

Décisions n° 2014-699 DC

Loi de finances rectificative pour 2014 (I)

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2014

Sommaire

I. Sur la sincérité des lois de finances (art. liminaire)	4
II. Sur l'incompétence négative du législateur en matière fiscale (art. 9).....	11
III. Sur le principe de non rétroactivité de la loi fiscale (art. 9)	15

Table des matières

I. Sur la sincérité des lois de finances (art. liminaire)	4
A. Normes de référence	4
1. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789	4
- Article 14	4
- Article 15	4
2. Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances	4
- Article 32	4
3. Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques	4
- Article 6	4
- Article 7	4
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel	5
- Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010.....	5
- Décision n° 2011-642 DC du 15 décembre 2011, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2012	5
- Décision n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011, Loi de finances pour 2012.....	6
- Décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012, Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.....	6
- Décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.....	7
- Décision n° 2012-661 DC du 29 décembre 2012, Loi de finances rectificative pour 2012 (III)	8
- Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, Loi de finances pour 2013.....	8
- Décision n° 2012-659 DC du 13 décembre 2012, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2013	9
- Décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014	9
II. Sur l'incompétence négative du législateur en matière fiscale (art. 9)	11
A. Norme de référence	11
Constitution du 4 octobre 1958	11
- Article 34	11
B. Jurisprudence constitutionnelle	12
- Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances.....	12
- Décision n° 2010-622 DC du 28 décembre 2010, Loi de finances pour 2011.....	12
- Décision n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011, Loi de finances pour 2012.....	13
- Décision n° 2011-221 QPC du 17 février 2012, Société Chaudet et Fille et autres [Cotisations volontaires obligatoires instituées par les organisations interprofessionnelles agricoles].....	13
- Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, Loi de finances pour 2014.....	13
III. Sur le principe de non rétroactivité de la loi fiscale (art. 9)	15
A. Norme de référence	15
Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789	15
- Article 16	15
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel	15
- Décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991, Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.....	15
- Décision n° 95-369 DC du 28 décembre 1995, Loi de finances pour 1996.....	15
- Décision n° 96-385 DC du 30 décembre 1996, Loi de finances pour 1997.....	16
- Décision n° 97-391 DC du 7 novembre 1997, Loi portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier.....	16
- Décision n° 98-404 DC du 18 décembre 1998, Loi de financement de sécurité sociale pour 1999.....	17
- Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, Loi de finances pour 2006.....	18
- Décision n° 2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010, M. Alain C. et autre [Indemnité temporaire de retraite outre-mer].....	18

- Décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012, Loi de finances rectificative pour 201219
- Décision n° 2012-661 DC du 29 décembre 2012, Loi de finances rectificative pour 2012 (III)20
- Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, Loi de finances pour 2013.....21

I. Sur la sincérité des lois de finances (art. liminaire)

A. Normes de référence

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

- Article 14

Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

- Article 15

La Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.

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 Ier : Du principe de sincérité.

- Article 32

Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.

3. Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques

- Article 6

La loi de programmation des finances publiques présente de façon sincère les perspectives de dépenses, de recettes, de solde et d'endettement des administrations publiques. Sa sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.

- Article 7

La loi de finances de l'année, les lois de finances rectificatives et les lois de financement rectificatives de la sécurité sociale comprennent un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant, pour l'année sur laquelle elles portent, l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, avec l'indication des calculs permettant d'établir le passage de l'un à l'autre.

Le tableau de synthèse de la loi de finances de l'année indique également les soldes structurels et effectifs de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de la dernière année écoulée et des prévisions d'exécution de l'année en cours.

Il est indiqué, dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances de l'année, du projet de loi de finances rectificative ou du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, si les hypothèses ayant permis le calcul du solde structurel sont les mêmes que celles ayant permis de le calculer pour cette même année dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques.

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

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

- SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES :

2. Considérant que les requérants soutiennent que la loi déferée méconnaît le principe de sincérité budgétaire ;
3. Considérant que l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée dispose : " Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler " ; qu'il en résulte que la sincérité de la loi de finances de l'année se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine ;
4. Considérant, en premier lieu, que les requérants soutiennent que les hypothèses économiques de croissance qui fondent la loi de finances ont été sous-évaluées de sorte que l'affectation des recettes supplémentaires serait soustraite à l'appréciation du Parlement ;
5. Considérant, d'une part, qu'il ne ressort pas des éléments soumis au Conseil constitutionnel que les évaluations de recettes pour 2010 soient entachées d'une volonté délibérée de les sous-estimer, compte tenu des aléas inhérents à leur évaluation et des incertitudes particulières relatives à l'évolution de l'économie en 2010 ; que, d'autre part, en application du 10° du paragraphe I de l'article 34 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée, le paragraphe IV de l'article 67 de la loi déferée dispose que les éventuels surplus des impositions de toutes natures " sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire " ;
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 ;
8. Considérant, en troisième lieu, que les requérants font valoir qu'en n'inscrivant pas en loi de finances initiale le " grand emprunt " de 35 milliards d'euros annoncé par le Gouvernement, la loi déferée a méconnu le principe de sincérité budgétaire ;
9. Considérant que les informations données par le Gouvernement en cours d'examen de la loi de finances sur les mesures envisagées d'un recours supplémentaire à l'emprunt, qui devront donner lieu à un projet de loi de finances rectificative en application de l'article 35 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée, n'affectent pas la sincérité de la loi de finances initiale ;
10. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs tirés du défaut de sincérité de la loi déferée doivent être écartés ;

(...)

- Décision n° 2011-642 DC du 15 décembre 2011, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2012

2. Considérant que, selon les requérants, en adoptant les dispositions de l'article 88 de la loi déferée après la réunion de la commission mixte paritaire, le Parlement a méconnu les dispositions de l'article 45 de la Constitution ;
3. Considérant qu'il ressort de l'économie de l'article 45 de la Constitution et notamment de son premier alinéa aux termes duquel : « Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique », que les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion ; que, toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ;
4. Considérant que les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale pour l'année en cours et l'année à venir doivent être établies de façon sincère ; que cette sincérité se caractérise par l'absence d'intention de

fausser les grandes lignes de cet équilibre ; qu'il s'ensuit, d'une part, que les objectifs de dépenses et notamment l'objectif national de dépenses d'assurance maladie doivent être initialement établis par le Gouvernement au regard des informations disponibles à la date du dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale ; que, d'autre part, il appartient au Gouvernement d'informer le Parlement, au cours de l'examen de ce projet de loi, lorsque surviennent des circonstances de droit ou de fait de nature à remettre en cause les conditions générales de l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et, dans ce cas, de corriger les prévisions initiales ;

5. Considérant que, compte tenu des modifications, présentées par le Gouvernement au cours du débat parlementaire, des prévisions économiques initiales associées au projet de loi de financement, les dispositions de l'article 88 ont pour objet d'assurer, par le surcroît de ressources qu'elles prévoient, la sincérité des conditions générales de l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale tel que déterminé dans le projet de loi de financement initial ; qu'ainsi, elles sont destinées à assurer le respect de la Constitution ; que le grief tiré de ce qu'elles auraient été adoptées selon une procédure contraire à cette dernière doit donc être écarté ;

(...)

