



Décisions

n° 2009-576 DC

et

n° 2009-577 DC

Loi organique relative à la nomination des présidents des sociétés France Télévisions et Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France

Loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2009

Sommaire

➤ <u>I – Documents de référence</u>	4
➤ <u>II – Sur la loi organique</u>	10
➤ <u>III – Sur la loi ordinaire</u>	12
➤ <u>IV - Questions soulevées d'office</u>	23

Table des matières

➤ I – Documents de référence	4
A – Normes applicables	4
□ Constitution du 4 octobre 1958	4
– Article 4	4
– Article 34	4
□ Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789	4
– Article 11	4
B – Jurisprudence	5
□ Liberté de communication	5
– Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986 - Loi relative à la liberté de communication, cs. 11	5
– Décision n° 93-333 DC du 21 janvier 1994 - Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, s. 2-4	5
– Décision n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000 - Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, cs. 8-10	6
– Décision n° 2001-450 DC du 11 juillet 2001 - Loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, cs. 13-16	6
□ Pluralisme des courants de pensées et d'opinions	7
– Décision n° 2004-497 DC du 1 ^{er} juillet 2004 - Loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, cs. 23-24	7
– Décision n° 2007-550 DC du 27 février 2007 - Loi relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur, cs. 15-16	7
□ Indépendance des sociétés nationales de programme	8
– Décision n° 89-259 DC du 26 juillet 1989 - Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication	8
– Décision n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000 - Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, cs. 11-15	9
➤ II – Sur la loi organique	10
A – Constitution	10
□ Article 13	10
B – Jurisprudence sur les lois organiques relatives au Sénat	11
– Décision n° 85-195 DC du 10 juillet 1985 - Loi organique modifiant le code électoral et relative à l'élection des députés, cs. 4-5	11
– Décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007 - Loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, cs. 2	11
➤ III – Sur la loi ordinaire	12
A – Sur les articles 13 et 14	12
□ Théorie de l'effet cliquet	12
– Décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984 - Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse, cs.35-37	12
– Décision n° 94-345 DC du 29 juillet 1994 - Loi relative à l'emploi de la langue française cs. 5	12

– Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986 - Loi relative à la liberté de communication, cs. 4-5.....	12
– Décision n° 89-259 DC du 26 juillet 1989 - Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, cs. 4-5.....	13
– Décision n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000 - Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, cs. 55.....	13
– Décision n° 2007-550 DC du 27 février 2007 - Loi relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur, cs. 4.....	13
B – Sur l’article 28 VI.....	14
□ Jurisprudence.....	14
– Décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998, cs. 30-34.....	14
– Décision n° 2007-550 DC du 27 février 2007 - Loi relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur, cs. 8 et 15-16.....	14
– Décision n° 2007-558 DC du 13 décembre 2007 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, cs ; 2-8.....	15
C – Sur l’article 33.....	17
□ Jurisprudence.....	17
– Décision n° 83-164 DC du 29 décembre 1983 - Loi de finances pour 1984, cs ; 22-23.....	17
– Décision n° 84-184 DC du 29 décembre 1984 - Loi de finances pour 1985, cs. 15-19.....	17
– Décision n° 96-385 DC du 30 décembre 1996 - Loi de finances pour 1997, cs. 26-31.....	18
– Décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998, cs. 12-18.....	19
– Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998 Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, cs. 9.....	20
– Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998 - Loi de finances pour 1999, cs. 37-41.....	20
– Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999 - Loi portant création d'une couverture maladie universelle, cs. 17-23.....	21
– Décision n° 2007-555 DC du 16 août 2007 - Loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, 1-3.....	22
➤ IV - Questions soulevées d’office.....	23
A - Sur l’article 25, 3°.....	23
□ Textes.....	23
• Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.....	23
– Article 19.....	23
– Article 34.....	23
• Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.....	24
– Article 168.....	24
□ Jurisprudence.....	24
– Décision n° 70-41 DC du 30 décembre 1970 - Loi de finances rectificative pour 1970 et notamment son article 6-1 relatif à l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.....	24
– Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 - Loi organique relative aux lois de finances, cs. 31-34.....	25

I – Documents de référence

A – Normes applicables

□ Constitution du 4 octobre 1958

– Article 4

Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie.

Ils contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au second alinéa de l'article 1er dans les conditions déterminées par la loi.

La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation.

(....)

– Article 34

La loi fixe les règles concernant :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; **la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias** ; les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;

(...)

□ Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

– Article 11

La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi.

B – Jurisprudence

□ Liberté de communication

– Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986 - Loi relative à la liberté de communication, cs. 11

11. Considérant que le pluralisme des courants d'expression socioculturels est en lui-même un objectif de valeur constitutionnelle ; que le respect de ce pluralisme est une des conditions de la démocratie ; que la libre communication des pensées et des opinions, garantie par l'article 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, ne serait pas effective si le public auquel s'adressent les moyens de communication audiovisuelle n'était pas à même de disposer, aussi bien dans le cadre du secteur public que dans celui du secteur privé, de programmes qui garantissent l'expression de tendances de caractères différents dans le respect de l'impératif d'honnêteté de l'information ; qu'en définitive, l'objectif à réaliser est que les auditeurs et les téléspectateurs qui sont au nombre des destinataires essentiels de la liberté proclamée par l'article 11 de la Déclaration de 1789 soient à même d'exercer leur libre choix sans que ni les intérêts privés ni les pouvoirs publics puissent y substituer leurs propres décisions, ni qu'on puisse en faire les objets d'un marché ;

– Décision n° 93-333 DC du 21 janvier 1994 - Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, s. 2-4

- SUR LES NORMES DE CONSTITUTIONNALITE APPLICABLES EN MATIERE DE LIBERTE DE COMMUNICATION :

2. Considérant qu'aux termes de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : "La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté, dans les cas déterminés par la loi." ;

3. Considérant que le pluralisme des courants d'expression socioculturels est en lui-même un objectif de valeur constitutionnelle ; que le respect de ce pluralisme est une des conditions de la démocratie ; que la libre communication des pensées et des opinions, garantie par l'article 11 de la Déclaration de 1789, ne serait pas effective si le public auquel s'adressent les moyens de communication audiovisuels n'était pas à même de disposer, aussi bien dans le cadre du secteur privé que dans celui du secteur public, de programmes qui garantissent l'expression de tendances de caractère différent dans le respect de l'impératif d'honnêteté de l'information ; qu'en définitive, l'objectif à réaliser est que les auditeurs et les téléspectateurs qui sont au nombre des destinataires essentiels de la liberté proclamée par l'article 11 précité soient à même d'exercer leur libre choix sans que ni les intérêts privés ni les pouvoirs publics puissent y substituer leurs propres décisions ni qu'on puisse en faire les objets d'un marché ;

