Décision n° 2010 –622 DC

Loi de finances pour 2011

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2010

Sommaire

I. Sur la place de certaines dispositions en première partie ou en seconde partie 4

II. Sur les articles examinés de la loi de finances 2011 11

III. Sur les dispositions qui n'ont pas leur place en loi de finances 19

Table des matières

I. Sur la place de certaines dispositions en première partie ou en seconde partie 4

A. Normes de référence 4

1. Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances 4

- Article 34 4

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel 5

a. Sur la première partie des lois de finances 5

- Décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997, Loi de finances pour 1998 5
- Décision n° 96-385 DC du 30 décembre 1996, Loi de finances pour 1997 6

b. Sur le contenu des lois de finances 7

- Décision n° 94-351 DC du 29 décembre 1994, Loi de finances pour 1995 (Contenu des lois de finances) ... 7
- Décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, Loi de finances pour 1991 8
- Décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982, Loi de finances pour 1983 8

c. Sur le vote du budget 9

- Décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979, Loi de finances pour 1980 9

II. Sur les articles examinés de la loi de finances 2011 11

A. Sur l'article 82 relatif au transfert de crédits au sein d'une mission 11

1. Jurisprudence du Conseil constitutionnel 11

- Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010 11

B. Sur l'article 137 relatif à l'exonération de cotisation foncière des entreprises 11

1. Normes de références 11

a. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 11

- Article 13 11

2. Jurisprudence du Conseil constitutionnel 11

- Décision n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000, Loi de finances pour 2001 11

C. Sur les articles 186 et 188 relatifs à l'Aide médicale de l'État 12

1. Normes de références 12

a. Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 12

2. Jurisprudence du Conseil constitutionnel 12

- Décision n° 2007-558 DC du 13 décembre 2007,Loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 12
- Décision n° 2004-504 DC du 12 août 2004, Loi relative à l'assurance maladie 13
- Décision n° 2003-488 DC du 29 décembre 2003, Loi de finances rectificative pour 2003 13
- Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France 14

D. Sur l'article 210 relatif à un prélèvement sur le potentiel financier des organismes d'habitations à loyer modéré 15

1. Normes de références 15

a. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 15

- Article 13 15

b. Constitution du 4 octobre 1958 15
- Article 34 15
2. Jurisprudence du Conseil constitutionnel 15
- Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010 15
- Décision n° 2009-578 DC du 18 mars 2009, Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion 16
- Décision n° 2009-577 DC du 3 mars 2009, Loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision 16
- Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, Loi de finances pour 2006 17
- Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances 17
- Décision n° 91-302 DC du 30 décembre 1991, Loi de finances pour 1992 17

III. Sur les dispositions qui n'ont pas leur place en loi de finances 19

A. Normes de référence 19
1. Constitution du 4 octobre 1958 19
- Article 34 19
2. Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances 19
- Article 34 19

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel 20
- Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010 20

I. Sur la place de certaines dispositions en première partie ou en seconde partie

A. Normes de référence

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

Chapitre II : Des dispositions des lois 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.

II. **- Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année** :

1° Fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ;

2° Fixe, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois ;

3° Fixe, par budget annexe et par compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés ;

4° Fixe, pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, par programme, le montant du plafond des reports prévu au 2° du II de l'article 15 ;

5° Autorise l'octroi des garanties de l'Etat et fixe leur régime ;

6° Autorise l'Etat à prendre en charge les dettes de tiers, à constituer tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette, et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement ;

7° Peut :

a) Comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ;

b) Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année ;

c) Définir les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales ;

d) Approuver des conventions financières ;

e) Comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;

f) Comporter toutes dispositions relatives à la comptabilité de l'Etat et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

III. - La loi de finances de l'année doit comporter les dispositions prévues aux 1°, 5°, 6°, 7° et 8° du I et aux 1°, 2° et 3° du II.

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

a. Sur la première partie des lois de finances

- **Décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997, Loi de finances pour 1998**

(…)

- SUR L'ARTICLE 19 :

18. Considérant que cet article a pour objet de plafonner la restitution de l'avoir fiscal à 500 F pour les contribuables célibataires, veufs ou divorcés et à 1 000 F pour les contribuables mariés soumis à imposition commune et prévoit que, "lorsque l'avoir fiscal pris en compte pour le calcul du revenu net global est supérieur au montant de ce revenu, la fraction non restituée de cet avoir fiscal, qui excède le revenu net global, est retranchée du revenu net global de l'année suivant celle de la perception des dividendes" ;

19. Considérant que les requérants soutiennent que cette disposition, qui conduit à imposer des contribuables sur une somme qu'ils n'ont jamais perçue, porte à plusieurs titres une atteinte grave au principe d'égalité devant l'impôt ; qu'elle pénalise ainsi les titulaires des revenus les plus faibles et, à revenu égal, les contribuables chargés de famille et disposant à ce titre de plusieurs parts de quotient familial ; qu'elle ne trouve cependant pas à s'appliquer dans de nombreuses situations, sans que cette différence de traitement soit justifiée ; qu'enfin, la correction prévoyant le report de l'avoir fiscal non restitué sur les revenus des capitaux mobiliers de l'année suivant celle de la perception des dividendes ne pourra profiter qu'aux contribuables subissant des déficits supérieurs au montant des dividendes ;

20. Considérant qu'il résulte des termes mêmes de l'article 158 bis du code général des impôts, dans sa rédaction actuellement en vigueur, que l'avoir fiscal est un élément constitutif du revenu dont disposent les personnes qui perçoivent des dividendes distribués par des sociétés françaises ; qu'il est compris dans la base de l'impôt sur le revenu dû par le bénéficiaire ; qu'il prend la forme d'un crédit ouvert sur le Trésor ; qu'il est reçu par l'État en paiement de l'impôt ; qu'il est restitué aux personnes physiques dans la mesure où son montant excède celui de l'impôt dont elles sont redevables ;