- **Décision n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011, Loi de finances pour 2012**

- SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES :

2. Considérant que, selon les requérants, les prévisions de croissance économique sur lesquelles est fondée la loi de finances conduisent à fausser de plusieurs milliards d'euros l'équilibre de celle-ci ; qu'ils soutiennent que le Gouvernement aurait dû modifier ces prévisions de croissance avant la fin de la discussion de la loi déferée et prendre les mesures correctrices nécessaires ; que, faute de telles mesures, la loi déferée méconnaîtrait le principe de sincérité de la loi de finances ;

3. Considérant que l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée dispose : « Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler » ; qu'il en résulte que la sincérité de la loi de finances de l'année se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine ;

4. Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des travaux parlementaires qu'après le vote par l'Assemblée nationale de la première partie de la loi de finances, le Gouvernement a été amené à modifier les prévisions économiques initiales associées à ce projet ; que, pour assurer la sincérité de la loi de finances et préserver l'équilibre que cette dernière détermine, il a, d'une part, présenté des amendements sur la seconde partie du projet de loi de finances et, d'autre part, tiré les conséquences des nouvelles mesures fiscales insérées dans le projet de loi de finances rectificative alors en discussion ;

5. Considérant, en second lieu, qu'il ne ressort pas des éléments soumis au Conseil constitutionnel que, compte tenu des incertitudes particulières relatives à l'évolution de l'économie en 2012, les hypothèses économiques de croissance finalement retenues soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi déferée ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le grief tiré du défaut de sincérité de la loi de finances doit être écarté ;

(...)

- **Décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012, Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire**

26. Considérant que les institutions indépendantes prévues par le traité doivent vérifier le respect de l'ensemble des règles figurant au paragraphe 1 de l'article 3 ; que leur avis portera sur le respect des règles d'équilibre budgétaire et, le cas échéant, sur le mécanisme de correction « déclenché automatiquement » ; qu'**aucune exigence constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une ou plusieurs institutions indépendantes soient chargées, au niveau national, de vérifier le respect des règles énoncées au paragraphe 1 de l'article 3 du traité** ;

27. Considérant que **le Conseil constitutionnel est chargé de contrôler la conformité à la Constitution des lois de programmation relatives aux orientations pluriannuelles des finances publiques, des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale** ; que, saisi dans le cadre de l'article 61 de la Constitution, **il doit notamment s'assurer de la sincérité de ces lois** ; qu'il **aura à exercer ce contrôle en prenant en compte l'avis des institutions indépendantes préalablement mises en place** ;

- **Décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques**

. En ce qui concerne l'article liminaire des lois de finances et des lois de financement rectificatives de la sécurité sociale :

20. Considérant, en premier lieu, que le premier alinéa de l'article 7 prévoit que la loi de finances de l'année, les lois de finances rectificatives et les lois de financement rectificatives de la sécurité sociale « comprennent un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant, pour l'année sur laquelle elles portent, l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, avec l'indication des calculs permettant d'établir le passage de l'un à l'autre » ; que son deuxième alinéa précise que, pour la loi de finances de l'année, ce tableau indique également « les soldes structurels et effectifs de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de la dernière année écoulée et des prévisions d'exécution de l'année en cours » ; que le 1° du paragraphe I et le paragraphe II de l'article 24 introduisent la mention de cet article liminaire respectivement dans l'article 34 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée et dans l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale ;

21. Considérant que les deux premières phrases de l'article 8 prévoient également, pour la loi de règlement, un article liminaire comprenant un tableau de synthèse ; que le 2° du paragraphe I de l'article 24 introduit la mention de cet article liminaire dans l'article 37 de la loi organique du 1er août 2001 ;

22. Considérant que ces dispositions introduisent dans les lois de finances et certaines lois de financement de la sécurité sociale un article liminaire qui ne s'insère dans aucune des parties définies, pour les lois de finances, par l'article 34 de la loi organique du 1er août 2001 et, pour les lois de financement de la sécurité sociale, par l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale ; que, d'une part, elles comprennent des dispositions permettant d'assurer une présentation des prévisions et des soldes notamment pour l'État ainsi que pour les régimes obligatoires de base de sécurité sociale ; qu'à ce titre, elles trouvent leur fondement dans l'habilitation conférée à la loi organique par les dix-huitième et dix-neuvième alinéas de l'article 34 de la Constitution ; que, d'autre part, les autres dispositions figurant dans cet article liminaire portent sur l'ensemble des administrations publiques ; que l'ensemble de ces dispositions ont pour objet d'assurer l'information du Parlement ;

23. Considérant, en deuxième lieu, que le B du paragraphe IV de l'article 23 prévoit que l'article liminaire d'un projet de loi de finances autre que la loi de règlement peut déclarer une situation de circonstances exceptionnelles au sens de l'article 3 du traité précité ou constater que de telles circonstances n'existent plus ; que cette disposition n'appelle pas de remarque de constitutionnalité ;

24. Considérant, en troisième lieu, que le dernier alinéa de l'article 7 définit le contenu de l'exposé des motifs, pour l'article liminaire, des projets de loi de finances de l'année, des projets de loi de finances rectificatives et des projets de loi de financement rectificative de la sécurité sociale ; que la dernière phrase de l'article 8 définit le contenu de l'exposé des motifs pour l'article liminaire du projet de loi de règlement ;

25. Considérant que **ces dispositions, qui ont pour objet d'améliorer l'information du Parlement, ne peuvent faire obstacle à l'examen des projets de loi de finances de l'année, des projets de loi de finances rectificative et des projets de loi de financement rectificative de la sécurité sociale dans les conditions fixées par les articles 47 et 47-1 de la Constitution** ; que, par suite, leur méconnaissance ne saurait donner lieu à l'application de la procédure prévue par le quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution ;

26. Considérant qu'il s'ensuit que, sous cette réserve, le dernier alinéa de l'article 7 et la dernière phrase de l'article 8 ne sont pas contraires à la Constitution ; que, pour le surplus, les articles 7 et 8, le B du paragraphe IV de l'article 23 ainsi que le 1° et le 2° du paragraphe I et le paragraphe II de l'article 24 ne sont pas contraires à la Constitution ;

(...)