4. Considérant qu'il appartient au législateur, compétent en vertu de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, de concilier, en l'état actuel des techniques et de leur maîtrise, l'exercice de la liberté de communication telle qu'elle résulte de l'article 11 de la Déclaration de 1789 avec d'une part, les contraintes inhérentes aux moyens de la communication audiovisuelle et de ses opérateurs et d'autre part, les objectifs de valeur constitutionnelle que sont la sauvegarde de l'ordre public, le respect de la liberté d'autrui et la préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels auxquels ces modes de communication, par leur influence considérable, sont susceptibles de porter atteinte ;

– Décision n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000 - Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, cs. 8-10

- SUR LES NORMES DE CONSTITUTIONNALITE APPLICABLES :

8. Considérant qu'aux termes de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : "La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi." ;

9. Considérant que le pluralisme des courants d'expression socioculturels est en lui-même un objectif de valeur constitutionnelle ; que le respect de ce pluralisme est une des conditions de la démocratie ; que la libre communication des pensées et des opinions, garantie par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ne serait pas effective si le public auquel s'adressent les moyens de communication audiovisuels n'était pas à même de disposer, aussi bien dans le cadre du secteur privé que dans celui du secteur public, de programmes qui garantissent l'expression de tendances de caractère différent dans le respect de l'impératif d'honnêteté de l'information ; qu'en définitive, l'objectif à réaliser est que les auditeurs et les téléspectateurs qui sont au nombre des destinataires essentiels de la liberté proclamée par l'article 11 précité soient à même d'exercer leur libre choix sans que ni les intérêts privés ni les pouvoirs publics puissent y substituer leurs propres décisions ni qu'on puisse en faire les objets d'un marché ;

10. Considérant qu'il appartient au législateur, compétent en vertu de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, de concilier, en l'état de la maîtrise des techniques et des nécessités économiques d'intérêt général, l'exercice de la liberté de communication résultant de l'article 11 de la Déclaration de 1789 avec d'une part, les contraintes inhérentes aux moyens de la communication audiovisuelle et de ses opérateurs et d'autre part, les objectifs de valeur constitutionnelle que sont la sauvegarde de l'ordre public, la liberté d'autrui et la préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels, auxquels ces modes de communication, par leur influence considérable, sont susceptibles de porter atteinte ;

– Décision n° 2001-450 DC du 11 juillet 2001 - Loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, cs. 13-16

. En ce qui concerne les griefs tirés de la méconnaissance de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et de l'objectif de valeur constitutionnelle du pluralisme des courants d'expression socioculturels :

13. Considérant que les requérants reprochent aux nouvelles dispositions, d'une part, de diminuer "de façon excessive la portée des dispositions législatives assurant la limitation des concentrations dans le secteur de la communication audiovisuelle" et, d'autre part, de "porter atteinte à la liberté des personnes possédant ou contrôlant des services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre et à la liberté des auditeurs de ces services" ;

14. Considérant qu'aux termes de l'article 11 de la Déclaration de 1789 : "La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi." ;

15. Considérant que le pluralisme des courants d'expression socioculturels est en lui-même un objectif de valeur constitutionnelle ; que le respect de ce pluralisme est l'une des conditions de la démocratie ; que la libre communication des pensées et des opinions, garantie par l'article 11 de la Déclaration, ne serait pas effective si le public auquel s'adressent les moyens de communication audiovisuels n'était pas à même de disposer, aussi bien dans le cadre du secteur privé que dans celui du secteur public, de programmes qui garantissent l'expression de tendances de caractère différent dans le respect de l'impératif d'honnêteté de l'information ;

16. Considérant qu'il appartient au législateur, compétent en vertu de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, de concilier, en l'état de la maîtrise des techniques et des nécessités économiques, l'exercice de la liberté de communication résultant de l'article 11 de la Déclaration de 1789 avec, d'une part, les contraintes inhérentes à la communication audiovisuelle et, d'autre part, les objectifs de valeur constitutionnelle que sont la sauvegarde de l'ordre public, le respect de la liberté d'autrui et la préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels, auxquels ces modes de communication, par leur influence, sont susceptibles de porter atteinte ;

□ Pluralisme des courants de pensées et d'opinions

– Décision n° 2004-497 DC du 1^{er} juillet 2004 - Loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, cs. 23-24

23. Considérant qu'aux termes de l'article 11 de la Déclaration de 1789 : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi » ; que le pluralisme des courants de pensées et d'opinions est en lui-même un objectif de valeur constitutionnelle ; que le respect de son expression est une condition de la démocratie ;

24. Considérant qu'il était loisible au législateur, en particulier pour favoriser le développement des télévisions locales et numériques, d'adapter aux nouvelles données techniques les règles qui tendent à limiter la concentration des opérateurs ; qu'il s'est borné à prendre en compte la diversification des supports de diffusion pour autoriser certaines formes de cumul dont l'interdiction n'était plus justifiée et pour ajuster certains seuils ; que la délivrance des autorisations de diffusion par le Conseil supérieur de l'audiovisuel reste subordonnée à l'exigence de pluralisme ; qu'ainsi, le législateur a usé de son pouvoir d'appréciation sans priver de garanties légales l'objectif constitutionnel du pluralisme des courants de pensées et d'opinions ;

– Décision n° 2007-550 DC du 27 février 2007 - Loi relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur, cs. 15-16

- SUR LA LIBERTE D'EXPRESSION ET LE PLURALISME DES COURANTS DE PENSEES ET D'OPINIONS :

15. Considérant qu'aux termes de l'article 11 de la Déclaration de 1789 : " La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi " ; que le pluralisme des courants de pensées et d'opinions est en lui-même un objectif de valeur constitutionnelle ; que le respect de son expression est une condition de la démocratie ;

16. Considérant que les mesures prises par le législateur tendant à généraliser la diffusion des programmes de télévision par voie hertzienne terrestre en mode numérique auront pour effet de faciliter l'accès du plus grand nombre de téléspectateurs à des programmes diversifiés ; qu'il s'ensuit que, loin de porter atteinte à la liberté d'expression ou au pluralisme des courants de pensées et d'opinions, les nouvelles dispositions, dans leur économie générale, sont de nature à les favoriser ; que, s'agissant des dispositions particulières du nouvel article 103 de la loi du 30 septembre 1986, il appartiendra aux autorités compétentes, à l'occasion de l'autorisation de nouveaux services numériques et de l'attribution des trois services compensatoires, de veiller au respect du pluralisme des courants de pensées et d'opinions compte tenu des ressources radioélectriques alors disponibles ; que, sous cette réserve, le nouvel article 103 de la loi du 30 septembre 1986 n'est pas contraire à la Constitution ;