21. Considérant qu'en vertu de ces dispositions, l'État s'acquitte de sa dette, soit en imputant le montant de l'avoir fiscal sur l'impôt sur le revenu dû par le bénéficiaire, soit, dans le cas où le montant de cet avoir est supérieur à l'impôt dû, en lui restituant la différence ;

22. Considérant que l'article 19 ne modifie l'article 158 bis du code général des impôts qu'en vue de plafonner le montant de l'avoir fiscal restitué, ainsi qu'il résulte d'ailleurs de l'exposé des motifs de la loi ;

23. Considérant qu'en prévoyant que l'avoir fiscal continuera à être intégralement restitué, sous forme d'une réduction de leur imposition, aux contribuables dont l'impôt sur le revenu est au moins égal au montant de cet avoir fiscal, alors que sa restitution sera désormais plafonnée à 500 F pour les contribuables célibataires, veufs ou divorcés et à 1 000 F pour les contribuables mariés soumis à imposition commune, lorsque l'impôt dû par ces contribuables est inférieur au montant de cet avoir fiscal, le législateur a établi une différence de traitement entre les bénéficiaires de l'avoir fiscal qui n'est justifiée par aucune différence de situation en rapport avec l'objet de

l'article 158 bis du code général des impôts même ainsi modifié ; que cette différence de traitement demeure injustifiée nonobstant la possibilité de retrancher l'avoir fiscal non restitué du revenu net global de l'année suivant celle de la distribution des dividendes ; que, dès lors, l'article 19 méconnaît le principe d'égalité devant l'impôt et doit être regardé comme contraire à la Constitution ;

24. Considérant que la censure de l'article 19 ne remet pas en cause les données générales de l'équilibre financier, bien que cette disposition figure en première partie de la loi de finances ;

(…)

- **Décision n° 96-385 DC du 30 décembre 1996, Loi de finances pour 1997**

(…)

- SUR LES ARTICLES 2, 39 ET 81 DE LA LOI :

2. Considérant que, pour le calcul de l'impôt sur le revenu, l'avant-dernier alinéa du I de l'article 2 limite à 13 000 F, à compter de l'imposition des revenus de 1996, le plafond de la réduction d'impôt accordée jusque là uniformément aux contribuables veufs, célibataires et divorcés remplissant les conditions prévues aux a) et b) du 1 de l'article 195 du code général des impôts, pour les seuls contribuables célibataires et divorcés alors que les veufs bénéficient au titre des revenus de 1996 en vertu du même article de la loi d'un plafond fixé à 16 200 F ; que l'article 39 étend le plafonnement de 13 000 F aux contribuables célibataires et divorcés lorsqu'ils ont adopté un enfant dans les conditions visées au e) du 1 de l'article 195 ; que le 2 du II inséré dans l'article 197 du code général des impôts par l'article 81 de la loi déférée abaisse le montant du plafond de 13 000 F à 10 000 F à compter de l'imposition des revenus de 1997 ;

3. Considérant que les auteurs de la saisine allèguent qu'à charge familiale strictement égale, un contribuable célibataire ou divorcé sera traité plus défavorablement qu'un contribuable veuf ; que la différence de situation qui les distingue ne saurait être considérée comme comportant une justification au regard de l'objet du mécanisme du quotient familial ; que les dispositions ci-dessus analysées des articles 2, 39 et 81 de la loi sont dès lors contraires au principe d'égalité ;

4. Considérant que si le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que le législateur décide de différencier l'octroi d'avantages fiscaux, c'est à la condition que celui-ci fonde son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ;

5. Considérant que les dispositions contestées s'inscrivent dans le cadre d'une réforme de l'impôt sur le revenu que le législateur a entendu mettre en œuvre à l'occasion du vote de la loi de finances pour 1997 et que celui-ci a décidé notamment de réexaminer certaines réductions d'impôt comportant des avantages qui ne lui apparaissaient pas véritablement justifiés ;

6. Considérant toutefois qu'au regard de la demi-part supplémentaire qui leur est accordée, les contribuables veufs, divorcés ou célibataires ayant élevé un ou plusieurs enfants sont placés dans une situation identique ; qu'en effet l'octroi de cet avantage fiscal est lié pour l'ensemble d'entre eux à des considérations tirées à la fois de l'isolement de ces contribuables et de la reconnaissance de leurs charges antérieures de famille ;

7. Considérant dès lors qu'en limitant aux seuls divorcés et célibataires l'abaissement du plafond de la réduction d'impôt résultant de l'octroi de la demi-part supplémentaire accordée dans des conditions identiques aux veufs, divorcés et célibataires ayant élevé au moins un enfant, le législateur a méconnu le principe de l'égalité devant l'impôt ; que par suite doivent être déclarés contraires à la Constitution l'avant-dernier alinéa du I de l'article 2, l'article 39 et au quatrième alinéa de l'article 81, les mots "toutefois, par dérogation aux dispositions du premier alinéa, la réduction d'impôt résultant de l'application du quotient familial ne peut excéder 10 000 F par demi-part s'ajoutant à une part pour les contribuables célibataires et divorcés qui bénéficient des dispositions des a, b et e du 1 de l'article 195" ;

8. Considérant que la censure de l'avant-dernier alinéa du I de l'article 2 et de l'article 39 ne remet pas en cause les données générales de l'équilibre budgétaire, bien que ces dispositions figurent en première partie de la loi de finances ;

b. Sur le contenu des lois de finances

- **Décision n° 94-351 DC du 29 décembre 1994, Loi de finances pour 1995 (Contenu des lois de finances)**