. En ce qui concerne la consultation du Haut Conseil des finances publiques :

49. Considérant que les deux premiers alinéas du paragraphe I de l'article 23 prévoient que le Haut Conseil des finances publiques rend un avis sur le projet de loi de règlement identifiant, le cas échéant, les « écarts importants » que fait apparaître la comparaison des résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques ; que le paragraphe II de l'article 23 définit les caractéristiques de l'écart important que le Haut Conseil doit identifier ; que cet avis est rendu public par le Haut Conseil et joint au projet de loi de règlement ;

50. Considérant que le A du paragraphe IV de l'article 23 prévoit que le Gouvernement peut demander au Haut Conseil de constater si les conditions mentionnées à l'article 3 du traité précité pour la définition des circonstances exceptionnelles sont réunies ou ont cessé de l'être ;

51. Considérant qu'aux termes de la première phrase du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution : « Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées » ; que, si le conseil des ministres délibère sur les projets de loi et s'il lui est possible d'en modifier le contenu, c'est, comme l'a voulu le constituant, à la condition d'être éclairé par l'avis du Conseil d'État ; que, par suite, l'ensemble des questions posées par le texte adopté par le conseil des ministres doivent avoir été soumises au Conseil d'État lors de sa consultation ;

52. Considérant, en premier lieu, que **la sincérité de la loi de programmation des finances publiques devra s'apprécier notamment en prenant en compte l'avis du Haut Conseil des finances publiques ; qu'il en ira de même de l'appréciation de la sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale** ; que, par suite, l'article 39 de la Constitution impose que cet avis sur le projet de loi de programmation des finances publiques, le projet de loi de finances de l'année et le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année soit rendu avant que le Conseil d'État ne rende son avis ; qu'en prévoyant que l'avis sera joint au projet de loi lors de la saisine du Conseil d'État, les dispositions des articles 13 et 14 n'ont pas méconnu ces exigences ;

- **Décision n° 2012-661 DC du 29 décembre 2012, Loi de finances rectificative pour 2012 (III)**

35. Considérant, en deuxième lieu, que l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée dispose : « Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler » ; qu'il en résulte que la sincérité d'une loi de finances rectificative se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine ;

36. Considérant que, d'une part, les dispositions de l'article 66 de la troisième loi de finances rectificative pour 2012 instaurant le « crédit d'impôt compétitivité emploi », qui n'entreront en vigueur qu'au 1er janvier 2013, ne peuvent avoir pour effet d'affecter l'équilibre budgétaire de l'année 2012 ; que, d'autre part, le législateur a estimé que le crédit d'impôt n'affectait pas l'équilibre budgétaire de l'année 2013 ; qu'en tout état de cause, si l'évolution des charges ou des ressources était telle qu'elle modifierait les grandes lignes de l'équilibre budgétaire, il appartiendrait au Gouvernement de soumettre au Parlement un nouveau projet de loi de finances rectificative ;

37. Considérant, en troisième lieu, que les dispositions contestées relatives aux modalités de calcul de l'assiette du crédit d'impôt excluent du dispositif les entreprises relevant d'un régime forfaitaire d'imposition ; qu'elles n'ont pas pour effet de traiter différemment des personnes placées dans une situation identique ; que, par suite, le grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité devant la loi doit être écarté ;

- **Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, Loi de finances pour 2013**

- SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES :

7. Considérant que les sénateurs requérants soutiennent que la loi de finances est insincère, d'une part, en ce qu'elle est fondée sur des prévisions économiques très optimistes et, d'autre part, en ce que le Gouvernement aurait dû les actualiser « au regard de l'évolution des engagements économiques de sa propre politique économique » ; qu'en particulier, la loi de finances aurait dû tirer les conséquences de l'introduction, dans le projet de loi de finances rectificative pour 2012, du « Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi » ;

8. Considérant qu'aux termes de l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée : « Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler » ; qu'il en résulte que la sincérité de la loi de finances de l'année se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine ;

9. Considérant qu'il ne ressort pas des éléments soumis au Conseil constitutionnel que les hypothèses économiques sur lesquelles est fondée la loi de finances soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi déferée ;

10. Considérant que le législateur a estimé que le crédit d'impôt inséré à l'article 24 bis, devenu l'article 66, du troisième projet de loi de finances rectificative pour 2012 n'affectait pas l'équilibre budgétaire de l'année 2013 ; qu'en tout état de cause, si l'évolution des charges ou des ressources était telle qu'elle modifierait les grandes lignes de l'équilibre budgétaire, il appartiendrait au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative ;

11. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le grief tiré du défaut de sincérité de la loi de finances doit être écarté ;

- **Décision n° 2012-659 DC du 13 décembre 2012, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2013**

- SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE :

2. Considérant que les députés requérants soutiennent que la loi de financement de la sécurité sociale est insincère en ce qu'elle est fondée sur des hypothèses de croissance irréalistes au regard de la situation économique et sociale ; qu'en fixant à 2,7 % l'évolution de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour l'année 2013, cette loi serait, en outre, en contradiction avec les engagements de maîtrise des finances publiques de la France ; qu'ils soutiennent, enfin, qu'à la suite de la décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012, le contrôle de la sincérité de la loi de financement de la sécurité sociale ne saurait être limité à l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine ;

3. Considérant, en premier lieu, que les dispositions organiques adoptées à la suite de la décision du Conseil constitutionnel du 9 août 2012 relative au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire ne sont pas entrées en vigueur ;

4. Considérant, en second lieu, qu'aux termes de la première phrase du 2° du C du paragraphe I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, la loi de financement de la sécurité sociale « détermine, pour l'année à venir, de manière sincère, les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale compte tenu notamment des conditions économiques générales et de leur évolution prévisible » ; qu'il en résulte que la sincérité de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine ;

5. Considérant qu'il ne ressort pas des éléments soumis au Conseil constitutionnel que les hypothèses économiques sur lesquelles est fondée la loi de financement de la sécurité sociale soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi déferée ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le grief tiré du défaut de sincérité de la loi de financement de la sécurité sociale doit être écarté

- **Décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014**

- SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE :

2. Considérant que les députés requérants soutiennent que la loi de financement de la sécurité sociale **est insincère compte tenu de l'avis du Haut conseil des finances publiques** ; qu'ils font également valoir que les modifications introduites lors de l'examen de l'article 8 ont eu pour effet de réduire les recettes que cet article devait produire en 2014 à hauteur de 200 millions d'euros sans que cette réduction du montant des recettes ait été prise en compte pour la fixation des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ; qu'il en résulterait une atteinte à la sincérité de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 ;

3. Considérant qu'aux termes de la première phrase du 2° du C du paragraphe I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, la loi de financement de la sécurité sociale « détermine, pour l'année à venir, de manière sincère, les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale compte tenu notamment des conditions économiques générales et de leur évolution prévisible » ; qu'il en résulte que la sincérité de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine ; qu'il s'ensuit, d'une part, que les prévisions de recettes doivent être initialement établies par le Gouvernement au regard des informations disponibles à la date du dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale et des dispositions contenues dans ce projet de loi ; que, d'autre part, il appartient au Gouvernement d'informer le Parlement, au cours de l'examen de ce projet de loi, lorsque surviennent des circonstances de droit ou de fait de nature à remettre en cause les conditions générales de l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et, dans ce cas, de corriger les prévisions initiales ;

4. Considérant, en premier lieu, que le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 a été fondé sur des prévisions de croissance de 0,1 % en moyenne annuelle pour 2013 et de 0,9 % pour 2014 ; que, dans son avis susvisé, le Haut conseil des finances publiques a estimé que si « les prévisions de croissance sont plausibles », « le scénario macroéconomique présente des éléments de fragilité » ;