□ Indépendance des sociétés nationales de programme

– Décision n° 89-259 DC du 26 juillet 1989 - Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les députés auteurs de la saisine défèrent au Conseil constitutionnel la loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ; qu'à l'appui de leur saisine ils font valoir que l'alinéa premier de l'article 2 de cette loi serait contraire à la Constitution ;

2. Considérant que ledit alinéa premier de l'article 2 est ainsi conçu : " Le Conseil supérieur de l'audiovisuel désigne, dans le mois suivant la publication de la présente loi, et pour une durée de trois ans, la personnalité appelée à siéger aux conseils d'administration des sociétés visées aux 2° et 3° de l'article 44 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 précitée et à présider les deux sociétés " ;

3. Considérant que les auteurs de la saisine exposent que par l'effet de ces dispositions il sera mis fin avant terme aux fonctions des présidents actuels des sociétés nationales de programme Antenne 2 et FR 3 et que leur sera substitué un président unique ; qu'il est soutenu que le fait pour le législateur d'ouvrir la possibilité de changements dans la direction d'entreprises dont l'activité touche à l'exercice d'une liberté publique aboutit à méconnaître un principe de valeur constitutionnelle ; qu'en effet, en se substituant au Conseil supérieur de l'audiovisuel pour mettre fin de manière anticipée au mandat du président des deux chaînes de télévision du secteur public, le législateur porte atteinte au **principe d'indépendance des moyens de communication qui est le corollaire de la liberté de communiquer** ; qu'en outre, l'article 2 de la loi a pour conséquence de priver de garanties légales **l'exigence constitutionnelle que représente l'indépendance des présidents de chaîne du secteur public** ;

4. Considérant que s'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, c'est à la condition que l'exercice de ce pouvoir n'aboutisse pas à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ;

5. Considérant que, sous cette réserve, le législateur a le pouvoir de modifier, comme il le juge le plus utile à l'intérêt général, le mode d'organisation des sociétés nationales du secteur public de la communication audiovisuelle ;

6. Considérant qu'afin d'assurer l'indépendance des sociétés nationales de programme chargées de la conception et de la programmation d'émissions de radiodiffusion sonore ou de télévision et de concourir ainsi à la mise en oeuvre de la liberté de communication proclamée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 dispose que les présidents de ces sociétés sont nommés, pour une durée de trois ans, par une autorité administrative indépendante ;

7. Considérant que la loi présentement soumise à l'examen du Conseil constitutionnel modifie dans son article 1er, l'article 47 de la loi du 30 septembre 1986 en vue de doter d'un président commun les deux sociétés nationales de programme de télévision ; qu'à cette fin, il est prévu que le Conseil supérieur de l'audiovisuel nomme, au titre des personnalités qualifiées, un administrateur commun à ces deux sociétés pour remplir les fonctions de président ; qu'il ressort de l'exposé des motifs du projet dont est issue la loi, comme des débats parlementaires, que ces dispositions visent à promouvoir une complémentarité entre les deux chaînes de télévision du secteur public ; que, dans le même but, est envisagée la mise en commun de certains moyens ; qu'en conséquence de la création d'une présidence commune aux deux sociétés nationales de programme de télévision, l'article 2 de la loi dispose que son titulaire sera désigné par le Conseil supérieur de l'audiovisuel dans le mois suivant la publication de cette loi ;

8. Considérant que les modifications ainsi apportées à la loi du 30 septembre 1986 n'affectent pas le mode de désignation des présidents des sociétés nationales de programme ; que leur nomination relève toujours d'une autorité administrative indépendante et la durée de leur mandat reste fixée à trois ans ; que ces modifications n'aboutissent donc pas à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ;

9. Considérant que, si, par l'effet de la création d'une présidence commune, il est mis fin de façon anticipée au mandat du président de chacune des deux sociétés nationales de programme intéressées, cette situation est la conséquence d'une modification apportée par le législateur à l'organisation du secteur public de la communication audiovisuelle, qui n'est en elle-même contraire à aucune exigence constitutionnelle ; qu'ainsi, et bien que l'activité des sociétés nationales de programme touche à l'exercice des libertés publiques, les dispositions de l'article 2 de la loi déferée ne méconnaissent aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle,

Décide :

Article premier : La loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication n'est pas contraire à la Constitution.

– Décision n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000 - Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, cs. 11-15

- SUR L'ARTICLE 8 DE LA LOI :

11. Considérant que l'article 8 de la loi déferée remplace l'article 47 de la loi du 30 septembre 1986 par les articles 47 à 47-6 ; qu'il résulte de l'article 47 4 ainsi créé que les nominations par le Conseil supérieur de l'audiovisuel du président du conseil d'administration de la société France Télévision, ainsi que des présidents des sociétés mentionnées à l'article 47-3, "font l'objet d'une décision motivée assortie de la publication des auditions et débats du Conseil qui s'y rapportent" ;

12. Considérant que le Conseil supérieur de l'audiovisuel est une autorité administrative indépendante garante de l'exercice de la liberté de communication ; **qu'afin d'assurer l'indépendance des sociétés nationales de programme chargées de la conception et de la programmation d'émissions de radiodiffusion sonore ou de télévision et de concourir ainsi à la mise en oeuvre de la liberté de communication proclamée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789**, les articles 47-1 et 47-3 de la loi du 30 septembre 1986 disposent que les présidents desdites sociétés sont nommés, pour une durée de cinq ans, par cette autorité ;

13. Considérant que la motivation des décisions de nomination des présidents des conseils d'administration des sociétés nationales de programme par le Conseil supérieur de l'audiovisuel participe d'un souci de transparence qui répond à la nécessité de donner leur plein effet aux **exigences constitutionnelles ci-dessus rappelées** ;

14. Considérant, en revanche, que la garantie résultant du mode de nomination retenu ne serait plus effective si l'intégralité des procès verbaux des auditions et débats du Conseil supérieur de l'audiovisuel devait être rendue publique ; qu'en effet, ne serait plus assurée en pareil cas l'entière liberté de parole tant des candidats que des membres du Conseil eux-mêmes, condition nécessaire à l'élaboration d'une décision collégiale éclairée, fondée sur la seule prise en compte de l'intérêt général et du **bon fonctionnement du secteur public de l'audiovisuel dans le respect de son indépendance** ; qu'en outre, la publication intégrale de ces auditions et débats pourrait porter atteinte à la nécessaire sauvegarde du respect de la vie privée des personnes concernées ;

15. Considérant, en conséquence, qu'il y a lieu de déclarer non conformes à la Constitution, à l'article 47-4 de la loi du 30 septembre 1986 susvisée introduit par l'article 8 de la loi déferée, les mots : "assortie de la publication des auditions et débats du Conseil qui s'y rapportent" ;

II – Sur la loi organique

A – Constitution

□ Article 13

Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres.

