domicilient à nouveau celle-ci en France ; qu'il prévoit également un crédit d'impôt supplémentaire en faveur des entreprises qui effectueraient une telle domiciliation dans une « zone éligible à la prime d'aménagement du territoire classée pour les projets industriels » ; que ces dispositions ne sont toutefois pas applicables aux entreprises qui exercent certaines activités énumérées au deuxième alinéa du I du nouvel article 244 *quater* I ;

10. Considérant que les requérants soutiennent que cette disposition, en réservant l'avantage qu'elle établit à des entreprises qui ont transféré en dehors de l'Espace économique européen une activité qu'elles exerçaient antérieurement en France, crée une double inégalité ; que le principe d'égalité devant les charges publiques serait en effet rompu tant par rapport aux entreprises nouvelles ou qui transféreraient leur activité depuis un autre point du territoire national, que par rapport aux entreprises qui procéderaient à un tel transfert depuis un pays appartenant à l'Espace économique européen ; que les requérants mettent également en cause l'exclusion de certains secteurs d'activité du bénéfice de la mesure ;

11. 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 ;

12. Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des travaux parlementaires que les dispositions de l'article 22 ont pour objet de favoriser le rapatriement d'emplois et d'investissements précédemment transférés hors de France, afin d'en faire profiter l'économie nationale et de lutter contre le chômage ; que la mesure critiquée poursuit ainsi un objectif d'intérêt général ;

13. Considérant, en deuxième lieu, que le bénéfice du crédit d'impôt qu'il instaure s'applique aux entreprises qui, après avoir transféré tout ou partie de leur activité en dehors de l'Espace économique européen entre le 1^{er} janvier 1999 et le 22 septembre 2004, domicilient à nouveau celle-ci en France entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2006 ; qu'il est soumis à un agrément ministériel et à l'engagement de maintenir les emplois créés ou les investissements réalisés pendant une période minimale de cinq ans après la nouvelle implantation ; que le manquement à cet engagement entraîne le reversement des crédits d'impôt obtenus ; qu'en

écartant les entreprises qui transfèrent leur activité depuis un autre endroit du territoire national et celles nouvellement créées, le législateur s'est fondé sur des critères objectifs et rationnels pour définir les bénéficiaires de la mesure ;

14. Considérant, en troisième lieu, qu'en réservant le bénéfice du crédit d'impôt aux entreprises qui ont transféré leur activité en dehors de l'Espace économique européen, le législateur s'est borné à tirer les conséquences des prescriptions du droit communautaire relatives à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux ;

15. Considérant, en dernier lieu, que le législateur a exclu du bénéfice de ce nouveau dispositif les activités exercées dans les transports, la construction de véhicules automobiles, la construction de navires civils, la fabrication de fibres artificielles ou synthétiques, la sidérurgie, l'industrie charbonnière, la production, la transformation ou la commercialisation de produits agricoles, la pêche, l'aquaculture, ainsi que les assurances, les réassurances, le crédit et la capitalisation ; qu'en excluant ces activités, le législateur a entendu respecter les obligations communautaires ou les engagements internationaux de la France ;

16. Considérant, dès lors, que le grief tiré d'une rupture d'égalité devant les charges publiques doit être écarté ;

- SUR L'ARTICLE 28 :

17. Considérant que l'article 28 de la loi déferée insère dans le code général des impôts un article 1647 C *sexies* ; que celui-ci instaure un crédit de taxe professionnelle pris en charge par l'Etat, en faveur de redevables établis dans des zones d'emploi reconnues chaque année par voie réglementaire, jusqu'en 2009, comme étant « en grande difficulté au regard des délocalisations » ; que le choix de vingt de ces zones repose sur des critères statistiques énumérés au 1° du II de ce nouvel article ; que les autres zones, dont le nombre est de dix au plus, sont celles dans lesquelles, aux termes du 2° du II de ce même article, « des restructurations industrielles en cours risquent d'altérer gravement la situation de l'emploi » ; que les redevables sont tenus de reverser le crédit d'impôt si, pendant la période d'application de celui-ci, ou dans les cinq années qui suivent, ils transfèrent hors de l'Espace économique européen des emplois ayant ouvert droit au bénéfice de la mesure ;