5. Considérant **qu'il ne ressort ni de l'avis du Haut conseil des finances publiques ni des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel que les hypothèses économiques sur lesquelles est fondée la loi de financement de la sécurité sociale soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi déferée ;**
6. Considérant, en second lieu, que les modifications introduites lors de la nouvelle lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 ont eu pour effet de diminuer les recettes attendues des dispositions de son article 8 pour l'année 2014 ; que le Gouvernement, après avoir présenté, par voie de conséquence, lors de cette même nouvelle lecture, un amendement à l'article 6 prenant en compte la correction de l'exécution de l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie pour l'année 2013, a également présenté des amendements aux articles 22, 23 et 24 ainsi qu'à l'état figurant en annexe C à la loi de financement de la sécurité sociale notamment afin de prendre en compte l'impact négatif sur les prévisions de recettes résultant des modifications introduites à l'article 8 ;
7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs tirés du défaut de sincérité de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 doivent être écartés ;

II. Sur l'incompétence négative du législateur en matière fiscale (art. 9)

A. Norme de référence

Constitution du 4 octobre 1958

- **Article 34**

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.

B. Jurisprudence constitutionnelle

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

- Quant à l'article 2 :

9. Considérant qu'en application du dix-huitième alinéa de l'article 34 de la Constitution, le premier alinéa de l'article 2 dispose : "Les ressources et les charges de l'Etat comprennent les ressources et les charges budgétaires ainsi que les ressources et les charges de trésorerie" ;

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° 2010-622 DC du 28 décembre 2010, Loi de finances pour 2011

SUR LES PARAGRAPHERS I, II ET VI DE L'ARTICLE 210 :

38. Considérant que le paragraphe I de l'article 210 donne une nouvelle rédaction à l'article L. 423-14 du code de la construction et de l'habitation ; qu'il soumet, à compter du 1er janvier 2011, les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte qui disposent d'un patrimoine locatif conventionné à un prélèvement sur leur potentiel financier ; qu'il définit ce potentiel ; qu'il détermine le plafond de ce prélèvement ; qu'il fixe son mode de calcul ; qu'il précise les cas d'exonération ; qu'il arrête son montant global ; qu'en outre, il permet à un organisme d'habitations à loyer modéré ou une société d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux qui contrôle de manière exclusive ou conjointe un ou plusieurs organismes ou sociétés d'opter, avec l'accord de ceux-ci, pour une détermination consolidée du potentiel financier par logement ; qu'il laisse à chaque membre du groupe le choix entre le prélèvement calculé au niveau du groupe ou celui calculé à partir de ses seules données déclaratives ;

39. Considérant que le paragraphe II du même article 210 complète l'article L. 452-1 pour préciser que la Caisse de garantie du logement locatif social, établissement public national à caractère administratif, « contribue, dans les conditions fixées à l'article L. 452-1-1, à la mise en oeuvre de la politique du logement en matière de développement de l'offre de logement locatif social et de rénovation urbaine » ; qu'il dispose que le fonds géré par cette caisse, dont les ressources proviennent des prélèvements sur le potentiel financier des organismes d'habitations à loyer modéré et, pendant trois ans, d'une fraction de la cotisation additionnelle prévue à l'article L. 423-14, « contribue au développement et à l'amélioration du parc de logements locatifs sociaux appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré et aux sociétés d'économie mixte, ainsi qu'à la rénovation urbaine » ;

40. Considérant que le paragraphe VI du même article 210 modifie le paragraphe II de l'article 5 de la loi du 25 mars 2009 susvisée ; qu'il précise que le concours financier que doit verser chaque année la Caisse de garantie du logement locatif social à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, qui était de « 30 millions d'euros », devra être « d'au moins 30 millions d'euros » ;

(...)

43. Considérant, en deuxième lieu, qu'il ressort du second alinéa de l'article 2 de la loi organique du 1er août 2001, combiné avec les dispositions de ses 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 » et sous la triple condition que la perception de ces impositions soit autorisée par la loi de finances de l'année, que, lorsque ces impositions ont été établies au profit de l'État, 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 relative à la liste et à l'évaluation de ces impositions ; que la Caisse de garantie du logement locatif social gère un fonds qui contribue au développement et à l'amélioration du parc de logements locatifs sociaux appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré et aux sociétés d'économie mixte, ainsi qu'à la rénovation urbaine ; que l'affectation du prélèvement contesté à cette caisse ne méconnaît pas ces dispositions ;

- **Décision n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011, Loi de finances pour 2012**

- SUR L'ARTICLE 19 :

15. Considérant que l'article 19 insère dans le code général des impôts un article 978 bis ; que cet article soumet à un droit la première opération d'apport, cession ou échange de titres d'une société titulaire de l'autorisation d'un éditeur de services de communication audiovisuelle lorsque cette opération contribue au transfert du contrôle de cette société ; que ce droit, égal à 5 % de la valeur des titres échangés, est dû par le cédant ; que, selon le quatrième alinéa de l'article 978 bis, le fait générateur de ce droit « intervient le jour de la décision du Conseil supérieur de l'audiovisuel qui agrée, conformément à l'article 42-3 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 précitée, le transfert du contrôle de la société titulaire de l'autorisation suite à l'apport, la cession ou l'échange des titres » ;

16. Considérant qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; que le plein exercice de cette compétence, ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ;

17. Considérant que l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986 susvisée n'impose pas l'agrément du Conseil supérieur audiovisuel préalablement au transfert du contrôle de la société titulaire de l'autorisation à la suite de l'apport, la cession ou l'échange des titres ; qu'en définissant le fait générateur de la nouvelle imposition en référence à une telle décision d'agrément, le législateur a méconnu les exigences constitutionnelles précitées ; que, par suite, l'article 19 doit être déclaré contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 2011-221 QPC du 17 février 2012, Société Chaudet et Fille et autres [Cotisations volontaires obligatoires instituées par les organisations interprofessionnelles agricoles]**

2. Considérant que, selon les requérants, les cotisations prévues par les dispositions contestées constituent des impositions de toutes natures ; qu'en permettant aux organisations interprofessionnelles de prélever ces cotisations sans déterminer leur assiette, leur taux et les modalités de leur recouvrement, ni encadrer les modalités de détermination de ces derniers, le législateur serait resté en deçà de sa compétence ; qu'il n'aurait pas garanti l'égalité des assujettis devant l'impôt et les charges publiques découlant de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

3. Considérant 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'aux termes 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... - 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... » ; que la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit ;

4. Considérant que les dispositions contestées ont pour objet de permettre aux organisations interprofessionnelles agricoles reconnues de prélever, sur tous les membres des professions les constituant, des cotisations résultant des accords étendus selon les modalités fixées par les articles L. 632-3 et L. 632-4 du code rural et de la pêche maritime ; que ces cotisations sont perçues par des organismes de droit privé ; qu'elles tendent au financement d'activités menées, en faveur de leurs membres et dans le cadre défini par le législateur, par les organisations interprofessionnelles constituées par produit ou groupe de produits ; que **ces cotisations sont acquittées par les membres de ces organisations ; que, par suite, elles ne constituent pas des impositions de toutes natures ; qu'ainsi, le grief tiré de la méconnaissance par le législateur des exigences de l'article 34 de la Constitution doit être rejeté ;**

- **Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, Loi de finances pour 2014**

(...)