- SUR L'ARTICLE 34 :

2. Considérant qu'en vertu du I de cet article sont prises en charge par le fonds de solidarité vieillesse, au titre de ses dépenses permanentes, les sommes correspondant au service des majorations de pensions accordées en fonction du nombre d'enfants ou pour conjoint à charge, dues au titre du régime des exploitants agricoles en application de l'article 1107 du code rural et par l'État au titre du code des pensions civiles et militaires ;

3. Considérant que le II de cet article, qui modifie l'article L. 135-2 du code de la sécurité sociale, prévoit que la somme que le fonds de solidarité vieillesse verse à l'État en application de cet article sera minorée de celles qu'il versera désormais au titre du code des pensions civiles et militaires ;

4. Considérant que les saisissants font valoir que l'article 34 de la loi déférée méconnaît l'article 6 de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959, en tant qu'il transfère le financement de charges permanentes de l'État au fonds de solidarité vieillesse ; qu'ils prétendent que la charge que représente le financement des majorations de pensions servies aux fonctionnaires de l'État retraités ayant élevé au moins trois enfants est une composante de la dette viagère ; qu'ils soutiennent que cet article constitue dans sa totalité un transfert de charges nuisant à la sincérité d'ensemble de la présentation du projet de loi de finances et ne permet pas la prise en compte de charges certaines ; qu'enfin dans leur mémoire en réplique ils allèguent des méconnaissances des règles d'affectation fixées par l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 ;

5. Considérant que l'article 34 de la Constitution dispose : "... Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique" ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article premier de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 : "Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État..." ; que l'article 6 de ce texte inclut notamment dans les dépenses permanentes les dépenses de personnel ; que parmi ces dépenses, récapitulées dans le Titre III, figure le service des prestations sociales dues par l'État dont les pensions de retraite font partie ; qu'en vertu du premier alinéa de l'article 16 de la même ordonnance portant loi organique, le budget est constitué des comptes qui décrivent "toutes les ressources et toutes les charges permanentes de l'État" et que selon le premier alinéa de son article 18... "L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées à un compte unique, intitulé budget général", sous les réserves que cet article énumère ;

6. Considérant que le respect des règles d'unité et d'universalité budgétaires ainsi énoncées s'impose au législateur ; que ces règles fondamentales font obstacle à ce que des dépenses qui, s'agissant des agents de l'État, présentent pour lui par nature un caractère permanent ne soient pas prises en charge par le budget ou soient financées par des ressources que celui-ci ne détermine pas ; qu'il en va ainsi notamment du financement des majorations de pensions, lesquelles constituent des prestations sociales légales dues par l'État à ses agents retraités ;

7. Considérant en outre que les règles énoncées ci-dessus s'appliquent aux budgets annexes, dont les dépenses d'exploitation suivent les mêmes règles que les dépenses ordinaires du budget, en vertu de l'article 21 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ;

8. Considérant qu'aux termes de l'article 1003-4 du code rural, le budget annexe des prestations sociales agricoles .BAPSA) comporte en dépenses notamment les versements destinés au paiement par les caisses... "des prestations de l'assurance vieillesse des non-salariés agricoles..." ;

9. Considérant que, par suite, en prévoyant la prise en compte dans les dépenses du fonds de solidarité vieillesse d'une dépense à caractère permanent incombant au budget annexe des prestations sociales agricoles, l'article 34 de la loi déférée a méconnu le principe d'universalité susvisé ;

10. Considérant, dès lors, que doivent être déclarés contraires à la Constitution, au I de cet article, les mots : "et 1107" et les mots : "et par l'État au titre du code des pensions civiles et militaires" ; que ces dispositions constituent les seules adjonctions effectuées au 3ème alinéa de l'article L. 135-2 du code de la sécurité sociale par le I de l'article 34 ; qu'ainsi, eu égard à l'objet de l'article, l'ensemble de ce I doit être regardé comme inséparable et, de ce fait, contraire à la Constitution ; qu'il en va de même du II de cet article dont le seul objet est de tirer des conséquences des adjonctions opérées par le I ;

11. Considérant dès lors que l'article 34 doit être déclaré contraire à la Constitution ;

12. Considérant que, bien que situées en première partie de la loi de finances, ces dispositions ne remettent pas en cause les données générales de l'équilibre budgétaire ;

(…)

- **Décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, Loi de finances pour 1991**

(…)

. En ce qui concerne les moyens tirés de la violation des articles 31 et 40 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 :

17. Considérant que, selon les auteurs des saisines, les dispositions relatives à la "**contribution sociale généralisée**" auraient dû figurer, par application de l'article 31 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, **dans la première partie de la loi de finances et non dans la seconde** ; qu'il en résulterait une violation corrélative de la disposition de l'article 40 de la même ordonnance suivant laquelle "la seconde partie de la loi de finances de l'année ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant le vote de la première partie" ;

18. Considérant qu'en vertu de l'article 31 de l'ordonnance n° 59-2, la première partie du projet de loi de finances de l'année a pour objet d'autoriser et évaluer les recettes, fixer les plafonds des grandes catégories de dépenses et d'arrêter les données générales de l'équilibre financier pour l'exercice à venir ; que, pour la détermination de cet équilibre, doivent notamment figurer dans la première partie du projet de loi de finances, outre l'autorisation de percevoir les impôts existants affectés aux collectivités et aux établissements publics, les dispositions instituant un impôt si celui-ci est destiné à procurer des ressources à l'État dès le nouvel exercice budgétaire ;