18. Considérant que les requérants soutiennent que, faute d'avoir défini de manière suffisamment précise les dix zones supplémentaires dans

lesquelles la mesure a vocation à s'appliquer, le législateur n'a pas épuisé sa compétence ; qu'ils font également valoir qu'il a méconnu le principe d'égalité devant les charges publiques en soumettant les entreprises qui quitteraient le territoire national après avoir bénéficié de ces aides à un sort différent selon qu'elles s'implanteraient à l'intérieur ou en dehors de l'Espace économique européen ; qu'ils exposent enfin que ces dispositions sont contraires au principe d'« autonomie financière des collectivités territoriales reconnu à l'article 72-2 de la Constitution » ;

. En ce qui concerne le grief tiré de l'incompétence négative du législateur :

19. Considérant, d'une part, qu'il ressort des travaux parlementaires qu'en précisant que la nouvelle mesure a vocation à s'appliquer dans des « zones d'emploi », le législateur s'est référé à une notion préexistante, définie par l'Institut national de la statistique et des études économiques comme « un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent » et utilisée par cet institut et le ministère du travail pour établir une liste comportant 348 zones en France métropolitaine ; que, dans ces conditions, les critères statistiques fixés par le 1^o du II du nouvel article 1647 C *sexies* désignent les zones éligibles ; qu'il s'ensuit que la compétence du pouvoir réglementaire sera liée, chaque année, pour déterminer les vingt premières zones d'emploi éligibles au crédit d'impôt ; que le législateur n'a donc pas méconnu sa compétence ;

20. Considérant, d'autre part, qu'afin 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, lesquelles sont déterminées au vu de la situation de l'emploi au 30 septembre de l'année précédente, 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 » ; qu'il résulte des travaux parlementaires que cet état de « restructuration industrielle » sera apprécié en fonction de critères tels que l'existence de plans sociaux, le nombre de licenciements et l'incidence sur les sous-traitants locaux ; que le législateur a ainsi défini de façon suffisamment précise les zones supplémentaires qui pourront bénéficier de la mesure ;

. En ce qui concerne la violation du principe d'égalité :

21. Considérant que le législateur a prévu que les redevables devraient reverser les sommes correspondant au crédit d'impôt dont ils ont bénéficié s'ils transfèrent les emplois y ayant ouvert droit pendant la période d'application de la mesure, ou dans les cinq années qui suivent ; qu'en limitant cette sanction au cas où le transfert s'effectue hors de l'Espace économique européen, le législateur s'est borné à tirer les conséquences des obligations communautaires de la France, résultant en particulier du titre III du traité instituant la Communauté européenne, relatif à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux ; que, par suite, il n'a pas sur ce point méconnu le principe d'égalité ;

22. Considérant, en revanche, que le législateur ne pouvait prévoir, sans méconnaître l'objectif qu'il s'était assigné, que les zones prévues au 2° du II du nouvel article 1647 C *sexies* du code général des impôts ne seraient éligibles, chaque année, que dans la limite de dix ; qu'en effet, en instituant un tel plafond, qui, s'il était atteint en cours d'année, interdirait de faire bénéficier de la mesure des zones ayant subi des restructurations aussi ou plus graves que d'autres déclarées précédemment éligibles, le législateur a instauré une différence de traitement injustifiée au regard de l'objectif poursuivi ;

23. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'au sixième alinéa de l'article 28 de la loi déferée, les mots « dans la limite de dix zones, » doivent être déclarés contraires à la Constitution ;

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance de l'article 72-2 de la Constitution :

24. Considérant qu'aux termes des trois premiers alinéas de l'article 72-2 de la Constitution : « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. - Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. - Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre » ;

25. Considérant qu'en prévoyant, au I du nouvel article 1647 C *sexies* du code général des impôts, que le crédit de taxe professionnelle est « pris en charge » par l'Etat, le législateur a assuré la neutralité des nouvelles mesures sur le montant des recettes fiscales des collectivités territoriales, comme sur la part de leurs ressources propres dans l'ensemble de leurs ressources ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 72-2 de la Constitution manque en fait ;

- SUR LES ARTICLES 47 À 49 :

26. Considérant que les articles 47 à 49 de la loi déferée réforment la dotation globale de fonctionnement des communes, des groupements de communes et des départements ;