- SUR L'ARTICLE 22 :

. En ce qui concerne le grief tiré de l'atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi :

33. Considérant qu'**il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34** ; que l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lui impose d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi ;

34. Considérant que les dispositions contestées sont applicables uniquement aux intérêts afférents aux sommes laissées ou mises à disposition d'une entreprise par une entreprise qui répond aux caractéristiques définies par le 12. de l'article 39 du code général des impôts ; que ce 12. de l'article 39 définit deux types de liens de dépendance, d'une part, lorsqu'une entreprise détient directement ou par personne interposée la majorité du capital social de l'autre ou y exerce en fait le pouvoir de décision et, d'autre part, lorsque les entreprises sont placées l'une et l'autre sous le contrôle d'une même tierce entreprise ; que, pour l'application des dispositions contestées, il incombe à l'entreprise débitrice de démontrer, à la demande de l'administration et par tout moyen de preuve, que l'entreprise qui a mis les sommes à sa disposition est, au titre de l'exercice en cours, assujettie à une imposition sur le revenu ou sur les bénéfices relative aux intérêts en cause au moins égale au quart de l'impôt sur les bénéfices ; qu'enfin, lorsque les intérêts sont déductibles de l'assiette de l'impôt sur les sociétés en application des dispositions du paragraphe I de l'article 212, les dispositions de l'article 238 A, qui prévoient des règles en matière de déduction des intérêts dus par une personne physique ou une personne morale domiciliée en France à des personnes physiques ou des personnes morales domiciliées ou établies dans un État étranger ou un territoire situé hors de France et y sont soumises à un régime fiscal privilégié trouvent également, le cas échéant, à s'appliquer ;

35. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le législateur n'a pas méconnu l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ;

III. Sur le principe de non rétroactivité de la loi fiscale (*art. 9*)

A. Norme de référence

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

- Article 16

Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- Décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991, Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier

Quant aux autres moyens invoqués :

23. Considérant que, par exception aux dispositions de valeur législative de l'article 2 du code civil, le législateur peut, pour des raisons d'intérêt général, modifier rétroactivement les règles que l'administration fiscale et le juge de l'impôt ont pour mission d'appliquer ; que, toutefois, l'application rétroactive de la législation fiscale se heurte à une double limite ; que, d'une part, conformément au principe de non-rétroactivité des lois répressives posé par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, elle ne saurait permettre aux autorités compétentes d'infliger des sanctions à des contribuables en raison d'agissements antérieurs à la publication des nouvelles dispositions, qui ne tombaient pas également sous le coup de la loi ancienne ; que, d'autre part, l'application rétroactive de la loi fiscale ne saurait préjudicier aux contribuables dont les droits ont été reconnus par une décision de justice passée en force de chose jugée ou qui bénéficient d'une prescription légalement acquise à la date d'entrée en vigueur de la loi ; que la prise en compte de ces situations, à l'exclusion de celles d'autres contribuables, n'est pas contraire au principe constitutionnel de l'indépendance des juridictions et ne méconnaît pas le principe d'égalité ;

24. Considérant, au cas présent, que le législateur, en précisant avec effet rétroactif la portée de certaines dispositions de la loi fiscale, a entendu éviter que ne se développent des contestations dont l'aboutissement aurait pu entraîner pour l'État des conséquences dommageables ; que sont expressément sauvegardés les droits nés de décisions de justice passées en force de chose jugée ; que le texte de l'article 7, paragraphe I, ne permet pas d'inférer que le législateur a dérogé au principe de non-rétroactivité des textes à caractère répressif non plus qu'aux règles relatives à la prescription ;

25. Considérant, par ailleurs, que l'application de l'article 7-I ne saurait avoir pour conséquence, par ses effets sur le patrimoine des contribuables, de porter atteinte au droit de propriété ; que toute autre interprétation serait contraire à la Constitution ;

- Décision n° 95-369 DC du 28 décembre 1995, Loi de finances pour 1996

. En ce qui concerne la rétroactivité :

4. Considérant que le principe de non rétroactivité des lois n'a valeur constitutionnelle, en vertu de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, qu'en matière répressive ; que l'article 4 de la loi n'édicte pas une sanction mais limite les effets dans le temps de réductions fiscales ; qu'il est loisible au législateur d'adopter des dispositions nouvelles permettant dans certaines conditions de ne pas faire application des prescriptions qu'il avait antérieurement édictées dès lors qu'il ne prive pas de garanties légales des exigences constitutionnelles ; qu'il s'ensuit que la détermination par le législateur des dates d'application pour les mesures qu'il a prévues en l'espèce n'est pas contraire à la Constitution ; (...)

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

SUR L'ARTICLE 40 DE LA LOI :

12. Considérant que l'article 40 de la loi institue pour 1997 un prélèvement au profit du budget de l'État sur les excédents financiers des organismes paritaires collecteurs agréés pour recevoir les contributions des employeurs à la formation en alternance en soumettant le compte unique, prévu par le I de l'article 45 de la loi de finances rectificative pour 1986, à une contribution exceptionnelle égale à 40 % de sa trésorerie nette au 31 juillet 1997 ;

13. Considérant que les auteurs de la saisine soutiennent tout d'abord que la formation professionnelle constitue une des garanties sociales dont les salariés ont le droit de discuter dans le cadre d'une négociation collective ; qu'ils en déduisent que l'article 40, en privant d'une partie significative de leurs ressources les gestionnaires paritaires de la formation en alternance, fait obstacle à l'exercice de la compétence constitutionnellement garantie par le huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 affirmant le droit des travailleurs à participer à la détermination collective de leurs conditions de travail ; qu'en organisant une "régression considérable des garanties financières de la libre administration de la formation professionnelle en alternance", il encourrait la censure, le législateur ne pouvant intervenir que pour rendre une liberté plus effective ; 14. Considérant qu'ils allèguent également que la "spoliation organisée par le législateur" constituerait une violation d'une part du principe de liberté contractuelle, qui protégerait les partenaires sociaux contre toute remise en cause de leur capacité de négociation, et d'autre part d'un principe de "confiance légitime", dès lors que serait remis en cause par un prélèvement brutal de 40 % l'équilibre d'un système géré depuis longtemps avec l'accord des pouvoirs publics ;

15. Considérant que les requérants font en outre valoir que le prélèvement opéré constitue un impôt exceptionnel dont le taux serait confiscatoire et dont l'assiette serait établie selon un critère discriminatoire puisqu'il pèserait en fait sur les seules entreprises contributrices tandis qu'y échapperaient celles qui assurent elles-mêmes la formation de leurs salariés ; que l'ensemble des entreprises n'étant pas placées dans des situations différentes au regard de l'objectif de développement de la formation professionnelle, elles ne sauraient donc être traitées de manière aussi différente sans que soit rompu le principe de l'égalité devant l'impôt ;