Il nomme aux emplois civils et militaires de l'État.

Les conseillers d'État, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des comptes, les préfets, les représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales sont nommés en conseil des ministres.

Une loi organique détermine les autres emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres ainsi que les conditions dans lesquelles le pouvoir de nomination du Président de la République peut être par lui délégué pour être exercé en son nom.

Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés.

B – Jurisprudence sur les lois organiques relatives au Sénat

– Décision n° 85-195 DC du 10 juillet 1985 - Loi organique modifiant le code électoral et relative à l'élection des députés, cs. 4-5

- SUR LA PROCEDURE LEGISLATIVE :

4. Considérant que la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a été délibérée et votée dans les conditions prévues par les alinéas 2 et 3 de l'article 46 précité de la Constitution ; que, faute d'accord entre les deux assemblées, la loi a été adoptée en dernière lecture par l'Assemblée nationale à la majorité absolue de ses membres ; qu'ainsi, il n'a pas été fait application du quatrième alinéa de l'article 46 précité selon lequel "les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées." ;

5. Considérant que, par les termes "lois organiques relatives au Sénat" employés par l'article 46 de la Constitution, il faut entendre les dispositions législatives qui ont pour objet, dans les domaines réservés aux lois organiques, de poser, de modifier ou d'abroger des règles concernant le Sénat ou qui, sans se donner cet objet à titre principal, n'ont pas moins pour effet de poser, de modifier ou d'abroger des règles le concernant ; qu'en revanche, si une loi organique ne présente pas ces caractères, la seule circonstance que son application affecterait indirectement la situation du Sénat ou de ses membres ne saurait la faire regarder comme relative au Sénat ;

– Décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007 - Loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, cs. 2

- Sur la procédure d'adoption de la loi :

2. Considérant que les dispositions du projet de loi organique prises sur le fondement de l'article 74 de la Constitution ont fait l'objet d'une consultation des assemblées délibérantes des collectivités d'outre-mer régies par cet article avant que le Conseil d'état ne rende son avis ; qu'ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales, le projet de loi a été soumis en premier lieu au Sénat comme l'exigeait le second alinéa de l'article 39 de la Constitution ; que les prescriptions de l'article 46 de la Constitution ont également été respectées ; qu'en particulier, **les dispositions organiques relatives au Sénat ont été votées dans les mêmes termes par les deux assemblées, comme l'impose son quatrième alinéa** ; qu'ainsi, la loi examinée a été adoptée dans le respect des règles de procédure prévues par la Constitution pour une telle loi organique ;

III – Sur la loi ordinaire

A – Sur les articles 13 et 14

□ Théorie de l'effet cliquet

– Décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984 - Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse, cs.35-37

Sur les dispositions du titre II de la loi relatives au pluralisme :

35. Considérant que l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 énonce : "La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi" ;

36. Considérant que le principe ainsi proclamé ne s'oppose point à ce que le législateur, compétent aux termes de l'article 34 de la Constitution pour fixer "les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques", édicte des règles concernant l'exercice du droit de libre communication et de la liberté de parler, écrire et imprimer ;

37. Considérant que, cependant, s'agissant d'une liberté fondamentale, d'autant plus précieuse que son exercice est l'une des garanties essentielles du respect des autres droits et libertés et de la souveraineté nationale, la loi ne peut en réglementer l'exercice qu'en vue de le rendre plus effectif ou de le concilier avec celui d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle ;

– Décision n° 94-345 DC du 29 juillet 1994 - Loi relative à l'emploi de la langue française cs. 5

5. Considérant que s'il incombe au législateur, compétent, aux termes de l'article 34 de la Constitution, pour fixer "les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques", d'édicter des règles concernant l'exercice du droit de libre communication et de la liberté de parler, d'écrire et d'imprimer, **il ne saurait le faire, s'agissant d'une liberté fondamentale, d'autant plus précieuse que son existence est une des garanties essentielles du respect des autres droits et libertés, qu'en vue d'en rendre l'exercice plus effectif ou de le concilier avec d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle ;**

– Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986 - Loi relative à la liberté de communication, cs. 4-5

4. Considérant qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et qui peuvent comporter la modification ou la suppression de dispositions législatives qu'il estime inutiles ; que, cependant,

l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ;

5. Considérant que la substitution à la Haute autorité de la communication audiovisuelle, créée par l'article 12 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982, de la Commission nationale de la communication et des libertés n'a pas, à elle seule, pour effet de priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ; que, dès lors, le législateur pouvait, sans méconnaître aucune règle non plus qu'aucun principe de valeur constitutionnelle, décider de mettre fin, au moment de cette substitution choisi par lui, au mandat des membres de la Haute autorité de la communication audiovisuelle ; que le moyen invoqué ne peut qu'être écarté ;

– Décision n° 89-259 DC du 26 juillet 1989 - Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, cs. 4-5

4. Considérant que s'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, c'est à la condition que l'exercice de ce pouvoir n'aboutisse pas à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ;

5. Considérant que, sous cette réserve, le législateur a le pouvoir de modifier, comme il le juge le plus utile à l'intérêt général, le mode d'organisation des sociétés nationales du secteur public de la communication audiovisuelle ;

– Décision n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000 - Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, cs. 55

55. Considérant qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; que l'exercice de ce pouvoir ne doit cependant pas aboutir à priver de garanties légales des principes de valeur constitutionnelle ;

– Décision n° 2007-550 DC du 27 février 2007 - Loi relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur, cs. 4

4. Considérant qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; que, ce faisant, il ne saurait priver de garanties légales des exigences constitutionnelles ; qu'en particulier, il méconnaîtrait la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 s'il portait aux situations légalement acquises une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant ; qu'en outre, si l'article 13 de la même Déclaration n'interdit pas de faire supporter, pour un motif d'intérêt général, à certaines catégories de personnes des charges particulières, il ne doit pas en résulter de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

B – Sur l’article 28 VI

□ Jurisprudence

– Décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998, cs. 30-34

. En ce qui concerne le respect des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 :

30. Considérant qu'aux termes du dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : "La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement" ; que selon son onzième alinéa : "Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs..." ;

31. Considérant qu'il incombe au législateur, comme à l'autorité réglementaire, conformément à leurs compétences respectives, de déterminer, dans le respect des principes posés par ces dispositions, les modalités concrètes de leur mise en oeuvre ;

32. Considérant, en particulier, qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et qui peuvent comporter la modification ou la suppression de dispositions qu'il estime excessives ou inutiles ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ;