27. Considérant que, selon les requérants, le contenu de ces articles est étranger au domaine des lois de finances ; que l'article 49 méconnaîtrait, en outre, le dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution relatif à la péréquation financière entre collectivités territoriales ; qu'en effet, selon eux, il ne tiendrait pas compte « des écarts de ressources et de charges entre les départements notamment dans le cadre de la réforme des critères d'attribution des dotations de péréquation urbaine prévue à l'article L. 3334-6-1 du code général des collectivités territoriales et de la dotation de fonctionnement minimale prévue à l'article L. 3334-7 » ;

28. Considérant, en premier lieu, que la réforme de la dotation globale de fonctionnement ne se borne pas à modifier les règles de répartition de chaque dotation ; qu'en modifiant substantiellement leur structure, elle instaure divers mécanismes destinés à compenser les effets préjudiciables que son application aurait causés à certaines collectivités ; que ces mécanismes compensateurs se traduisent en particulier par des garanties de recettes incombant à l'Etat ; que les articles 47 à 49 ont donc une incidence sur la détermination des ressources et des charges de l'État ; qu'ils trouvent place dans une loi de finances ;

29. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes du dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales » ; qu'il est loisible au législateur de mettre en œuvre la péréquation financière entre ces collectivités en les regroupant par catégories, dès lors que la définition de celles-ci repose sur des critères objectifs et rationnels ; qu'en l'espèce, en distinguant les départements urbains des autres départements et en les définissant comme ceux ayant une densité de population supérieure à 100 habitants au kilomètre carré et un

taux d'urbanisation supérieur à 65 %, le législateur a retenu des critères objectifs et rationnels ;

30. Considérant, en troisième lieu, que, pour répartir la dotation de fonctionnement minimale entre les départements non urbains, le législateur a conservé le critère lié à la longueur de la voirie et remplacé la notion de potentiel fiscal par la notion plus large de potentiel financier ; que, pour la répartition de la dotation de péréquation urbaine, il a retenu un indice synthétique de ressources et de charges déterminé par la combinaison de plusieurs critères qu'il a énumérés, à savoir, outre le potentiel financier, le nombre des bénéficiaires d'aides au logement, celui des allocataires du revenu minimum d'insertion, ainsi que le revenu moyen par habitant ;

31. Considérant qu'en tenant spécialement compte des charges supportées par les départements ruraux au titre de la gestion de l'espace, et de celles pesant sur les départements urbains au titre des difficultés sociales, le législateur n'a pas entaché son appréciation d'une erreur manifeste ;

32. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 49 de la loi de finances ne méconnaît pas l'article 72-2 de la Constitution ;

- SUR L'ARTICLE 52 :

33. Considérant que l'article 52 de la loi déferée détermine les modalités de la compensation financière des transferts de compétence aux régions et départements résultant de la loi du 13 août 2004 susvisée ; qu'en particulier, il prévoit 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 taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers 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 ;

34. Considérant que les requérants estiment que les modalités retenues n'assureront pas la compensation financière des compétences transférées en cas d'évolution défavorable des recettes correspondantes ; qu'elles méconnaissent en conséquence le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ;

35. Considérant qu'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 » ; que, si les recettes régionales provenant de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers venaient à diminuer, 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 ;

36. Considérant que l'article 52 de la loi déferée ne fixe pas de façon définitive la part de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers revenant à chacune des régions ; qu'il renvoie à la loi de finances de chaque année le soin de fixer cette part conformément au droit à compensation défini par l'article 119 de la loi du 13 août 2004 susvisée dont le second alinéa du II dispose : « Si les recettes provenant des impositions attribuées en application de l'alinéa précédent diminuent pour des raisons étrangères au pouvoir de modulation reconnu aux collectivités bénéficiaires, l'Etat compense cette perte dans des conditions fixées en loi de finances afin de garantir à ces dernières un niveau de ressources équivalant à celui qu'il consacrait à l'exercice de la compétence avant son transfert... » ;

37. Considérant, par suite, que manque en fait le grief tiré de ce que l'article 52 de la loi de finances pour 2005 ne respecterait pas le droit à compensation résultant du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ;

- SUR L'ARTICLE 87 :