16. Considérant que les requérants soutiennent enfin que le législateur, en opérant le prélèvement contesté, sans prendre en compte les besoins de formation ni les moyens financiers nécessaires à leur couverture, aurait privé les stagiaires de la formation en alternance d'une part considérable des ressources permettant de les faire bénéficier de cette activité d'utilité générale et aurait dès lors violé le principe d'égalité devant les charges publiques ;

17. Considérant que l'article 40 opère au profit du budget de l'État un prélèvement fixé à 40 % sur des excédents financiers, figurant à la date du 31 juillet 1997 au compte unique ci-dessus mentionné, des organismes paritaires collecteurs agréés pour recevoir les contributions des employeurs ; que cette contribution, eu égard à son assiette et à son taux, ne porte pas atteinte au système de financement de la formation en alternance qui associe paritairement les partenaires sociaux et ne saurait donc faire obstacle au droit des travailleurs à participer à la détermination collective des conditions de travail reconnu par le huitième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 ;

18. Considérant que, dès lors que **le prélèvement contesté n'a pas davantage pour effet de porter atteinte à la capacité de négociation des partenaires sociaux, il ne méconnaît pas la liberté contractuelle et que par suite le moyen manque en fait ; qu'aucune norme constitutionnelle ne garantit par ailleurs un principe dit "de confiance légitime" ;**

- **Décision n° 97-391 DC du 7 novembre 1997, Loi portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier**

5. Considérant que les auteurs de la requête font grief aux dispositions du premier alinéa d'être entachées de rétroactivité et de contrevenir ainsi à un principe de "sécurité juridique" ; qu'ils soutiennent à cet égard que leur application à des revenus ponctuels, provenant notamment de la cession d'éléments du patrimoine professionnel, décidée en fonction des règles fiscales en vigueur le jour de cette décision, n'est pas justifiée par une nécessité impérieuse et méconnaît dès lors un principe de "confiance légitime" ; qu'ils exposent, en outre, qu'en portant au niveau de droit commun le taux d'imposition de plus-values qui peuvent être purement nominales en raison de l'érosion monétaire, les dispositions contestées sont entachées, à ce titre également, d'une rétroactivité inconstitutionnelle en portant une atteinte excessive au droit de propriété ; qu'à tout le moins, les nouvelles dispositions ne devraient pas s'appliquer aux plus-values constatées en comptabilité avant le 1er janvier 1997 et dont l'imposition fait l'objet d'un sursis d'imposition ; qu'enfin, en traitant différemment une cession réalisée en

1997, selon qu'elle est ou non antérieure au début de l'exercice ouvert en 1997, ces dispositions sont contraires au principe d'égalité ;

6. Considérant que le principe de non rétroactivité des lois n'a valeur constitutionnelle, en vertu de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qu'en matière répressive ; qu'il est loisible au législateur d'adopter des dispositions fiscales rétroactives dès lors qu'il ne prive pas de garantie légale des exigences constitutionnelles ; **qu'aucune norme de valeur constitutionnelle ne garantit un principe dit de "confiance légitime" ;**

7. Considérant que l'article 2 de la loi déferée n'édicte pas une sanction, mais modifie le régime d'imposition des plus-values des sociétés ;

8. Considérant **qu'en décidant d'assujettir au taux ordinaire de l'impôt sur les sociétés les plus-values résultant des cessions d'actifs intervenues au cours des exercices ouverts à compter du 1er janvier 1997, sans apporter à la détermination de ces plus-values des correctifs tenant compte de l'ancienneté du bien dans l'actif de la société, le législateur n'a pas, en l'espèce, fait un usage manifestement erroné de ses compétences, ni méconnu le droit de propriété, non plus qu'aucune autre exigence constitutionnelle ;**

9. Considérant que le législateur n'a méconnu aucune exigence de valeur constitutionnelle en n'excluant pas de l'application des nouvelles dispositions les plus-values constatées avant le 1er janvier 1997, mais placées, en vertu des articles 210 A et suivants du code général des impôts, sous un régime de sursis d'imposition, du fait du choix de la société qui accepte ainsi de les voir imposées selon les règles et taux applicables à des exercices ultérieurs ;

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

- **Décision n° 98-404 DC du 18 décembre 1998, Loi de financement de sécurité sociale pour 1999**

- SUR L'ARTICLE 10 :

2. Considérant que cet article modifie le mode de calcul d'une contribution exceptionnelle mise à la charge des entreprises assurant l'exploitation d'une ou plusieurs spécialités pharmaceutiques, au profit de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, par le III de l'article 12 de l'ordonnance susvisée du 24 janvier 1996, relative aux mesures urgentes tendant au rétablissement de l'équilibre financier de la sécurité sociale ; qu'en vertu de cette disposition, l'assiette de la contribution, définie comme le chiffre d'affaires hors taxes réalisé en France, au titre des spécialités remboursables, par les entreprises redevables, entre le 1er janvier 1995 et le 31 décembre 1995, pouvait être minorée des charges comptabilisées au cours de la même période au titre des dépenses de recherche réalisées en France ;

3. Considérant que l'article 10 a pour objet de supprimer cette possibilité de déduction ; qu'en conséquence de l'élargissement de l'assiette de la contribution qui en résulte, son taux est abaissé à 1,47 % ; que les sommes dues par les entreprises en application de ce dispositif seront imputées sur les sommes acquittées en 1996, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale étant chargée, selon le cas, de recouvrer ou de reverser le solde résultant du nouveau mode de calcul de la contribution ;

4. Considérant **que les auteurs des deux requêtes critiquent le caractère rétroactif de cet article**, qui, selon les députés, "va bien au-delà des textes habituels en matière de rétroactivité fiscale", puisqu'il "modifie l'assiette d'un impôt déjà versé par les sociétés, et bouleverse une situation déjà soldée" ; que cette disposition méconnaîtrait les exigences constitutionnelles relatives aux validations législatives et à la rétroactivité des lois fiscales ; **qu'elle serait contraire aux principes de sécurité juridique et de confiance légitime garantis selon eux par les articles 2 et 16 de la Déclaration de 1789**, au principe de consentement à l'impôt garanti par l'article 14 de la même Déclaration, ainsi qu'au principe d'annualité de la loi de financement de la sécurité sociale ; que les sénateurs ajoutent que "l'importance des conséquences financières de l'article 10, pour de nombreux laboratoires français, évaluée à 66 millions de francs, n'apparaît pas proportionnée par rapport au risque d'annulation contentieuse de l'ordonnance" du 24 janvier 1996 ; qu'il est également fait grief à cet article d'être entaché d'incompétence négative ; que l'article 10 violerait en outre le principe d'égalité devant les charges publiques en raison des modifications intervenues depuis 1996 dans l'industrie pharmaceutique, certaines entreprises ayant pu disparaître, notamment par l'effet de fusions ou d'absorptions ;