19. Considérant que **le produit des contributions sociales visées aux articles 127 à 133 de la loi doit, conformément à l'article 134-II, être versé à la Caisse nationale des allocations familiales et non à l'État ;** que, de plus, ces contributions sociales seront par elles-mêmes sans effet sur les ressources de l'État pour le nouvel exercice ;

20. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les moyens tirés de la violation des articles 31 et 40 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 ne sauraient être accueillis ;

(…)

- **Décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982, Loi de finances pour 1983**

(…)

En ce qui concerne l'article 31 :

9. Considérant que, lors de l'examen de cet article par l'Assemblée nationale au cours de la **discussion de la deuxième partie** de la loi de finances, il a été décidé, à la demande du Gouvernement, **d'attribuer aux collectivités locales la totalité du produit des versements dus au titre des densités de constructions supérieures au plafond légal** et de tirer ensuite les conséquences de la modification intervenue en **supprimant à l'état A la recette qui correspondait à la part de ce produit qui, auparavant, revenait à l'État** ;

10. Considérant que les auteurs de la saisine font valoir que la **modification ainsi apportée** à l'article 31 a eu pour effet de lui conférer le caractère d'une **disposition qui aurait dû figurer en première partie de la loi de finances** ; que son adoption, lors de l'examen de la deuxième partie, a méconnu les dispositions de l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 aux termes duquel : "la seconde partie de la loi de finances de l'année ne peut être mise en discussion avant le vote de la première partie." ; qu'ils estiment que l'irrégularité commise ne pouvait être couverte ultérieurement ;

11. Considérant que **la procédure ainsi suivie ne saurait être regardée comme constituant une violation de l'article 40, lequel ne fait pas obstacle à ce que soient modifiées à l'occasion de l'examen de la seconde partie de la loi de finances des dispositions adoptées au cours de la discussion de la première partie dès**

lors que de telles modifications ne portent pas atteinte aux grandes lignes de l'équilibre préalablement défini et arrêté par le vote de la première partie ;

En ce qui concerne l'article 82 ;

12. Considérant que, selon les auteurs de la saisine, la modification apportée à l'article 82 lors de l'examen en première lecture de la deuxième partie du projet de la loi de finances aurait impliqué que cette disposition, qui affectait le montant d'une recette non fiscale de l'État, fût inscrite en première partie et que, par suite, la procédure suivie n'aurait pas respecté la règle posée par l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ;

13. Considérant que, même en admettant que la modification ait eu une incidence sur le montant des recettes de l'État, cette conséquence ne remettait pas en cause les grandes lignes de l'équilibre défini par l'article 40 de l'ordonnance et ne faisait donc pas obstacle à l'adoption de la disposition en deuxième partie ;

14. Considérant que les auteurs de la saisine ajoutent que l'imputation de la redevance sur les dividendes dus à l'État aurait dû entraîner une diminution de l'évaluation des recettes non fiscales figurant à l'état A et que, par suite, l'article d'équilibre s'en serait trouvé faussé ;

15. Considérant que, même si l'on se réfère, non au texte de l'article 82 définitivement voté mais, comme le font les auteurs de la saisine, à la rédaction adoptée au cours de la première lecture de la loi de finances, l'imputation de la redevance sur les dividendes dus par les sociétés nationalisées à l'État, telle qu'elle résultait de cette rédaction, n'exigeait pas d'opérer une diminution corrélative du montant des recettes non fiscales inscrit à l'état A ; qu'en effet, pour procéder à l'évaluation de l'ensemble des dividendes versés à l'État en 1983, le Gouvernement et le Parlement avaient à prendre en compte d'autres éléments que celui constitué par la seule incidence de la redevance ; **que cette évaluation ne saurait être discutée au plan constitutionnel, dès lors qu'il n'est pas établi qu'elle aurait eu pour conséquence d'altérer les grandes lignes de l'équilibre ;**

16. Considérant, en définitive, que la procédure suivie ne méconnaît aucune disposition de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ;

c. Sur le vote du budget

- **<u>Décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979, Loi de finances pour 1980</u>**

1. Considérant qu'en vertu de l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, " la seconde partie de la loi de finances de l'année ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant le vote de la première partie " ;

2. Considérant que la portée de cette disposition ne peut être appréciée qu'en la rapprochant de l'article 1er, alinéa 1er, de la même ordonnance, d'après lequel " les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent " ;

3. Considérant qu'en subordonnant la discussion de la deuxième partie de la loi de finances, qui fixe le montant global des crédits applicables aux services votés et arrête les dépenses applicables aux autorisations nouvelles, au vote de la première partie, qui autorise et évalue les recettes, fixe les plafonds des grandes catégories de dépenses et arrête les données générales de l'équilibre économique et financier, l'article 40 ne fait que tirer les conséquences, au plan de la procédure législative, du principe fondamental affirmé à l'article 1er ; qu'il tend à garantir qu'il ne sera pas porté atteinte, lors de l'examen des dépenses, aux grandes lignes de l'équilibre préalablement défini, tel qu'il a été arrêté par le Parlement ;

4. Considérant que, si cette prescription ne fait pas obstacle à d'éventuelles modifications par les assemblées des dispositions de la première partie du projet de loi de finances, il faut, pour qu'il y soit satisfait, que la première partie, en l'absence d'un vote d'ensemble, ait été adoptée en celles de ses dispositions qui constituent sa raison d'être et sont indispensables pour qu'elle puisse remplir son objet; qu'il en est ainsi, particulièrement de la

disposition qui arrête en recettes et en dépenses les données générales de l'équilibre ; que, s'il en était autrement et, notamment, en cas de rejet de cette disposition, les décisions de la deuxième partie relatives aux dépenses n'auraient pas été précédées de la définition de l'équilibre, contrairement à ce qu'exige, dans sa lettre comme dans son esprit, l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ;