38. Considérant que l'article 87 de la loi déferée modifie l'article 199 *sexdecies* du code général des impôts ; qu'il porte à 12 000 € à compter du 1^{er} janvier 2005, le plafond des dépenses prises en compte pour le calcul de la réduction d'impôt sur le revenu accordée au titre de l'emploi d'un salarié à domicile ; qu'il majore ce plafond, sans que celui-ci puisse excéder 15 000 €, de 1 500 € pour chacun des membres du foyer fiscal âgé de plus de soixante-cinq ans, pour chaque enfant à charge, ainsi que pour chaque ascendant de plus de soixante-cinq ans percevant l'allocation personnalisée d'autonomie ;

39. Considérant que, selon les requérants, la modulation de l'avantage fiscal en fonction de la situation familiale serait sans lien avec une disposition destinée à lutter contre le chômage et l'emploi non déclaré ;

qu'elle méconnaîtrait dès lors le principe d'égalité devant les charges publiques ;

40. 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 ;

41. Considérant qu'il ressort des travaux parlementaires que la réduction d'impôt prévue par la disposition contestée vise à combattre le chômage en développant l'emploi à domicile ; qu'elle tend également à lutter contre l'emploi non déclaré et à alléger les charges affectant le budget des familles qui élèvent de jeunes enfants ou s'occupent de personnes âgées ; qu'elle a enfin pour but d'améliorer la qualité de vie des familles en favorisant notamment le maintien au domicile de ces personnes, le soutien scolaire et l'aide ménagère ;

42. Considérant que la réduction d'impôt prévue par l'article 199 *sexdecies* du code général des impôts est égale à 50 % du montant des dépenses effectivement supportées, dans la limite d'un plafond précédemment fixé à 10 000 €; qu'en relevant celui-ci à 12 000 € et en le majorant en fonction des charges de famille, sans qu'il puisse excéder 15 000 €, le législateur a voulu élargir la portée de cette mesure pour mieux satisfaire aux objectifs d'intérêt général qu'il a entendu poursuivre ; que, par suite, l'article 87 de la loi déferée n'entraîne pas de rupture caractérisée d'égalité devant les charges publiques ;

- SUR L'ARTICLE 112 :

43. Considérant que l'article 112 de la loi déferée, qui complète le code des juridictions financières, substitue, auprès de la Cour des comptes, un « Conseil des prélèvements obligatoires » au « Conseil des impôts » ; qu'il charge ce nouvel organisme d'apprécier l'évolution de l'ensemble des prélèvements obligatoires et de formuler des recommandations à leur sujet ; qu'il définit par ailleurs sa composition, ses règles de fonctionnement et ses prérogatives ;

44. Considérant que, selon les requérants, cet article serait étranger au domaine des lois de finances ;

45. Considérant qu'en application des dispositions encore en vigueur de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée et des articles déjà en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 susvisée, ne peuvent figurer dans les lois de finances que des dispositions qui concernent la

détermination des ressources et des charges de l'État, qui ont trait à des opérations de trésorerie, qui sont destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ou à imposer aux agents des services publics des responsabilités pécuniaires, qui entraînent des créations ou des transformations d'emplois ou qui sont d'ordre fiscal ;

46. Considérant que l'article 112 de la loi déferée ne peut être regardé, au sens de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 janvier 1959, comme une disposition « destinée à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques » ; qu'en effet, s'il peut contribuer à l'information et au contrôle du Parlement, ses dispositions n'ont pas été prévues à cette fin ; qu'il ne relève d'aucune des autres catégories de dispositions trouvant leur place dans une loi de finances ; qu'il est donc étranger au domaine des lois de finances ;

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

D É C I D E :

Article premier.- Sont déclarées contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi de finances pour 2005 :

- au sixième alinéa de l'article 28, les mots : « dans la limite de dix zones, » ;

- l'article 112.

Article 2.- Ne sont contraires à la Constitution ni le surplus de l'article 28 de la loi de finances pour 2005, ni ses articles 22, 47, 48, 49, 52 et 87.

Article 3.- La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 29 décembre 2004, où siégeaient : M. Pierre MAZEAUD, Président, MM. Jean-Claude COLLIARD, Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE et Valéry GISCARD d'ESTAING, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Pierre JOXE, Jean-Louis PEZANT et Pierre STEINMETZ, Mme Simone VEIL.