5. Considérant que le principe de non-rétroactivité des lois n'a valeur constitutionnelle, en vertu de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qu'en matière répressive ; que, néanmoins, si le législateur a la faculté d'adopter des dispositions fiscales rétroactives, il ne peut le faire qu'en considération d'un motif d'intérêt général suffisant et sous réserve de ne pas priver de garanties légales des exigences constitutionnelles ;

6. Considérant que la disposition critiquée aurait pour conséquence de majorer, pour un nombre significatif d'entreprises, une contribution qui n'était due qu'au titre de l'exercice 1995 et a été recouvrée au cours de l'exercice 1996 ;

7. Considérant que **le souci de prévenir les conséquences financières d'une décision de justice censurant le mode de calcul de l'assiette de la contribution en cause ne constituait pas un motif d'intérêt général suffisant pour modifier rétroactivement l'assiette, le taux et les modalités de versement d'une imposition, alors que celle-ci avait un caractère exceptionnel**, qu'elle a été recouvrée depuis deux ans et qu'il est loisible au législateur de prendre des mesures non rétroactives de nature à remédier aux dites conséquences ; que, **dès lors, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres griefs, l'article 10 doit être déclaré contraire à la Constitution** ;

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

- SUR L'IMPOSITION DES INTÉRÊTS DE PLANS D'ÉPARGNE- LOGEMENT :

42. Considérant que l'article 7 de la loi de finances met fin à l'exonération fiscale des intérêts des plans d'épargne-logement de plus de douze ans ou, s'ils ont été ouverts avant le 1er avril 1992, de ceux dont le terme est échu ; qu'aux termes du II de l'article R. 315-28 du code de la construction et de l'habitation, applicable depuis cette date : " La durée d'un plan d'épargne-logement ne peut être supérieure à dix ans. - Toutefois cette disposition ne s'applique pas aux plans d'épargne-logement qui, en vertu du contrat initial ou d'avenants à ce contrat, conclus avant le 1er avril 1992, ont une durée supérieure à dix ans. Ces plans demeurent valables jusqu'à l'expiration du contrat initial ou du dernier avenant et ne peuvent faire l'objet d'aucune prorogation... " ;

43. Considérant que, selon les requérants, la suppression de l'exonération fiscale n'est justifiée par aucun intérêt général suffisant ; qu'elle porte à l'économie des contrats légalement conclus une atteinte excessive ;

44. Considérant, en premier lieu, que l'exonération fiscale prévue par le législateur pour les intérêts d'un plan d'épargne-logement ne constitue pas une clause contractuelle de ce plan ; que, par suite, le grief tiré d'une atteinte à l'économie de contrats légalement conclus manque en fait ;

45. Considérant, en second lieu, **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 toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles ; qu'en particulier, il méconnaîtrait la garantie des droits proclamés par l'article 16 de la Déclaration de 1789 s'il portait aux situations légalement acquises une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant** ;

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° 2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010, M. Alain C. et autre [Indemnité temporaire de retraite outre-mer]**

- SUR LA GARANTIE DES DROITS :

14. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ;

15. Considérant, d'une part, 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 toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles ; qu'en particulier, il méconnaîtrait la garantie des droits proclamés par l'article 16 de la Déclaration de 1789 s'il portait aux situations légalement acquises une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant ;

16. Considérant, de même, que, **si le législateur peut modifier rétroactivement une règle de droit ou valider un acte administratif ou de droit privé, c'est à la condition de poursuivre un but d'intérêt général suffisant et de respecter tant les décisions de justice ayant force de chose jugée que le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions ; qu'en outre, l'acte modifié ou validé ne doit méconnaître aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le but d'intérêt général visé soit lui-même de valeur constitutionnelle ; qu'enfin, la portée de la modification ou de la validation doit être strictement définie** ;

17. Considérant que le plafonnement et l'écrêtement de l'indemnité temporaire de retraite institués par les paragraphes III et IV de l'article 137 de la loi du 30 décembre 2008 n'affectent pas le montant de la pension civile

ou militaire de retraite ; qu'ils ne portent que sur un accessoire de cette pension, variable selon le lieu de résidence du pensionné ; qu'ils ne sont entrés en vigueur qu'à compter du 1er janvier 2009 ; qu'ils ne revêtent donc aucun caractère rétroactif et n'affectent 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° 2012-654 DC du 9 août 2012, Loi de finances rectificative pour 2012**

- SUR L'ARTICLE 3 :

15. Considérant que l'article 3 réforme les allègements sociaux et fiscaux attachés aux heures supplémentaires et complémentaires de travail qui avaient été instaurés par la loi du 21 août 2007 susvisée ; qu'il supprime les exonérations d'impôt sur le revenu sur les rémunérations perçues au titre des heures supplémentaires et complémentaires ; qu'il supprime également les réductions de cotisations sociales salariales et réserve aux entreprises de moins de vingt salariés les déductions de cotisations sociales patronales ; que la suppression des exonérations d'impôt sur le revenu s'applique aux rémunérations perçues à raison des heures supplémentaires et complémentaires effectuées à compter du 1er août 2012 ; que la suppression des réductions de cotisations sociales salariales et patronales s'applique aux rémunérations perçues à raison des heures supplémentaires et complémentaires effectuées à compter du 1er septembre 2012 ; que, « lorsque la période de décompte du temps de travail ne correspond pas au mois calendaire », le régime antérieur d'exonération des cotisations sociales salariales demeure applicable à la rémunération des heures supplémentaires et complémentaires versée jusqu'à la fin de la période de décompte du temps de travail en cours, au plus tard le 31 décembre 2012 ;

16. Considérant que, selon les députés requérants, en traitant différemment les salariés, selon que la comptabilisation de leurs heures de travail s'effectue ou non sur une période d'un mois, cet article méconnaît le principe d'égalité et, en outre, est entaché d'inintelligibilité ; qu'ils soutiennent également que la suppression des allègements sociaux et fiscaux attachés aux heures supplémentaires et complémentaires de travail porte atteinte à la liberté d'entreprendre en faisant peser sur les entreprises des contraintes excessives au regard de l'objectif poursuivi de maintien de l'emploi ; que, selon les sénateurs requérants, ce même article crée une rupture d'égalité entre salariés selon qu'ils ont effectué les heures supplémentaires avant ou après le 1er août 2012 et avant ou après le 1er septembre 2012 ; qu'ils soutiennent également que l'abrogation des exonérations fiscales mises en place par la loi du 21 août 2007 susvisée a un caractère rétroactif dans la mesure où elle doit s'appliquer aux rémunérations perçues à raison des heures supplémentaires et complémentaires effectuées à compter du 1er août 2012, alors que la loi de finances rectificative sera promulguée postérieurement à cette date ;

17. 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 toutefois 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 ;**

18. Considérant que la liberté d'entreprendre découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789 ; qu'il est toutefois loisible au législateur d'apporter à cette liberté des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi ;

(...)

21. Considérant, en premier lieu, qu'en adoptant les dispositions contestées qui suppriment l'incitation à recourir aux heures supplémentaires et complémentaires de travail, le législateur a entendu favoriser le recours à l'emploi ; qu'à cette fin, il lui était loisible de modifier le dispositif d'exonérations fiscales et sociales attachées à ces heures ; que les dispositions contestées, qui ne portent pas atteinte à la liberté d'entreprendre, ne méconnaissent pas davantage le droit pour chacun d'obtenir un emploi ;

(...)

24. Considérant, en dernier lieu, que **l'article 3**, qui n'est pas entaché d'inintelligibilité, **n'affecte pas une situation légalement acquise** ; qu'il n'est pas contraire à l'article 16 de la Déclaration de 1789 ;

SUR L'ARTICLE 15 :

10. Considérant que le paragraphe I de l'article 15 complète l'article 13 du code général des impôts, relatif à l'assiette de l'impôt sur le revenu, par un 5, relatif au produit résultant de la cession à titre onéreux d'un usufruit temporaire ; qu'il a pour objet d'imposer ce produit au titre de la catégorie de revenus à laquelle se rattachent, au jour de la cession, les fruits susceptibles d'être procurés par le bien ou le droit sur lequel porte l'usufruit temporaire ; que le paragraphe II de l'article 15 rend le paragraphe I applicable aux cessions à titre onéreux d'un usufruit temporaire intervenues à compter du 14 novembre 2012 ;

11. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions conduiraient à « déformer l'équilibre séculaire du code civil », porteraient atteinte au principe d'égalité devant la loi en traitant différemment les cessions en usufruit et les cessions en pleine propriété et auraient un effet rétroactif ;

12. Considérant qu'en vertu de l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que 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 ;

13. 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 de 1789 s'il portait aux situations légalement acquises une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant ;**

14. Considérant que, d'une part, les dispositions contestées n'ont pas pour effet de traiter différemment des personnes placées dans une situation identique ; que, par suite, le grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité devant la loi doit être écarté ;

15. Considérant que, d'autre part, les dispositions de l'article 15 de la loi déferée, qui sont applicables aux impositions qui seront dues en 2013 au titre de l'année 2012, modifient, pour les seules cessions à titre onéreux qui ont pris date certaine à compter du 14 novembre 2012, un régime fiscal dont aucune règle constitutionnelle n'impose le maintien ; qu'elles n'affectent pas des situations légalement acquises et ne sont, dès lors, pas contraires à la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration de 1789 ;

16. Considérant que l'article 15, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, doit être déclaré conforme à la Constitution ;

- SUR LE PARAGRAPHE II DE L'ARTICLE 18 :

17. Considérant que le paragraphe I de l'article 18 est relatif aux plus-values d'apport de valeurs mobilières, de droit sociaux, de titres ou de droits s'y rapportant, réalisées par des personnes physiques en cas d'apport à une société qu'elles contrôlent ; que, notamment, il insère dans le code général des impôts un article 150-0 B ter pour substituer au régime de sursis d'imposition un régime de report d'imposition optionnel ; que le paragraphe II de l'article 18 rend applicable le paragraphe I aux apports réalisés à compter du 14 novembre 2012 ;

18. Considérant que, selon les requérants, **ces dispositions ont un effet rétroactif ;**

19. Considérant que les dispositions du paragraphe I de l'article 18 figuraient dans le projet de loi de finances rectificative déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 14 novembre 2012 ; qu'elles ont pour objet de mettre fin à certaines opérations d'optimisation fiscale ; qu'en décidant que ces dispositions ne seraient applicables qu'aux apports qui ont pris date certaine à compter de cette date, le législateur a entendu éviter que le dépôt du projet de loi sur le bureau de l'Assemblée nationale n'entraîne, avant l'entrée en vigueur de la loi, des effets contraires à l'objectif poursuivi ; que, **par suite, l'effet rétroactif qui résulte du paragraphe II de l'article 18 est justifié par un motif d'intérêt général suffisant ;** que les dispositions de ce paragraphe II, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, doivent être déclarées conformes à la Constitution ;

- **Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, Loi de finances pour 2013**

- SUR LES ARTICLES 22, 23, et 24 :

103. Considérant que l'article 22, relatif au régime fiscal des plus-values sur cession de titres de participation, modifie le mode de calcul de la quote-part représentative de frais et charges à réintégrer dans l'assiette taxable au taux normal de l'impôt sur les sociétés ; qu'il a notamment pour objet, en modifiant le quatrième alinéa de l'article 223 F du code général des impôts, de calculer cette quote-part sur le montant brut des plus-values réalisées par les entreprises et non plus sur un résultat net des plus-values de cession ;

104. Considérant que l'article 23 aménage, pour les sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés, le régime de déductibilité des charges financières de leur résultat imposable ; qu'il insère dans le code général des impôts un article 212 bis selon lequel « les charges financières nettes afférentes aux sommes laissées ou mises à disposition d'une entreprise non membre d'un groupe au sens de l'article 223 A sont réintégrées au résultat pour une fraction égale à 15 % de leur montant » ; qu'il insère également dans le même code l'article 223 B bis qui reprend les mêmes dispositions pour les sociétés membres d'un groupe au sens de l'article 223 A du code général des impôts ; que ces dispositions, qui ont pour objet d'instaurer un plafonnement du montant des charges financières que les entreprises peuvent déduire de leur résultat imposable, ne sont pas applicables lorsque le montant total des charges financières nettes, selon le cas de l'entreprise ou du groupe, est inférieur à trois millions d'euros ; qu'elles ne sont pas non plus applicables aux charges financières supportées notamment par les délégataires, concessionnaires et partenaires privés de partenariats publics ou privés dans le cadre des contrats de délégation, de concession ou de partenariat signés à la date de la promulgation de la loi de finances pour 2013 ; qu'en vertu du paragraphe IV de l'article 23, le taux de 15 % est porté à 25 % pour les exercices ouverts à compter du 1er janvier 2014 ;

105. Considérant que l'article 24 aménage le mécanisme de report en avant des déficits des sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés, en substituant, à la première phrase du troisième alinéa du paragraphe I de l'article 209 du code général des impôts le taux de 50 % à celui de 60 % ; que l'imputation de déficits antérieurs sur le bénéfice constaté au titre d'un exercice n'est ainsi désormais possible que dans la limite d'un montant d'un million d'euros majoré de 50 % du montant correspondant au bénéfice imposable dudit exercice excédant ce premier montant ;

106. Considérant que les sénateurs requérants soutiennent que ces dispositions, qui ont un caractère rétroactif, portent atteinte à la sécurité juridique du contribuable par la modification du traitement fiscal d'opérations en cours et à la confiance légitime garanties par les articles 2 et 16 de la Déclaration de 1789 ;

107. 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 de 1789 s'il portait aux situations légalement acquises une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant ;

108. Considérant que **les dispositions des articles 22, 23 et 24 de la loi déferée, qui sont applicables aux impositions qui seront dues en 2013 au titre de l'année 2012, modifient des avantages fiscaux antérieurement accordés dont aucune règle constitutionnelle n'impose le maintien ; qu'elles n'affectent pas des situations légalement acquises et ne sont, dès lors, pas contraires à la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration de 1789 ;**

109. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les articles 22, 23 et 24, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, doivent être déclarés conformes à la Constitution ;