5. Considérant qu'il est constant qu'au cours d'une première délibération l'Assemblée nationale n'a pas adopté l'article 25 du projet, devenu l'article 32 de la loi de finances soumise à l'examen du Conseil constitutionnel, article qui, dans la première partie de cette loi, est celui qui évalue les recettes et fixe les plafonds des charges, arrêtant ainsi les données générales de l'équilibre économique et financier pour 1980 ; que, par suite, et bien que le Président de l'Assemblée nationale n'ait pu qu'appeler l'Assemblée à entreprendre la discussion de la seconde partie dès lors que le projet n'avait pas été retiré et que son examen avait été maintenu à l'ordre du jour prioritaire, la procédure suivie dans cette première délibération n'a pas été régulière au regard des dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ;

6. Considérant que cette irrégularité résulte, pour une part, de ce que le règlement de l'Assemblée nationale ne comporte pas de disposition propre à assurer le respect de la prescription figurant à l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ; qu'en particulier, ce règlement ne permet pas de demander une seconde délibération sur les articles figurant à la première partie du projet de loi de finances avant que n'ait été achevé l'examen de tous les autres articles de ce projet ;

7. Considérant que, au cours de la troisième séance tenue le 17 novembre 1979 par l'Assemblée nationale, le Premier ministre a demandé une deuxième délibération, en précisant que cette demande concernait tous les articles de la première partie, puis ceux de la seconde partie de ce projet ; que, conformément à l'article 49, troisième alinéa, de la Constitution, il a, ensuite, engagé la responsabilité du Gouvernement, "d'une part sur les articles 1 à 25, qui constituent la première partie de la loi de finances, d'autre part, sur les articles 26 et suivants qui en constituent la deuxième partie ; enfin sur l'ensemble de ce texte, dans la rédaction initiale modifiée par les votes intervenus en première délibération et les amendements que le Gouvernement, en seconde délibération, a déposés " ;

8. Considérant que, les motions de censure déposées à la suite de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement ayant été rejetées, les dispositions sur lesquelles le Gouvernement avait engagé sa responsabilité ont été considérées comme adoptées, mais sans que celles de la première partie, puis celles de la seconde partie aient pu l'être de façon distincte et successive comme l'aurait exigé l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ;

9. Considérant, en conséquence, et, bien que la suite de la procédure ait été régulière tant devant le Sénat que devant l'Assemblée nationale, que la loi de finances pour 1980 n'a pas été adoptée conformément aux dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, prévue à l'article 47 de la Constitution ;

(…)

II. Sur les articles examinés de la loi de finances 2011

A. Sur l'article 82 relatif au transfert de crédits au sein d'une mission

1. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- **Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010**

(…)

6. Considérant, en deuxième lieu, que, selon les requérants, les autorisations de crédits votées en loi de finances méconnaissent le principe de sincérité budgétaire compte tenu, d'une part, de la sous-dotation de certaines missions et, d'autre part, de la mise en réserve de crédits qui pourrait être « utilisée finalement pour financer en cours de gestion les besoins de crédits manifestement sous-estimés » ;

7. Considérant, d'une part, qu'il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, d'apprécier le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement votés ; qu'à les supposer établies, les insuffisances dénoncées ne sont pas manifestement incompatibles avec les besoins prévisibles ; que, d'autre part, l'indication jointe au projet de loi de finances du taux de mise en réserve pour les crédits limitatifs répond aux dispositions de l'article 51 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée

(…)

B. Sur l'article 137 relatif à l'exonération de cotisation foncière des entreprises

1. Normes de références

a. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

- **Article 13**

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.

2. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- **Décision n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000, Loi de finances pour 2001**

- SUR L'ARTICLE 6 :

6. Considérant qu'en vertu de l'article 6, les personnes physiques sont exonérées, dans les conditions qu'il détermine, de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur ;

7. Considérant que, selon les requérants, cet article méconnaîtrait le principe d'égalité en traitant différemment les artisans et commerçants exerçant en nom propre et ceux ayant choisi le régime de l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée ; qu'en deuxième lieu, les dispositions de l'article 6 étant applicables à compter de la période d'imposition s'ouvrant le 1er décembre 2000, cet article aurait un effet rétroactif et conduirait l'Etat, " en l'absence de texte le prévoyant, à s'abstenir de percevoir la vignette, qui constitue une imposition de toute nature " ; qu'il est soutenu en troisième lieu qu'en réduisant l'autonomie fiscale des départements, la disposition critiquée porte atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales affirmé à l'article 72 de la Constitution ;

8. Considérant, en premier lieu, **qu'au regard de l'objectif d'allègement de la fiscalité des particuliers poursuivi par le législateur, il lui était loisible, sans méconnaître le principe d'égalité, de faire bénéficier de l'exonération les seuls artisans et commerçants exerçant leur activité en nom propre** ;

C. Sur les articles 186 et 188 relatifs à l'Aide médicale de l'État

1. Normes de références

a. Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946

10. La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.

11. 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. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.

2. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- **Décision n° 2007-558 DC du 13 décembre 2007,Loi de financement de la sécurité sociale pour 2008**

- SUR L'ARTICLE 52 :

2. Considérant que l'article 52 de la loi déférée 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 déférée doivent être écartés ;

- **Décision n° 2004-504 DC du 12 août 2004, Loi relative à l'assurance maladie**

- SUR l'ARTICLE 20 :

16. Considérant que l'article 20 de la loi déférée complète l'article L. 322-2 du code de la sécurité sociale par un II qui dispose que les assurés sociaux acquitteront une participation forfaitaire pour certains actes ou consultations pris en charge par l'assurance maladie ; qu'il exonère de cette participation les assurés pour leurs ayants droit mineurs ainsi que les bénéficiaires de la couverture maladie universelle ; qu'il résulte par ailleurs de l'article L. 331-2 du code de la sécurité sociale que les femmes enceintes bénéficiaires de l'assurance maternité sont également dispensées de cette participation forfaitaire ;

17. Considérant que les requérants soutiennent que cette disposition instaure à la charge des assurés une obligation contraire au principe d'égalité, qu'elle méconnaît le onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 et qu'elle est entachée d'incompétence négative ;

18. Considérant, en premier lieu, 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 faire supporter aux assurés sociaux une participation forfaitaire pour les actes ou consultations pris en charge par l'assurance maladie ; qu'en instituant une participation de caractère forfaitaire, le législateur n'a pas méconnu le principe d'égalité ;

19. Considérant, en deuxième lieu, que le montant de cette participation devra être fixé à un niveau tel que ne soient pas remises en cause les exigences du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ;

20. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi détermine les principes fondamentaux... de la sécurité sociale » ; qu'au nombre de ces principes fondamentaux figurent la règle selon laquelle chaque assuré acquitte une participation forfaitaire pour certains actes et consultations pris en charge par l'assurance maladie, ainsi que les exceptions qui lui sont apportées ; qu'en revanche, ressortissent à la compétence du pouvoir réglementaire les modalités d'application de ces principes, à condition qu'elles n'en dénaturent pas la portée ; que, par suite, en déléguant au pouvoir réglementaire la fixation du montant de la participation forfaitaire laissée à la charge des assurés sociaux, le législateur n'a pas méconnu l'article 34 de la Constitution ;

21. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sous la réserve énoncée au considérant 19, les griefs dirigés contre l'article 20 de la loi déférée doivent être écartés ;

- **Décision n° 2003-488 DC du 29 décembre 2003, Loi de finances rectificative pour 2003**

- SUR L'ARTICLE 97 :

14. Considérant que, par son 1°, l'article 97 de la loi déférée, qui modifie l'article L. 251-1 du code de l'action sociale et des familles, subordonne à une condition de séjour ininterrompu d'au moins trois mois en France le bénéfice de l'aide médicale aux étrangers en situation irrégulière ; que son 2° insère un nouveau chapitre intitulé " Prise en charge des soins urgents " comportant un article L. 254-1 aux termes duquel : " Les soins urgents dont l'absence mettrait en jeu le pronostic vital ou pourrait conduire à une altération grave et durable de l'état de santé

de la personne ou d'un enfant à naître et qui sont dispensés par les établissements de santé à ceux des étrangers résidant en France sans remplir la condition de régularité mentionnée à l'article L. 380-1 du code de la sécurité sociale et qui ne sont pas bénéficiaires de l'aide médicale de l'État en application de l'article L. 251-1 sont pris en charge dans les conditions prévues à l'article L. 251-2. Une dotation forfaitaire est versée à ce titre par l'État à la Caisse natioale de l'assurance maladie des travailleurs salariés " ;

15. Considérant que les requérants font grief à ces dispositions de méconnaître les exigences du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 et de porter atteinte au principe d'égalité ;

16. Considérant, en premier 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... " ; 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, dès lors que, ce faisant, il ne prive pas de garanties légales des exigences constitutionnelles ;

17. Considérant que l'aide médicale de l'Etat réside dans la prise en charge par l'Etat des frais sanitaires mentionnés à l'article L. 251-2 du code de l'action sociale et des familles ; qu'en vertu de l'article L. 252-3 du même code, l'admission à cette aide est accordée pour une période d'un an ;

18. Considérant que les dispositions critiquées ont pour objet d'éviter que l'aide médicale de l'Etat ne prenne intégralement en charge pendant un an les dépenses de soins engagées au bénéfice de personnes de nationalité étrangère en situation irrégulière et qui séjournent en France depuis moins de trois mois ; que ces dispositions leur assurent cependant les soins urgents " dont l'absence mettrait en jeu le pronostic vital " ou pourrait conduire à une altération grave et durable de leur état de santé ; qu'en adoptant de telles mesures, le législateur n'a pas privé de garanties légales l'exigence résultant du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ;

19. Considérant, en second lieu, 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 ;

20. Considérant qu'eu égard à l'objet de l'article 97, le législateur a pu, sans méconnaître le principe d'égalité, écarter de l'aide médicale de l'Etat, tout en leur maintenant le bénéfice des soins urgents, les étrangers qui sont en France depuis moins de trois mois ;

- **Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France**

- EN CE QUI CONCERNE L'ARTICLE 38 :

122. Considérant que l'article 38 de la loi qui modifie l'article 186 du code de la famille et de l'aide sociale fixe les conditions dans lesquelles les étrangers ont droit à bénéficier de certaines formes d'aide sociale ;

123. Considérant que les députés, auteurs de la seconde saisine, font valoir que les dispositions de cet article méconnaissent les prescriptions du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ;

124. Considérant qu'aux termes du onzième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, confirmé par celui de la Constitution du 4 octobre 1958, la Nation "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. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence" ;

125. Considérant qu'il incombe, tant au législateur qu'au Gouvernement, conformément à leurs compétences respectives, de déterminer, dans le respect des principes proclamés par le onzième alinéa du Préambule, les modalités de leur mise en oeuvre ;