33. Considérant que l'exigence constitutionnelle résultant des dispositions précitées des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 implique la mise en oeuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur de la famille ; qu'il est cependant loisible au législateur, pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités d'aide aux familles qui lui paraissent appropriées ; qu'outre les prestations familiales directement servies par les organismes de sécurité sociale, ces aides sont susceptibles de revêtir la forme de prestations, générales ou spécifiques, directes ou indirectes, apportées aux familles tant par les organismes de sécurité sociale que par les collectivités publiques ; que ces aides comprennent notamment le mécanisme fiscal du quotient familial ;

34. Considérant, en conséquence, que si les dispositions précitées des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 ne font pas, par elles-mêmes, obstacle à ce que le bénéfice des allocations familiales soit subordonné à une condition de ressources, les dispositions réglementaires prévues par la loi ne sauraient fixer les plafonds de ressources, compte tenu des autres formes d'aides aux familles, de telle sorte que seraient remises en cause les exigences du Préambule de 1946 ; que, sous cette réserve, l'article 23 n'est pas contraire aux dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 ;

– Décision n° 2007-550 DC du 27 février 2007 - Loi relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur, cs. 8 et 15-16

. En ce qui concerne le nouvel article 103 de la loi du 30 septembre 1986 :

8. Considérant qu'aux termes du nouvel article 103 de la loi du 30 septembre 1986 : " À l'extinction complète de la diffusion par voie hertzienne en mode analogique d'un service national de télévision préalablement autorisé sur le fondement de l'article 30, le Conseil supérieur de l'audiovisuel accorde à l'éditeur de ce service qui lui en fait la demande, sous réserve du respect des articles 1er, 3-1, 26 et 39

à 41-4, un droit d'usage de la ressource radioélectrique pour la diffusion d'un autre service de télévision à vocation nationale, à condition que ce service ne soit lancé qu'à compter du 30 novembre 2011 et qu'il remplisse les conditions et critères énoncés aux deuxième et troisième alinéas du III de l'article 30-1, souscrive à des obligations renforcées de soutien à la création en matière de diffusion et de production d'oeuvres cinématographiques et audiovisuelles européennes et d'expression originale française fixées par décret en Conseil d'État et soit édité par une personne morale distincte, contrôlée par cet éditeur au sens du 2° de l'article 41-3 " ;

(...)

- SUR LA LIBERTE D'EXPRESSION ET LE PLURALISME DES COURANTS DE PENSEES ET D'OPINIONS :

15. Considérant qu'aux termes de l'article 11 de la Déclaration de 1789 : " La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi " ; que le pluralisme des courants de pensées et d'opinions est en lui-même un objectif de valeur constitutionnelle ; que le respect de son expression est une condition de la démocratie ;

16. Considérant que les mesures prises par le législateur tendant à généraliser la diffusion des programmes de télévision par voie hertzienne terrestre en mode numérique auront pour effet de faciliter l'accès du plus grand nombre de téléspectateurs à des programmes diversifiés ; qu'il s'ensuit que, loin de porter atteinte à la liberté d'expression ou au pluralisme des courants de pensées et d'opinions, les nouvelles dispositions, dans leur économie générale, sont de nature à les favoriser ; que, **s'agissant des dispositions particulières du nouvel article 103 de la loi du 30 septembre 1986, il appartiendra aux autorités compétentes, à l'occasion de l'autorisation de nouveaux services numériques et de l'attribution des trois services compensatoires, de veiller au respect du pluralisme des courants de pensées et d'opinions compte tenu des ressources radioélectriques alors disponibles ; que, sous cette réserve, le nouvel article 103 de la loi du 30 septembre 1986 n'est pas contraire à la Constitution ;**

– Décision n° 2007-558 DC du 13 décembre 2007 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, cs ; 2-8

- SUR L'ARTICLE 52 :

2. Considérant que l'article 52 de la loi déferée complète l'article L. 322-2 du code de la sécurité sociale ; qu'il prévoit qu'une franchise annuelle sera laissée à la charge des assurés sociaux pour certains frais relatifs à des médicaments, à des actes effectués par un auxiliaire médical et à des transports sanitaires ; que sont exonérés de la franchise les assurés pour leurs ayants droit mineurs, les bénéficiaires de la couverture maladie universelle et les femmes enceintes bénéficiaires de l'assurance maternité ; que sont exclus du champ de la franchise les médicaments délivrés et les actes pratiqués au cours d'une hospitalisation ainsi que les transports d'urgence ; que le montant de la franchise, qui sera déterminé par décret, sera forfaitaire et pourra être distinct selon les produits ou prestations de santé ; que le décret fixera également un plafond annuel et, pour les actes paramédicaux et les transports, un maximum journalier, dans la limite desquels la franchise sera due ;

3. Considérant que les requérants font grief à ces dispositions de ne pas prendre en compte les « différences objectives de situation » qui peuvent exister entre les assurés sociaux ; qu'ils estiment, par suite, qu'elles mettraient à la charge de ceux-ci une obligation contraire au principe d'égalité ; qu'ils font également valoir qu'elles porteraient atteinte aux exigences du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 relatives à la protection de la santé ;

4. Considérant, en premier lieu, que si, en règle générale, le principe d'égalité impose de traiter de la même façon des personnes qui se trouvent dans la même situation, il n'en résulte pas pour autant qu'il oblige à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes ;

5. Considérant qu'il était loisible au législateur, afin de satisfaire à l'exigence de valeur constitutionnelle qui s'attache à l'équilibre financier de la sécurité sociale, de laisser à la charge des assurés sociaux une franchise pour certains frais relatifs aux prestations et produits de santé pris en charge par l'assurance maladie ; qu'en conférant à cette franchise un caractère forfaitaire, le législateur n'a pas méconnu le principe d'égalité ;

6. Considérant, en second lieu, qu'aux termes du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, la Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé... » ;

7. Considérant que le montant de la franchise et le niveau des plafonds devront être fixés de façon telle que ne soient pas remises en cause les exigences du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ; que, dans ces conditions, le législateur n'a pas porté atteinte au droit à réparation des personnes victimes d'accidents du travail ou atteintes de maladies professionnelles ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sous la réserve énoncée au considérant précédent, les griefs dirigés contre l'article 52 de la loi déferée doivent être écartés ;

C – Sur l'article 33

□ Jurisprudence

– Décision n° 83-164 DC du 29 décembre 1983 - Loi de finances pour 1984, cs ; 22-23

Sur l'article 82 relatif à l'imposition des bénéficiaires agricoles :

22. Considérant que les députés auteurs de la saisine soutiennent que l'article 82 de la loi de finances pour 1984, qui abaisse pour les seuls exploitants agricoles la limite des recettes au-dessous de laquelle l'impôt sur les bénéfices est établi d'après le régime du forfait, institue à l'encontre de ces exploitants une discrimination en ce qui concerne l'imposition des plus-values professionnelles ; qu'ils rappellent que, en vertu de l'article 151 septies du code général des impôts, les plus-values réalisées dans le cadre d'une activité agricole, artisanale, commerciale ou libérale par des contribuables dont les recettes n'excèdent pas la limite du forfait sont exonérées de l'imposition sur les plus-values ; que, par suite, la limite de l'application du forfait n'étant abaissée que pour les exploitants agricoles, ceux-ci se verront soumis à l'imposition sur les plus-values alors que, à recettes égales, d'autres catégories et notamment les commerçants y échapperont ; qu'ainsi le principe d'égalité serait méconnu à l'encontre des exploitants agricoles.

23. **Considérant que le principe d'égalité n'interdit pas au législateur de tenir compte de la nature particulière de l'activité des diverses catégories de travailleurs indépendants pour édicter les règles fiscales qui leur sont applicables ; qu'ainsi peuvent différer selon les catégories professionnelles les règles relatives au forfait ; qu'il en est de même des règles relatives au régime fiscal des plus-values professionnelles ; que dans ces conditions, l'article 82 de la loi de finances pour 1984, qui se borne à aménager le régime fiscal applicable à une catégorie de contribuables se trouvant tous dans la même situation, n'est pas contraire au principe de l'égalité devant l'impôt ;**

– Décision n° 84-184 DC du 29 décembre 1984 - Loi de finances pour 1985, cs. 15-19

Sur l'article 21 :

15. Considérant que l'article 21 soumet, à titre permanent, les institutions financières mentionnées au paragraphe I de l'article 4 de la loi du 28 juin 1982 portant loi de finances rectificative pour 1982 à une contribution annuelle sur certaines dépenses et charges comptabilisées au cours de l'année précédente et prévoit que cette contribution est exclue des charges déductibles pour la détermination du résultat imposable de l'exercice au titre duquel elle est due ;

16. Considérant que les députés auteurs d'une des saisines soutiennent que cette contribution, qui pèse sur les seules institutions financières alors que la matière imposable retenue est commune à toutes les entreprises, méconnaît le principe d'égalité ; qu'en outre, elle a, selon eux, pour conséquence, en méconnaissance de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et du principe d'égalité, de créer une double imposition sur une même matière imposable ; qu'en effet, les institutions financières sont déjà redevables, au même titre que toutes les entreprises, d'une taxe sur certains frais généraux ;

17. **Considérant, en premier lieu, que le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que le législateur édicte des dispositions fiscales différentes pour des activités professionnelles différentes ; qu'il résulte du paragraphe I de l'article 4 de la loi du 28 mars 1982, auquel renvoie l'article 21 de la présente loi, que les institutions financières soumises à la contribution prévue par ce dernier article sont les banques, les établissements financiers, les établissements de crédit à statut légal spécial, les établissements de crédit différé, les entreprises d'assurance, de capitalisation et de réassurance ainsi que les sociétés immobilières pour le financement du commerce et de l'industrie ; que ces diverses catégories d'établissements, bien que différentes les unes des autres, présentent**

toutes, en raison, notamment, de leur domaine d'activité ou de leur statut, des caractéristiques qui les différencient des autres entreprises industrielles, commerciales ou agricoles ; qu'en se fondant sur ces caractéristiques propres pour soumettre les institutions financières à une contribution particulière, le législateur n'a pas méconnu le principe d'égalité ;

18. Considérant, en second lieu, qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; qu'aucune règle ou principe de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce que, dans l'exercice de la compétence qu'il tient de cette disposition, le législateur puisse, pour un impôt déterminé, retenir un élément d'assiette qui sert déjà de base à un autre impôt ;

19. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les députés auteurs de la saisine ne sont pas fondés à soutenir que l'article 21 est contraire à la Constitution ;

– Décision n° 96-385 DC du 30 décembre 1996 - Loi de finances pour 1997, cs. 26-31

- SUR L'ARTICLE 130 DE LA LOI :

26. Considérant que cet article a pour objet de modifier l'assiette de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat en l'élargissant aux surfaces consacrées à la vente au détail de carburants et de majorer ses taux minimal et maximal lorsque l'établissement assujetti a une activité de vente au détail de carburants ;

27. Considérant que les auteurs de la saisine soutiennent en premier lieu que l'alourdissement de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat aurait pour seul objet de permettre le prélèvement exceptionnel de 300 millions de francs sur les excédents du Fonds d'intervention pour la sauvegarde, la transmission et la restructuration des activités artisanales et commerciales, institué par l'article 2 de la loi de finances rectificative pour 1996 ; que la combinaison de ces deux dispositions constituerait une manipulation contraire au principe de sincérité budgétaire ; qu'ils font valoir en second lieu que la détermination de l'assiette de la taxe viole le principe d'égalité devant l'impôt en ce que cette taxe est prélevée sur les "grandes surfaces" à un taux variant selon leur chiffre d'affaires au m², alors que ce critère ne permettrait en rien de mesurer l'activité des stations service qu'elles gèrent et qu'une taxe ne frappant que la distribution de carburants ne pourrait constitutionnellement être assise que sur cette activité même ; qu'enfin une discrimination fiscale injustifiée concernant la distribution de carburants serait opérée entre les stations service gérées par les "grandes surfaces" et les autres stations service ;

28. Considérant qu'il est loisible au législateur, dans le cadre d'une loi de finances de l'année, d'augmenter le produit d'une taxe en élargissant son assiette et en modifiant son taux et, dans le cadre d'une loi de finances rectificative, d'opérer un prélèvement exceptionnel au profit du budget de l'État sur des excédents du produit de la même taxe, accumulés au cours des années précédentes ; qu'il s'agit de deux opérations distinctes et que dès lors le moyen tiré d'une atteinte au principe de sincérité budgétaire ne peut qu'être écarté ;

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 ;

31. Considérant d'autre part que les établissements soumis à la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat ayant une activité de vente au détail de carburant ne sont pas placés au regard de l'objet de cette taxe

dans la même situation que d'autres établissements commerciaux ayant la même activité, non soumis à ladite taxe, quels que soient par ailleurs les montants du chiffre d'affaires et de la marge bénéficiaire tirés de cette activité ; que dès lors en n'incluant pas ces établissements commerciaux dans l'assiette de la taxe, le législateur n'a pas méconnu le principe d'égalité devant l'impôt ;

– Décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998, cs. 12-18

- SUR L'ARTICLE 12 :