126. Considérant d'une part que le législateur a prévu au bénéfice des personnes de nationalité étrangère, les prestations d'aide sociale à l'enfance, l'aide sociale en cas d'admission dans un centre d'hébergement et de réadaptation sociale, l'aide médicale en cas de soins dispensés par un établissement de santé ou de prescriptions ordonnées à cette occasion, y compris en cas de consultation externe, l'aide médicale à domicile à condition que les intéressés justifient soit de la régularité de leur séjour en France, soit d'une résidence ininterrompue en France métropolitaine depuis au moins trois ans, des allocations aux personnes âgées à condition que les intéressés justifient d'une résidence ininterrompue en France métropolitaine depuis au moins quinze ans avant l'âge de soixante-dix ans ;

127. Considérant d'autre part que le législateur a subordonné le bénéfice des autres formes d'aide sociale à la régularité du séjour des personnes concernées ; que toutefois il a confié au ministre chargé de l'action sociale la responsabilité de déroger à cette règle générale ainsi qu'à la condition de résidence prévue s'agissant de l'aide médicale à domicile pour tenir compte de circonstances exceptionnelles ; que cette disposition doit être entendue comme destinée à assurer la mise en oeuvre effective des principes énoncés par les dispositions précitées du Préambule de la Constitution de 1946 ; que sous cette réserve d'interprétation, les dispositions contestées ne sont pas contraires à la Constitution ;

D. Sur l'article 210 relatif à un prélèvement sur le potentiel financier des organismes d'habitations à loyer modéré

1. Normes de références

a. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

- **<u>Article 13</u>**

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.

b. Constitution du 4 octobre 1958

- **<u>Article 34</u>**

La loi fixe les règles concernant :

(…)

- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

2. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- **<u>Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010</u>**

85. Considérant que, selon les requérants, cet article porte atteinte de façon rétroactive aux situations légalement acquises et méconnaît le droit à réparation des victimes d'accident du travail ainsi que le principe d'égalité devant les charges publiques sans considération des capacités contributives des personnes assujetties ; qu'ils dénoncent en particulier la différence de traitement avec le régime applicable aux indemnités journalières des personnes en affection de longue durée ;

86. Considérant, en premier lieu, qu'en vertu du II de l'article 85, **le nouveau dispositif n'est applicable qu'aux indemnités journalières versées à compter du 1er janvier 2010** ; qu'ainsi, **le grief tiré de l'atteinte aux situations légalement acquises manque en fait** ;

- **Décision n° 2009-578 DC du 18 mars 2009, Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion**

2. Considérant que le I de l'article 4 de la loi déférée insère dans le code de la construction et de l'habitation l'article L. 423-14 aux termes duquel : « À compter du 1er janvier 2010, les organismes d'habitations à loyer modéré qui disposent d'un patrimoine locatif sont soumis à un prélèvement sur leurs ressources financières si, au cours des deux derniers exercices comptables, leurs investissements annuels moyens sont restés inférieurs à une fraction de leur potentiel financier annuel moyen. Un décret en Conseil d'État fixe le niveau de cette fraction qui ne peut être supérieure à la moitié du potentiel financier annuel moyen des deux derniers exercices. – Le prélèvement est calculé, selon un taux progressif, sur le potentiel financier annuel moyen des deux derniers exercices sans pouvoir excéder le tiers de celui-ci... – Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article et définit le mode de calcul du potentiel financier annuel moyen ainsi que la liste des investissements annuels mentionnés au premier alinéa » ;

3. Considérant que, selon les requérants, ce prélèvement constituerait une sanction à caractère fiscal et méconnaîtrait, d'une part, le principe de non-rétroactivité des lois répressives posé par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et, d'autre part, l'article 34 de la Constitution en vertu duquel il revient à la loi de prévoir « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures » ; qu'ils soutiennent, à titre subsidiaire, que ce prélèvement ne respecterait ni le principe de sécurité juridique ni le principe d'égalité devant les charges publiques ;

4. Considérant que le prélèvement institué par l'article 4 de la loi déférée, qui n'a pas pour objet de sanctionner le manquement à une obligation fixée par la loi ou le règlement, entre dans la catégorie des « impositions de toutes natures » mentionnées à l'article 34 de la Constitution ;

5. Considérant que, si l'article 34 de la Constitution réserve au législateur le soin de fixer « les règles concernant... l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures », il appartient au pouvoir réglementaire d'édicter les mesures d'application qui sont nécessaires à la mise en œuvre de ces règles ;

6. Considérant qu'**en renvoyant à un décret en Conseil d'État le soin de définir le mode de calcul du « potentiel financier » annuel moyen, d'arrêter la liste des investissements à prendre en compte pour déterminer le champ d'application du prélèvement en cause et de fixer, sans l'encadrer suffisamment, le taux de ce prélèvement, le législateur a habilité le pouvoir réglementaire à fixer les règles concernant l'assiette et le taux d'une imposition** ; qu'**il a ainsi méconnu l'étendue de sa compétence** ;

7. Considérant qu'il s'ensuit que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs de la saisine, l'article 4 de la loi déférée, dont les dispositions constituent un ensemble indivisible, doit être déclaré contraire à la Constitution ; que, par voie de conséquence, au deuxième alinéa de l'article L. 481-1 inséré dans le code de la construction et de l'habitation par l'article 64 de la loi déférée, les mots : « Les articles L. 411-9 et L. 423-14 leur sont applicables » doivent être remplacés par les mots : « L'article L. 411-9 leur est applicable » ;

- **Décision n° 2009-577 DC du 3 mars 2009, Loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision**

25. Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration 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 précité 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 ; 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 ; que cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

26. Considérant, d'une part, que seront assujettis à cette nouvelle imposition tous les opérateurs de communications électroniques, au sens de l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques, qui fournissent un service en France et qui ont fait l'objet d'une déclaration préalable auprès de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en vertu de l'article L. 33-1 du même code ; qu'**en définissant ainsi la catégorie des sociétés assujetties, qui présentent, en raison notamment de leur domaine d'activité et de leurs conditions d'exercice, des caractéristiques qui les différencient des autres sociétés, le législateur s'est fondé sur des critères objectifs et rationnels en rapport direct avec l'objectif qu'il s'est assigné** ;