12. Considérant que cet article tend principalement à créer une contribution de 2,5 % assise sur le chiffre d'affaires hors taxes réalisé en France par les laboratoires pharmaceutiques, auprès des pharmacies d'officine, des pharmacies mutualistes et des pharmacies de sociétés de secours minières, au titre des ventes en gros de spécialités pharmaceutiques à l'exception des spécialités génériques ; qu'il en définit l'assiette et les modalités de recouvrement ; qu'il prévoit son affectation au profit de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés ;

13. Considérant que les députés requérants font grief à cette disposition de méconnaître le principe d'égalité, en introduisant entre laboratoires pharmaceutiques et grossistes répartiteurs de médicaments une différence de traitement que ne justifierait ni leur différence de situation, ni l'intérêt général ; qu'ils indiquent à cet égard qu'en application d'une directive communautaire, les laboratoires pharmaceutiques sont soumis aux mêmes obligations de service public que les grossistes répartiteurs ; qu'au surplus le taux de 2,5 % fixé par la loi excèderait la faculté contributive des laboratoires assujettis à la nouvelle contribution ;

14. 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 ;

15. Considérant qu'il ressort des travaux préparatoires que la taxe critiquée a pour objet non seulement de contribuer au financement de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, mais également de rééquilibrer les conditions de concurrence entre circuits de distribution des médicaments, au motif que les grossistes répartiteurs de médicaments sont soumis à des obligations de service public qui ne s'imposent pas aux laboratoires pharmaceutiques ;

16. Considérant qu'en vertu de la réglementation en vigueur, et notamment de l'arrêté du 3 octobre 1962, relatif aux obligations des grossistes répartiteurs en ce qui concerne l'approvisionnement des officines en médicaments, les grossistes sont astreints à disposer, pour leur secteur géographique d'activité, d'un stock de médicaments correspondant à un mois de vente et comprenant au moins un tiers des spécialités commercialisables ; qu'ils sont également tenus de fournir à tout pharmacien de leur secteur toute spécialité faisant partie de leur "collection" dans un délai de vingt-quatre heures ; que la réglementation n'impose pas les mêmes obligations aux laboratoires pharmaceutiques ; qu'il ne résulte pas clairement de la directive n° 92-25 du 31 mars 1992 du Conseil des communautés européennes concernant la distribution en gros des médicaments à usage humain, non encore transposée, que les laboratoires pharmaceutiques seront soumis par un État membre aux mêmes obligations de service public que celles édictées à l'égard des grossistes répartiteurs ; qu'ainsi, et en tout état de cause, l'argumentation développée de ce chef ne peut qu'être écartée ;

17. 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 ;

18. Considérant enfin que le taux de la contribution en cause n'est pas contraire à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ; que, par suite, le grief tiré du caractère excessif de ce taux doit être écarté ;

– Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998 Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, cs. 9

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° 98-405 DC du 29 décembre 1998 - Loi de finances pour 1999, cs. 37-41

- SUR L'ARTICLE 38 :

37. Considérant que cet article a pour objet d'accroître les ressources du fonds d'aménagement de la région Ile-de-France en élargissant aux locaux commerciaux et de stockage l'assiette de la taxe sur les locaux à usage de bureaux en Ile-de-France ;

38. Considérant que les députés requérants soutiennent que cet article porterait une atteinte injustifiée au principe d'égalité en assujettissant à ladite taxe des activités qui " ne sauraient pour la plupart faire l'objet d'une délocalisation tendant à optimiser leur situation géographique à l'intérieur de la région ", ainsi qu'en traitant de manière différente les entreprises pour lesquelles le stockage ne constitue qu'une partie de leur activité et celles dont le stockage constitue l'activité exclusive ; que les sénateurs considèrent en outre que l'égalité devant l'impôt serait méconnue en ce que certaines entreprises seraient exonérées en fonction de leur secteur d'activité, de leur forme juridique ou de leur taille ; que la superficie des locaux concernés ne saurait refléter la capacité contributive des entreprises redevables de la taxe ; qu'enfin, en n'exonérant pas les locaux inutilisables en l'état ou vacants pour une cause étrangère à la volonté du bailleur, l'article 38 serait contraire au principe d'égalité et au droit de propriété ;

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 ;

41. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs articulés par les deux requêtes doivent être rejetés ;

– Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999 - Loi portant création d'une couverture maladie universelle, cs. 17-23

. En ce qui concerne l'égalité devant les charges publiques :

17. Considérant que les requérants soutiennent que le mode de financement de la couverture maladie universelle crée une inégalité devant les charges publiques au détriment des organismes de protection sociale complémentaire ; qu'à l'appui de leur argumentation, ils font valoir que seuls les organismes de protection sociale complémentaire seront assujettis au prélèvement sur le " chiffre d'affaires santé ", institué par la loi en vue de financer la couverture médicale complémentaire des bénéficiaires de la couverture maladie universelle ; que ce prélèvement sera, selon eux, soumis à l'impôt sur les sociétés et, par suite, constitutif d'une double imposition ; que le coût dudit prélèvement sera mis doublement à la charge des adhérents des organismes complémentaires " par l'impôt au titre de la solidarité et par l'accroissement de leurs cotisations complémentaires afin de continuer à avoir un accès suffisant aux soins " ; qu'en revanche, " les organismes européens de couverture complémentaire intervenant sur le marché français " pourront éviter d'être assujettis à ce prélèvement ;

18. Considérant que les requérants soutiennent également que la loi impose indûment aux organismes de protection sociale complémentaire de " maintenir les droits du bénéficiaire de la couverture maladie universelle pendant l'année suivant sa sortie de ce régime d'assurance maladie " ; qu'ils soutiennent enfin que la loi conduira à la résiliation de plein droit, sans indemnisation, des contrats d'assurance complémentaire déjà souscrits par les futurs bénéficiaires de la couverture maladie universelle ;

19. Considérant qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : " Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés " ; que, si ce principe n'interdit pas au législateur de mettre à la charge de certaines catégories de personnes des charges particulières en vue d'améliorer les conditions de vie d'autres catégories de personnes, il ne doit pas en résulter de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ; qu'en outre, s'il est loisible au législateur d'apporter, pour des motifs d'intérêt général, des modifications à des contrats en cours d'exécution, il ne saurait porter à l'économie des contrats légalement conclus une atteinte d'une gravité telle qu'elle méconnaisse manifestement la liberté découlant de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;

20. Considérant, en premier lieu, que l'article L. 862-4 du code de la sécurité sociale institue à la charge des organismes de protection sociale complémentaire une contribution destinée à alimenter le " Fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie " ; que cette contribution est assise sur " le montant hors taxes des primes ou cotisations émises au cours d'un trimestre civil, déduction faite des annulations et des remboursements, ou, à défaut d'émission, recouvrées, afférentes à la protection complémentaire en matière de frais de soins de santé, à l'exclusion des réassurances " ;

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 ;

23. Considérant, en deuxième lieu, que manque en fait le moyen tiré d'une double imposition, dès lors que la contribution contestée sera, conformément aux dispositions du 4° du 1 de l'article 39 du code général des impôts, déductible du bénéfice sur lequel est assis l'impôt sur les sociétés ;

– Décision n° 2007-555 DC du 16 août 2007 - Loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, 1-3

1. Considérant que les députés auteurs de la saisine défèrent au Conseil constitutionnel la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat ; qu'ils contestent notamment la conformité au principe d'égalité devant les charges publiques de ses articles 1er, 11 et 16 ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » ; qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives ; que cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

3. Considérant que si 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, c'est à la condition qu'il fonde son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose et que l'avantage fiscal consenti ne soit pas hors de proportion avec l'effet incitatif attendu ;

IV - Questions soulevées d'office

A - Sur l'article 25, 3°

□ Textes

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

– Article 19

Les comptes spéciaux ne peuvent être ouverts que par une loi de finances. Les catégories de comptes spéciaux sont les suivantes :

- 1° Les comptes d'affectation spéciale ;
- 2° Les comptes de commerce ;
- 3° Les comptes d'opérations monétaires ;
- 4° Les comptes de concours financiers.

L'affectation d'une recette à un compte spécial ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances.

– Article 34

Modifié par Loi n°2005-779 du 12 juillet 2005 - art. 1 JORF 13 juillet 2005

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

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

- 1° Autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat ;
- 2° Comporte les dispositions relatives aux ressources de l'Etat qui affectent l'équilibre budgétaire ;
- 3° Comporte toutes dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget de l'Etat ;
- 4° Evalue chacun des prélèvements mentionnés à l'article 6 ;
- 5° Comporte l'évaluation de chacune des recettes budgétaires ;**
- 6° Fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat ;
- 7° Arrête les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre ;
- 8° Comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'Etat prévues à l'article 26 et évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement ;
- 9° Fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an ;
- 10° Arrête les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'Etat.

• **Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006**

– **Article 168**

Le I de l'article 53 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« Avant leur signature, les contrats d'objectifs et de moyens sont transmis aux commissions chargées des affaires culturelles et des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ils peuvent faire l'objet d'un débat au Parlement. Les commissions peuvent formuler un avis sur ces contrats d'objectifs et de moyens dans un délai de six semaines.

« Les sociétés Radio France, Radio France Internationale et Arte-France ainsi que l'Institut national de l'audiovisuel transmettent chaque année, avant la discussion du projet de loi de règlement, aux commissions chargées des affaires culturelles et des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat un rapport sur l'exécution de leur contrat d'objectifs et de moyens. »

□ **Jurisprudence**

– **Décision n° 70-41 DC du 30 décembre 1970 - Loi de finances rectificative pour 1970 et notamment son article 6-1 relatif à l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat**

Le Conseil constitutionnel,

Saisi le 24 décembre 1970 par le Premier Ministre, conformément aux dispositions de l'article 61 de la Constitution, du texte de la loi de finances rectificative pour 1970, adoptée par le Parlement ;

Vu la Constitution, notamment ses articles 21, 34, 37, 38, 43, 61 et 62 ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Vu l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances et notamment son article 18 ;

1. Considérant que la Constitution attribue au Gouvernement d'une part, et au Parlement d'autre part, des compétences qui leur sont propres ;

2. Considérant que les dispositions de l'article 6-I de la loi adoptée par le Parlement et dont le texte est, avant sa promulgation, soumis à l'examen du Conseil constitutionnel, prévoient que les conditions de gestion et de fonctionnement de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, créée en remplacement du Fonds national d'amélioration de l'habitat, seront fixées par un règlement d'administration publique, "après consultation de la commission des finances de chacune des deux assemblées" ;

3. Considérant que, dans la mesure où ces dispositions comportent une injonction au Gouvernement d'avoir à consulter les commissions parlementaires : alors que l'élaboration du texte d'application qu'elles prévoient, ne portant pas atteinte à des prérogatives législatives relatives à l'affectation de recettes à un compte spécial, relève exclusivement d'une procédure réglementaire - elles insèrent l'intervention d'une instance législative dans la mise en oeuvre du pouvoir réglementaire ; qu'elles méconnaissent donc le principe ci-dessus rappelé de la séparation des compétences législative et réglementaire et sont dès lors contraires à la Constitution ;

4. Considérant qu'en l'état il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever aucune question de conformité à la Constitution en ce qui concerne les autres dispositions de la loi soumise par le Premier Ministre à son examen ;

Décide :

Article premier : Sont déclarées non conformes à la Constitution les dispositions de l'article 6-I de la loi de finances rectificative pour 1970, soumise à l'examen du Conseil constitutionnel, conformément à l'article 61 de ladite Constitution, en tant que ces dispositions prévoient que le règlement d'administration publique qui fixera les conditions de gestion et de fonctionnement de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, substituée au Fonds national d'amélioration de l'habitat, sera pris "après consultation de la commission des finances de chacune des deux assemblées".

– Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 - Loi organique relative aux lois de finances, cs. 31-34

- Quant aux procédures d'information des commissions du Parlement sur la gestion des crédits :

31. Considérant que plusieurs articles du chapitre II du titre II organisent, au profit des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et éventuellement des autres "commissions concernées", des procédures d'information, relatives à la gestion des crédits et à leurs modifications par voie réglementaire ;

32. Considérant que l'exigence d'information porte :

- sur les motifs, mentionnés au deuxième alinéa de l'article 10, du dépassement des crédits évaluatifs et sur les perspectives de dépense des programmes concernés ;

- sur les projets de décrets de virement et de transfert prévus au III de l'article 12 ;

- sur les deux catégories de décrets d'annulation définies par le I de l'article 14, avant leur publication ;

- sur les actes ayant pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles sans les annuler, en vertu du III du même article ;

33. Considérant qu'en outre, l'article 13 prévoit que la commission chargée des finances de chaque assemblée dispose d'un délai de sept jours pour donner au Premier ministre un avis préalable sur les projets de décrets d'avance pris en cas d'urgence sans affecter l'équilibre budgétaire ; qu'en "cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national", n'est exigée qu'une simple information ;

34. Considérant qu'il était loisible au législateur organique, dans le respect de l'habilitation qu'il tient du dix-huitième alinéa de l'article 34, de prévoir ces formalités ; qu'en effet, eu égard aux conditions dont elles sont assorties, celles-ci ne portent pas atteinte aux prérogatives constitutionnelles du pouvoir exécutif, mais se bornent à assurer le respect des exigences de consentement à l'impôt et de suivi de l'emploi des fonds publics inscrites à l'article 14 de la Déclaration de 1789 ;