27. Considérant, d'autre part, que la nouvelle imposition est assise sur le montant, hors taxe sur la valeur ajoutée, des abonnements et autres sommes acquittés par les usagers ; que sont exclues de cette assiette certaines sommes acquittées par les opérateurs au titre de prestations d'interconnexion et d'accès, au titre de prestations de diffusion ou de transport des services de communication audiovisuelle et au titre de l'utilisation de services universels de renseignements téléphoniques ; que sont déduites de cette assiette les dotations aux amortissements afférentes aux matériels et équipements nécessaires aux infrastructures et réseaux de communications électroniques et dont la durée d'amortissement est au moins égale à dix ans ; qu'un abattement de cinq millions d'euros, de nature à préserver les nouveaux opérateurs de ce secteur en forte progression d'activité, est également opéré sur cette assiette ; que, **compte tenu de l'ensemble de ces dispositions, ni la définition de l'assiette de cette nouvelle taxe, ni la fixation de son taux à 0,9 % ne peuvent être regardées comme créant une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques** ;

- **Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, Loi de finances pour 2006**

46. Considérant, en l'espèce, que **l'article 7 ne concerne que des plans d'épargne arrivés à échéance** ; qu'**il n'a pas d'effet rétroactif** ; qu'**il n'affecte donc pas une situation légalement acquise dans des conditions contraires à la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration de 1789** ;

- **Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances**

10. Considérant qu'il ressort du second alinéa de l'article 2, combiné avec les dispositions des articles 34, 36 et 51, que **la loi ne peut affecter directement à un tiers des impositions de toutes natures « qu'à raison des missions de service public confiées à lui »**, sous la triple condition que la perception de ces impositions soit autorisée par la loi de finances de l'année, que, lorsque l'imposition concernée a été établie au profit de l'Etat, ce soit une loi de finances qui procède à cette affectation et qu'enfin le projet de loi de finances de l'année soit accompagné d'une annexe explicative concernant la liste et l'évaluation de ces impositions ; que ces dispositions respectent à la fois les articles 13 et 14 de la Déclaration de 1789 et le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution, lequel habilite la loi organique à prévoir de telles conditions ;

- **Décision n° 91-302 DC du 30 décembre 1991, Loi de finances pour 1992**

12. Considérant qu'il résulte des textes législatifs la régissant que la contribution sociale de solidarité mise à la charge des sociétés par les articles L. 651-1 et suivants du code de la sécurité sociale est un prélèvement obligatoire qui ne présente ni le caractère d'une cotisation sociale ni celui d'une taxe parafiscale ; qu'**elle constitue une "imposition" au sens de l'article 34 de la Constitution** ; qu'**en conséquence, les dispositions déterminant ses bénéficiaires comme celles supprimant un cas d'exonération sont au nombre de celles qui peuvent figurer dans un texte de loi de finances** en application de l'article 1er, alinéa 3, de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 ;

13. Considérant que **la "cotisation de solidarité"** instituée par l'article 1126 du code rural, qui est soumise à des règles voisines de celles applicables à la "contribution sociale de solidarité", **présente elle aussi le caractère d'une imposition** ; que **pour les motifs précédemment indiqués, une disposition procédant à son abrogation est au nombre de celles pouvant être comprises dans un texte de loi de finances** ;

III. Sur les dispositions qui n'ont pas leur place en loi de finances

A. Normes de référence

1. Constitution du 4 octobre 1958

- **Article 34**

(…)

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

(…)

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

Titre III : Du contenu et de la présentation des lois de finances

Chapitre II : Des dispositions des lois 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.

II. - Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année :

1° Fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ;

2° Fixe, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois ;

3° Fixe, par budget annexe et par compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés ;

4° Fixe, pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, par programme, le montant du plafond des reports prévu au 2° du II de l'article 15 ;

5° Autorise l'octroi des garanties de l'Etat et fixe leur régime ;

6° Autorise l'Etat à prendre en charge les dettes de tiers, à constituer tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette, et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement ;

7° Peut :

a) Comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ;

b) Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année ;

c) Définir les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales ;

d) Approuver des conventions financières ;

e) Comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;

f) Comporter toutes dispositions relatives à la comptabilité de l'Etat et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

III. - La loi de finances de l'année doit comporter les dispositions prévues aux 1°, 5°, 6°, 7° et 8° du I et aux 1°, 2° et 3° du II.

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- **Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010**

- SUR LA PLACE DE CERTAINES DISPOSITIONS DANS LA LOI DE FINANCES :

108. Considérant que l'article 108 de la loi déférée précise les conditions de consultation du comité des finances locales et de la commission consultative d'évaluation des normes mentionnée à l'article L. 1211-4-2 du code général des collectivités territoriales ;

109. Considérant que l'article 116 de la loi déférée ouvre une possibilité de dévolution du patrimoine monumental de l'État et de ses établissements publics aux collectivités territoriales volontaires ;

110. Considérant que l'article 145 de la loi déférée modifie les articles L. 112-2 et L. 112-3 du code monétaire et financier ainsi que les articles L. 145-34 et L. 145-38 du code de commerce pour réformer le régime d'indexation de certains loyers ;

111. Considérant que ces dispositions ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État ; qu'elles n'ont pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État ; qu'elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières ; qu'elles ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ; qu'ainsi, elles sont étrangères au domaine des lois de finances tel qu'il résulte de la loi organique du 1er août 2001 ; qu'il suit de là que les articles 108, 116 et 145 de la loi déférée ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ;