

Décisions n° 2014-707 et 2014-708 DC

Loi de finances pour 2015

Loi de finances rectificative pour 2014 (II)

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2014

Sommaire

I.	Sur la sincérité de la loi de finances (art. 40, 49, 52 de la LFI).....	7
II.	Sur le principe d'universalité de la loi de finances (art. 31 de la LFI)	14
III.	Sur la place de certaines dispositions en première partie ou en seconde partie (art. 82 de la LFI)	16
IV.	Sur l'égalité devant la loi fiscale (art. 33 de la LFI ; art. 31 de la LFR).....	21
V.	Sur l'égalité devant les charges publiques (art. 16 et 33 de la LFI ; art. 31 et 46 de la LFR)	24
VI.	Sur le caractère « confiscatoire » de l'impôt (art. 60 de la LFR)	35
VII.	Sur l'incompétence négative du législateur (art. 33 de la LFI ; art. 31 et 72 de la LFR)	42
VIII.	Sur la garantie des droits (art. 31 et 33 de la LFI ; art. 46 de la LFR)	46
IX.	Sur l'objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi (art. 33 de la LFI ; art. 46 et 80 de la LFR)	52
X.	Sur les principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales (art. 23 de la LFI).....	57
XI.	Sur les principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines (art. 78 et 79 de la LFI)	61
XIII.	Sur la place de certaines dispositions dans la loi de finances (art. 46 et 117 de la LFI ; art. 19, 106 et 109 de la LFR)	69

Table des matières

I. Sur la sincérité de la loi de finances (art. 40, 49, 52 de la LFI).....	7
A. Normes de référence	7
1. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789	7
- Article 14	7
- Article 15	7
2. Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances	7
- Article 32	7
3. Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.....	7
- Article 23	7
B. Haut Conseil des finances publiques.....	8
- Avis n° 2014-05 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2015, 26 septembre 2014.....	8
C. Jurisprudence du Conseil constitutionnel	8
- Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993, Loi de finances rectificative pour 1993.....	8
- Décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004, Loi de finances pour 2005.....	9
- Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010.....	9
- Décision n° 2011-642 DC du 15 décembre 2011, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2012	10
- Décision n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011, Loi de finances pour 2012.....	10
- Décision n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011, Loi de finances rectificative pour 2011.....	11
- 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.....	12
- Décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.....	12
- Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, Loi de finances pour 2013.....	13
II. Sur le principe d'universalité de la loi de finances (art. 31 de la LFI)	14
A. Normes de référence	14
1. Constitution du 4 octobre 1958	14
- Article 34	14
2. Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances	14
- Article 2	14
- Article 16	14
- Article 21	14
- Article 34	15
- Article 36	15
III. Sur la place de certaines dispositions en première partie ou en seconde partie (art. 82 de la LFI)	16
A. Normes de référence	16
1. Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.....	16
- Article 34	16
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel	17
- Décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982, Loi de finances pour 1983.....	17
- Décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, Loi de finances pour 1991.....	18
- Décision n° 96-385 DC du 30 décembre 1996, Loi de finances pour 1997.....	18
- Décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997, Loi de finances pour 1998.....	19
- Décision n° 2010-622 DC du 28 décembre 2010, Loi de finances pour 2011.....	19
IV. Sur l'égalité devant la loi fiscale (art. 33 de la LFI ; art. 31 de la LFR).....	21
A. Normes de référence	21
1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen	21

- Article 6	21
2. Constitution du 4 octobre 1958	21
- Article 34	21
B. Jurisprudence constitutionnelle	21
- Décision n° 2010-624 DC du 20 janvier 2011, Loi portant réforme de la représentation devant les cours d'appel	21
- Décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012, Loi de finances rectificative pour 2012	22
- Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, Loi de finances pour 2013.....	22
V. Sur l'égalité devant les charges publiques (art. 16 et 33 de la LFI ; art. 31 et 46 de la LFR)	24
A. Normes de référence	24
1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen	24
- Article 13	24
2. Constitution du 4 octobre 1958	24
- Article 34	24
B. Jurisprudence constitutionnelle	24
- Décision n° 96-385 DC du 30 décembre 1996, <i>Loi de finances pour 1997</i>	24
- Décision n° 2003-477 DC du 31 juillet 2003, <i>Loi pour l'initiative économique</i>	25
- Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, <i>Loi pour l'initiative économique</i>	26
- Décision n° 2007-555 DC du 16 août 2007, <i>Loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat</i>	26
- Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, <i>Loi de finances pour 2010</i>	27
- Décision n° 2010-11 QPC du 9 juillet 2010, <i>Mme Virginie M. [Pension militaire d'invalidité]</i>	28
- Décision n° 2009-577 DC du 3 mars 2009, <i>Loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision</i>	29
- Décision n° 2010-16 QPC du 23 juillet 2010, <i>M. Philippe E. [Organismes de gestion agréés]</i>	29
- Décision n° 2010-28 QPC du 17 septembre 2010, <i>Association Sportive Football Club de Metz [Taxe sur les salaires]</i>	30
- Décision n° 2010-52 QPC du 14 octobre 2010, <i>Compagnie agricole de la Crau [Imposition due par une société agricole]</i>	30
- Décision n° 2010-99 QPC du 11 février 2011, <i>Mme Laurence N. [Impôt de solidarité sur la fortune - Plafonnement]</i>	31
- Décision n° 2010-622 DC du 28 décembre 2010, <i>Loi de finances pour 2011</i>	31
- Décision n° 2010-97 QPC du 04 février 2011, <i>Société LAVAL DISTRIBUTION [Taxe sur l'électricité]</i>	32
- Décision n° 2011-121 QPC du 29 avril 2011, <i>Société UNILEVER FRANCE [Taux de TVA sur la margarine]</i>	32
- Décision n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011, <i>Loi de finances pour 2012</i>	33
- Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, <i>Loi de finances pour 2013</i>	33
- Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, <i>Loi de finances pour 2014</i>	33
VI. Sur le caractère « confiscatoire » de l'impôt (art. 60 de la LFR)	35
A. Norme de référence.....	35
Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789	35
- Article 13	35
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel	35
- Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, <i>Loi de financement de sécurité sociale pour 2001</i>	35
- Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, <i>Loi de finances pour 2006</i>	36
- Décision n° 2010-99 QPC du 11 février 2011, <i>Mme Laurence N. [Impôt de solidarité sur la fortune - Plafonnement]</i>	36
- Décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012, <i>Loi de finances rectificative pour 2012</i>	37
- Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, <i>Loi de finances pour 2013</i>	39
- Décision n° 2013-684 DC du 29 décembre 2013, <i>Loi de finances rectificative pour 2013</i>	41
VII. Sur l'incompétence négative du législateur (art. 33 de la LFI ; art. 31 et 72 de la LFR)	42

A. Normes de référence	42
1. Constitution du 4 octobre 1958	42
- Article 34.....	42
- Article 37.....	42
2. Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances	42
- Article 34.....	42
- Article 36.....	42
B. Jurisprudence constitutionnelle	42
- Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions	42
- Décision n° 2010-622 DC du 28 décembre 2010, Loi de finances pour 2011.....	43
- Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, Loi de finances rectificative pour 2013.....	44
VIII. Sur la garantie des droits (art. 31 et 33 de la LFI ; art. 46 de la LFR)	46
A. Norme de référence	46
Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789	46
- Article 16.....	46
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel	46
- Décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991, <i>Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier</i>	46
- Décision n° 96-385 DC du 30 décembre 1996, <i>Loi de finances pour 1997</i>	46
- Décision n° 97-391 DC du 7 novembre 1997, <i>Loi portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier</i>	47
- Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, <i>Loi de finances pour 2006</i>	48
- Décision n° 2010-19/27 QPC du 30 juillet 2010, <i>Époux P. et autres [Perquisitions fiscales]</i>	48
- Décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012, <i>Loi de finances rectificative pour 2012</i>	49
- Décision n° 2014-386 QPC du 28 mars 2014, <i>Collectivité de Saint-Barthélemy [Dotation globale de compensation]</i>	50
- Décision n° 2014-706 DC du 18 décembre 2014, <i>Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015</i>	50
IX. Sur l'objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi (art. 33 de la LFI ; art. 46 et 80 de la LFR)	52
A. Normes de référence	52
Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789	52
- Article 4.....	52
- Article 5.....	52
- Article 6.....	52
- Article 16.....	52
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel	52
- Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, <i>Loi de finances pour 2006</i>	52
- Décision n° 2009-588 DC du 6 août 2009 - <i>Loi réaffirmant le principe du repos dominical et visant à adapter les dérogations à ce principe dans les communes et zones touristiques et thermales ainsi que dans certaines grandes agglomérations pour les salariés volontaires</i>	53
- Décision n° 2009-590 DC du 22 octobre 2009 - <i>Loi relative à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur internet</i>	54
- Décision n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011, <i>Loi de finances pour 2012</i>	54
- Décision n° 2013-371 QPC du 7 mars 2014, <i>SAS Labeyrie [Majoration de la contribution supplémentaire à l'apprentissage]</i>	54
- Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, <i>Loi de finances pour 2014</i>	55
X. Sur les principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales (art. 23 de la LFI).....	57
A. Norme de référence	57
1. Constitution du 4 octobre 1958	57
- Article 72.....	57
- Article 72-2.....	57

B. Jurisprudence constitutionnelle	57
1. Sur le principe de libre administration	57
- Décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991 - Loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes.....	57
- Décision n° 2012-255/265 QPC du 29 juin 2012 - Départements de la Seine-Saint-Denis et du Var [Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements]...58	58
- Décision n° 2013-315 QPC du 26 avril 2013 - Commune de Couvrot [Fusion d'EPCI en un EPCI à fiscalité propre].....	58
- Décision n° 2013-666 DC du 11 avril 2013 - Loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes	59
2. Sur le principe d'autonomie financière.....	59
- Décision n° 87-237 DC du 30 décembre 1987 - Loi de finances pour 1988	59
- Décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990 - Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux	59
- Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998 - Loi de finances pour 1999	60
- Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales	60
- Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 - Loi de finances pour 2010	60
 XI. Sur les principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines (art. 78 et 79 de la LFI)	61
A. Normes de référence	61
1. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.....	61
- Article 8	61
2. Constitution du 4 octobre 1958	61
- Article 34	61
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel	61
- Décision n° 86-215 DC du 3 septembre 1986, Loi relative à la lutte contre la criminalité et la délinquance.....	61
- Décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental	61
- Décision n° 2011-220 QPC du 10 février 2012, M. Hugh A. [Majoration fiscale de 40 % pour non déclaration de comptes bancaires à l'étranger ou de sommes transférées vers ou depuis l'étranger]	61
- Décision n° 2012-225 QPC du 30 mars 2012, Société Unibail Rodamco [Majorations de la redevance pour création de locaux à usage de bureaux en Île-de-France].....	62
- Décision n° 2012-267 QPC du 20 juillet 2012, Mme Irène L. [Sanction du défaut de déclaration des sommes versées à des tiers].....	62
- Décision n° 2012-661 DC du 29 décembre 2012, Loi de finances rectificative pour 2012 (III).....	63
- Décision n° 2013-341 QPC du 27 septembre 2013, M. Smaïn Q. et autre [Majoration de la redevance d'occupation du domaine public fluvial pour stationnement sans autorisation]	64
- Décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.....	64
- Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, Loi de finances pour 2014.....	65
 XIII. Sur la place de certaines dispositions dans la loi de finances (art. 46 et 117 de la LFI ; art. 19, 106 et 109 de la LFR)	69
A. Normes de référence	69
1. Constitution 4 octobre 1958.....	69
- Article 34	69
- Article 41	69
- Article 42	69
- Article 45	69
- Article 47	70
2. Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances	70
- Article 34	70
- Article 35	71
B. Jurisprudence constitutionnelle	71

1. Sur les dispositions introduites au cours de la première lecture dites « cavaliers législatifs »

71

- Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, Loi de finances pour 2006.....71
- Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010.....71
- Décision n° 2010-622 DC du 28 décembre 2010, Loi de finances pour 2011.....72

I. Sur la sincérité de la loi de finances (art. 40, 49, 52 de la LFI)

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

Chapitre IV : Dispositions relatives au mécanisme de correction

- Article 23

I. — En vue du dépôt du projet de loi de règlement, le Haut Conseil des finances publiques rend un avis identifiant, le cas échéant, les écarts importants, au sens du II, 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. Cette comparaison est effectuée en retenant la trajectoire de produit intérieur brut potentiel figurant dans le rapport annexé à cette même loi.

Cet avis est rendu public par le Haut Conseil des finances publiques et joint au projet de loi de règlement. Il tient compte, le cas échéant, des circonstances exceptionnelles définies à l'article 3 du traité, signé le 2 mars 2012, précité, de nature à justifier les écarts constatés.

Lorsque l'avis du Haut Conseil identifie de tels écarts, le Gouvernement expose les raisons de ces écarts lors de l'examen du projet de loi de règlement par chaque assemblée. Il présente les mesures de correction envisagées dans le rapport mentionné à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 précitée.

II. — Un écart est considéré comme important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques définies par la loi de programmation des finances publiques lorsqu'il représente au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives.

— Le Gouvernement tient compte d'un écart important au plus tard dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou de loi de financement de la sécurité sociale de l'année.

Un rapport annexé au prochain projet de loi de finances de l'année et au prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année analyse les mesures de correction envisagées, qui peuvent porter sur l'ensemble des administrations publiques ou sur certains sous-secteurs seulement, en vue de retourner aux orientations pluriannuelles de solde structurel définies par la loi de programmation des finances publiques. Le cas échéant, ce rapport justifie les différences apparaissant, dans l'ampleur et le calendrier de ces mesures de correction, par

rapport aux indications figurant dans la loi de programmation des finances publiques en application du 5° de l'article 2.

L'avis du Haut Conseil des finances publiques mentionné à l'article 14 comporte une appréciation de ces mesures de correction et, le cas échéant, de ces différences.

— A. — Le Gouvernement peut demander au Haut Conseil des finances publiques de constater si les conditions mentionnées à l'article 3 du traité, signé le 2 mars 2012, précité, pour la définition des circonstances exceptionnelles sont réunies ou ont cessé de l'être.

Le Haut Conseil répond sans délai, par un avis motivé et rendu public.

B. — L'article liminaire du premier projet de loi de finances, autre que la loi de règlement, suivant la publication de cet avis peut déclarer une situation de circonstances exceptionnelles ou constater que de telles circonstances n'existent plus.

B. Haut Conseil des finances publiques

- **Avis n° 2014-05 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2015, 26 septembre 2014**

Synthèse

Le Haut Conseil considère que la prévision de croissance du Gouvernement de 0,4 % en 2014 est réaliste.

S'agissant de l'année 2015, la prévision de croissance de 1,0 % paraît optimiste. Elle suppose en effet un redémarrage rapide et durable de l'activité que n'annoncent pas les derniers indicateurs conjoncturels. En outre, le scénario du Gouvernement présente, selon le Haut Conseil, plusieurs fragilités touchant au dynamisme de l'environnement international et de la demande intérieure.

Le Haut Conseil constate que le Gouvernement ne corrige pas l'écart à la trajectoire de solde structurel de la loi de programmation de décembre 2012, toujours en vigueur ; au contraire, cet écart s'accroît en prévision en 2014 et en 2015. Plutôt que de corriger cet écart, le Gouvernement fait le choix de définir une nouvelle trajectoire, intégrant les déviations passées et fixant de nouveaux objectifs dont l'ambition est revue à la baisse.

Dans un contexte de faiblesse combinée de la croissance et de l'inflation, le Haut Conseil souligne le risque que fait peser ce nouveau report de l'ajustement sur la trajectoire de la dette publique qui continuera à augmenter.

L'effort sur la dépense est réel depuis 2011. Le Haut Conseil considère toutefois, au vu des mesures présentées, que l'objectif d'une croissance de la dépense publique limitée à 1,1 % en valeur, prévu pour 2015, risque de ne pas être atteint. Il en irait alors de même pour l'objectif d'amélioration du solde structurel de 0,2 point de PIB.

C. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- **Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993, Loi de finances rectificative pour 1993**

. En ce qui concerne l'article 10 :

22. Considérant qu'il est soutenu par les sénateurs, auteurs de la première saisine, que l'inscription en recettes du budget général de 1993, pour un montant de 18 milliards de francs du produit d'opérations de cession au secteur privé par l'État d'entreprises du secteur public, méconnaît la règle posée à l'article 16 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, selon laquelle les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées, altérant ainsi la sincérité des chiffres contenus dans la loi ;

23. Considérant que les ressources de l'État figurant dans les lois de finances de l'année et dans les lois de finances rectificatives ont un caractère prévisionnel et sont prises en compte sous forme d'évaluations ; que **ces évaluations doivent tenir compte des effets économiques et financiers de la politique que le Gouvernement entend mener** ; qu'en égard au programme de privatisations présenté au titre de l'année 1993, l'inscription en recettes prévisionnelles d'une somme de 18 milliards de francs n'a pas méconnu la règle de l'article 16 de l'ordonnance susvisée ;

- **Décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004, Loi de finances pour 2005**

- SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES :

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

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

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

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

- **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° 2011-638 DC du 28 juillet 2011, Loi de finances rectificative pour 2011**

- SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES :

2. Considérant que l'article 26 de la loi déferée et l'état législatif annexé A auquel il renvoie fixent les montants de ressources et de dépenses et le solde en résultant découlant des différents mouvements rectifiés par rapport à la loi de finances initiale pour 2011 ; que l'article 27 et l'état législatif annexé B auquel il renvoie fixent, par mission et par programme, les ouvertures et annulations d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement au titre du budget général rectifié ; que l'article 12 modifie le régime fiscal des « pactes d'actionnaires » fixé aux articles 787 B et 885 I bis du code général des impôts ; que l'article 39 de la loi déferée modifie le régime, défini aux articles 885 N, 885 O et 885 O bis du même code, d'exonération des biens professionnels applicable à l'activité économique des redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune ;

. En ce qui concerne la sincérité des évaluations de charges :

3. Considérant que les requérants soutiennent que les articles 26 et 27 de la loi et les états législatifs annexés A et B auxquels ces articles renvoient, en ne tenant pas compte de l'évolution des dépenses prévisibles liées, d'une part, aux opérations extérieures des forces armées et, d'autre part, à la mise en place d'un plan de soutien aux agriculteurs victimes de la sécheresse, méconnaissent le principe de sincérité ;

4. 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 ;

5. Considérant que, d'une part, les montants des autorisations d'engagement et crédits de paiement ouverts par la loi de finances de l'année dans le programme « Préparation et emploi des forces » au sein de la mission « Défense » n'ont pas été modifiés par la loi déferée ; que, d'autre part, ni les montants des autorisations d'engagement et crédits de paiement ouverts par la loi de finances de l'année dans le programme « Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » au sein de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales », ni ceux ouverts dans la mission « Remboursements et dégrèvements » n'ont été modifiés par la loi déferée ; qu'aucune disposition fiscale tendant à alléger le poids des prélèvements pesant sur les agriculteurs victimes de la sécheresse n'a été adoptée dans la loi déferée ;

6. Considérant 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 crédits de paiement et des autorisations d'engagement ouverts en lois de finances ; qu'à les supposer établies, les insuffisances dénoncées ne sont pas d'une ampleur telle que, rapportées aux masses budgétaires, les évaluations soient entachées d'une erreur manifeste d'appréciation de nature à fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances ;

. En ce qui concerne la sincérité des évaluations de ressources :

7. Considérant que les requérants font valoir que les articles 12 et 39, faute d'avoir fait l'objet d'une évaluation préalable sur le fondement du 4° de l'article 53 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée, méconnaissent le principe de sincérité ;

8. Considérant que, selon le 4° de l'article 53 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée, « une évaluation préalable comportant les documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution » est jointe à tout projet de loi de finances pour les dispositions relatives aux ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire, pour les dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire, pour celles qui affectent directement les dépenses budgétaires de l'année, pour celles qui définissent les modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales, qui approuvent des conventions financières, qui sont relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ou qui sont relatives à la comptabilité de l'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ; qu'un éventuel retard dans la mise en distribution de tout ou partie des documents exigés ne saurait faire obstacle à la mise en discussion d'un projet de loi de finances rectificative ; que la conformité d'une loi de finances à la Constitution doit alors être appréciée au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen d'une loi de finances pendant toute la durée de celui-ci ; qu'il en va de même dans le cas où les circonstances ne permettraient pas le dépôt de tout ou partie d'un des documents précités ;

9. Considérant qu'en l'espèce, il ressort des travaux parlementaires que le Gouvernement a communiqué au Parlement les informations nécessaires en cours d'examen de la loi de finances rectificative ; que ces éléments, qui n'ont pas été contestés au cours des débats parlementaires, montrent que les conséquences des modifications apportées par ses articles 12 et 39 n'étaient, en termes budgétaires, pas significatives ; qu'ainsi, les griefs formulés à l'encontre de ces articles doivent être écartés ;

10. Considérant **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** ; qu'il résulte de tout ce qui précède que les griefs tirés du défaut de sincérité de la loi déferée doivent être rejetés ;

- **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 le domaine exclusif des lois de programmation des finances publiques :

10. Considérant que l'article 1er de la loi organique prévoit que la loi de programmation des finances publiques fixe l'objectif à moyen terme des administrations publiques, détermine les trajectoires de soldes structurels et effectifs annuels des comptes des administrations publiques ainsi que l'effort structurel au titre de chacun des exercices de la période de programmation ; que cet article définit l'objectif à moyen terme des administrations publiques par référence à l'article 3 du traité précité ; qu'il définit également le solde structurel et l'effort structurel au sens et pour l'application de la loi de programmation des finances publiques ;

11. Considérant que l'article 2 complète le contenu des orientations pluriannuelles des finances publiques définies par la loi de programmation des finances publiques ; qu'il énumère des orientations pluriannuelles obligatoires ainsi que des orientations pluriannuelles facultatives ;

12. Considérant que **les orientations pluriannuelles ainsi définies par la loi de programmation des finances publiques n'ont pas pour effet de porter atteinte à la liberté d'appréciation et d'adaptation que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation ; qu'elles n'ont pas davantage pour effet de porter atteinte aux prérogatives du Parlement lors de l'examen et du vote des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale ou de tout autre projet ou proposition de loi ;** que, dans ces conditions, les articles 1er et 2 ne sont pas contraires à la Constitution ;

. En ce qui concerne la durée de programmation des lois de programmation des finances publiques :

13. Considérant que l'article 3 fixe la durée minimale de programmation de la loi de programmation des finances publiques et prévoit que chacune des orientations pluriannuelles figurant dans cette loi devra être définie pour une période déterminée ;

14. Considérant que **cet article ne fait pas obstacle à ce que le législateur modifie, au cours de la période de programmation, une loi de programmation des finances publiques ou en adopte une nouvelle qui s'y substitue ;** qu'il ne contrevient à aucun principe ni à aucune règle de valeur constitutionnelle ;

- **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 ;

II. Sur le principe d'universalité de la loi de finances (*art. 31 de la LFI*)

A. Normes de référence

1. Constitution du 4 octobre 1958

Titre V - Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement

- 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.

(...)

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat 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 II : DES RESSOURCES ET DES CHARGES DE L'ETAT.

- Article 2

Les ressources et les charges de l'Etat comprennent les ressources et les charges budgétaires ainsi que les ressources et les charges de trésorerie.

Les impositions de toute nature ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui et sous les réserves prévues par les articles 34, 36 et 51.

Chapitre III : Des affectations de recettes.

- Article 16

Certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux ou de procédures comptables particulières au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial.

- Article 21

I. - Les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. Ces recettes peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte.

Les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont, de droit, retracées sur un unique compte d'affectation spéciale. Les versements du budget général au profit de ce compte ne sont pas soumis à la limite prévue au premier alinéa.

Il en est de même pour les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires. Les versements du budget général au profit de ce compte ne sont pas soumis à la limite prévue au premier alinéa.

II. - Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, aucun versement au profit du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial ne peut être effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale.

En cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées, sauf pendant les trois mois suivant sa création. Durant cette dernière période, le découvert ne peut être supérieur à un montant fixé par la loi de finances créant le compte.

Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux évaluations des lois de finances, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, par arrêté du ministre chargé des finances, dans la limite de cet excédent. Au préalable, le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des raisons de cet excédent, de l'emploi prévu pour les crédits ainsi ouverts et des perspectives d'exécution du compte jusqu'à la fin de l'année.

Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement disponibles en fin d'année sont reportés sur l'année suivante, dans les conditions prévues aux II et IV de l'article 15, pour un montant qui ne peut excéder le solde du compte.

Chapitre II : Des dispositions des lois de finances.

- **Article 34**

Modifié par LOI organique n°2012-1403 du 17 décembre 2012 - art. 24

Outre l'article liminaire mentionné à l'article 7 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, la loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.

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 ; (...)**

- **Article 36**

L'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances.

III. Sur la place de certaines dispositions en première partie ou en seconde partie (art. 82 de la LFI)

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

- 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 ;

- **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° 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 jusqu'à 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 déferée 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 ;

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

- SUR LA PROCÉDURE D'ADOPTION DES ARTICLES 21, 22, 35 ET 115 :

. En ce qui concerne les articles 21, 22 et 35 :

2. Considérant que l'article 21 de la loi déferée soumet, à compter du 1er janvier 2011, les contrats d'assurance maladie complémentaires dits « solidaires et responsables » à la taxe spéciale sur les conventions d'assurance, dont le produit est affecté à la Caisse nationale des allocations familiales ; que l'article 22, d'une part, aménage les règles d'imposition aux prélèvements sociaux de la part en euros des contrats d'assurance vie en unités de compte et, d'autre part, affecte à la même caisse nationale le produit du surcroît de prélèvements sociaux résultant de cet aménagement ; que l'article 35 modifie le régime de la taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision affectée au Centre national du cinéma et de l'image animée et prévoit un prélèvement exceptionnel en 2011 au profit du budget général de l'État sur le produit des ressources affectées au même centre national ;

3. Considérant que les requérants contestent la place des articles 21, 22 et 35 en première partie de la loi de finances ;

4. Considérant qu'aux termes du paragraphe I de l'article 34 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée : « Dans la première partie, la loi de finances de l'année :

« 1° Autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'État et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État ;

« 2° Comporte les dispositions relatives aux ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire ;

« 3° Comporte toutes dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget de l'État ;

« 4° Évalue 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'État ;

« 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'État 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'État 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'État » ;

5. Considérant **qu'en égard à l'augmentation des ressources qu'il opère au profit de l'État en 2011, l'article 35 trouve sa place dans la première partie de la loi de finances ; qu'en revanche, les articles 21 et 22 y ont été placés à tort ; que, pour regrettable qu'elle soit, l'insertion de ces deux articles en première partie de la loi de finances n'a pas eu pour effet, dans les circonstances de l'espèce, de porter une atteinte inconstitutionnelle à la clarté et à la sincérité des débats relatifs à l'adoption de ces articles ; qu'elle n'a pas davantage altéré les conditions d'adoption des données générales de l'équilibre budgétaire ; que le grief tiré de l'irrégularité de la procédure d'adoption de ces articles doit être rejeté ;**

IV. Sur l'égalité devant la loi fiscale

(art. 33 de la LFI ;

art. 31 de la LFR)

A. Normes de référence

1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

- Article 6

La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. (...)

2. Constitution du 4 octobre 1958

Titre V - Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement

- 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.

(...)

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

(...)

B. Jurisprudence constitutionnelle

- Décision n° 2010-624 DC du 20 janvier 2011, Loi portant réforme de la représentation devant les cours d'appel

. En ce qui concerne le régime fiscal applicable à l'indemnisation des avoués :

26. Considérant que les requérants font valoir que le législateur, par son silence, a porté atteinte au principe d'égalité devant la loi entre les avoués ; qu'ils précisent que des avoués ayant prêté serment la même année, ayant investi la même somme et ayant subi le même préjudice ne pourront prétendre à une même indemnisation nette d'impôt au titre du droit de présentation selon qu'ils exercent en nom propre ou en société, qu'ils sont à l'origine de la création de la société civile professionnelle ou l'ont intégrée, qu'ils sont associés d'une société civile professionnelle ayant ou non opté pour l'impôt sur les sociétés ou qu'ils ont ou non la possibilité de faire valoir leurs droits à la retraite ;

27. Considérant qu'**aux termes 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 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 ; qu'il n'en résulte pas pour autant que le principe d'égalité oblige à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes ; qu'il s'ensuit que le législateur, qui n'a pas écarté les règles de droit commun de taxation des plus-values, n'a pas méconnu le principe d'égalité en ne prenant pas en compte les conséquences de l'assujettissement à l'impôt de l'indemnité accordée ;**

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

- Décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012, Loi de finances rectificative pour 2012

- SUR L'ARTICLE 32 :

60. Considérant que l'article 32 modifie l'article L. 137-11 du code de la sécurité sociale relatif aux contributions versées par l'employeur sur les régimes de retraite conditionnant la constitution de droits à prestations à l'achèvement de la carrière du bénéficiaire dans l'entreprise et dont le financement par l'employeur n'est pas individualisable par salarié ; qu'il double le taux de cette contribution en le portant à 32 % lorsque la contribution est assise sur les rentes, à 24 % lorsqu'elle est assise sur le montant des primes versées par l'employeur pour le financement de ces régimes et à 48 % lorsqu'elle est assise sur la partie de la dotation aux provisions, ou du montant mentionné en annexe au bilan, correspondant au coût des services rendus au cours de l'exercice ; que l'augmentation du taux de la contribution assise sur les rentes versées est applicable à celles correspondant aux retraites qui ont été liquidées à compter du 1er janvier 2013 ;

61. Considérant que, selon les députés requérants, en ne rendant cette modification de taux applicable qu'aux rentes versées au titre des retraites liquidées à compter du 1er janvier 2013, **ces dispositions instituent une différence de traitement avec les retraites liquidées avant cette date qui n'est pas en lien avec l'objet de la loi** ;

62. Considérant qu'en appliquant la hausse du taux de contribution aux seules rentes versées au titre des retraites liquidées à compter du 1er janvier 2013, le législateur a entendu ne pas remettre en cause le taux de contribution applicable aux rentes versées au titre de retraites déjà liquidées ou qui le seraient d'ici le 31 décembre 2012 ; que, s'agissant de pensions de retraite, **le choix du législateur de faire dépendre le taux de contribution de la date de la liquidation de ces pensions ne méconnaît pas le principe d'égalité** ; que l'article 32 doit être déclaré conforme à la Constitution ;

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

- SUR L'ARTICLE 13 :

(...)

90. Considérant, en premier lieu, que l'impôt de solidarité sur la fortune ne figure pas au nombre des impositions sur le revenu ; qu'en instituant un tel impôt, le législateur a entendu frapper la capacité contributive que confère la détention d'un ensemble de biens et de droits ; que la prise en compte de cette capacité contributive n'implique ni que seuls les biens productifs de revenus entrent dans l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune ni que cet impôt ne doit être acquitté qu'au moyen des revenus des biens imposables ;

91. Considérant que, si le législateur a pu accroître le nombre de tranches et rehausser les taux de l'imposition pesant sur le patrimoine alors qu'il a assujéti dans le même temps les revenus du capital au barème de l'impôt sur le revenu et qu'il a maintenu les taux particuliers de prélèvements sociaux sur les revenus du capital, c'est en raison de la fixation à 1,5 % du taux marginal maximal et du maintien de l'exclusion totale ou partielle de nombreux biens et droits hors de l'assiette de cette imposition ; que, dans ces conditions, le taux de 1,5 %, applicable à la fraction de la valeur nette taxable du patrimoine supérieure à dix millions d'euros, prend en compte les facultés contributives des personnes qui détiennent de tels patrimoines ; qu'en particulier, contrairement à ce que soutiennent les députés requérants, il n'a pas pour conséquence, par ses effets sur le patrimoine de ces contribuables, de porter atteinte à leur droit de propriété ;

92. Considérant, en deuxième lieu, qu'en créant l'impôt de solidarité sur la fortune, le législateur a considéré que la composition du foyer fiscal n'avait pas, pour la détermination de la capacité contributive de celui-ci, la même incidence qu'en matière d'impôt sur le revenu ; qu'il a retenu le principe d'une imposition par foyer sans prendre en considération un mécanisme de quotient familial ; qu'**en prenant en compte les capacités contributives selon d'autres modalités, il n'a pas méconnu l'exigence résultant de l'article 13 de la Déclaration de 1789, qui n'impose pas l'existence d'un quotient familial** ; que, par suite, en abrogeant l'article 885 V du code général des impôts, **il n'a pas porté atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques** ;

93. Considérant, en troisième lieu, qu'en rétablissant, à l'article 885 V bis du code précité, des règles de plafonnement qui ne procèdent pas d'un calcul impôt par impôt et qui limitent la somme de l'impôt de solidarité sur la fortune et des impôts dus au titre des revenus et produits de l'année précédente à une fraction du total des revenus de l'année précédente, le législateur a entendu éviter la rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques qui résulterait de l'absence d'un tel plafonnement ; qu'en fixant cette fraction à 75 %, il n'a pas méconnu les exigences constitutionnelles précitées ;

94. Considérant que, pour le calcul du plafonnement, **les dispositions du paragraphe II de l'article 885 V bis précitées intègrent dans le revenu du contribuable des intérêts et produits capitalisés, les bénéfices**

distribuables de sociétés financières et les plus-values ou gains ayant fait l'objet d'un sursis ou d'un report d'imposition ;

95. Considérant, toutefois, qu'en intégrant ainsi, dans le revenu du contribuable pour le calcul du plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune et de la totalité des impôts dus au titre des revenus, des sommes qui ne correspondent pas à des bénéfices ou revenus que le contribuable a réalisés ou dont il a disposé au cours de la même année, le législateur a fondé son appréciation sur des critères qui méconnaissent l'exigence de prise en compte des facultés contributives ; que, par suite, les troisième à seizième alinéas du F du paragraphe I de l'article 13 doivent être déclarés contraires à la Constitution ; qu'il en va de même, au dix-septième alinéa de ce F, des mots : « , y compris celles mentionnées au 5° du II, » ;

96. Considérant que, de même, si le législateur pouvait, pour la détermination du patrimoine non professionnel des contribuables, prendre en compte la fraction de la valeur des parts ou actions correspondant aux éléments du patrimoine des sociétés qui ne sont pas nécessaires à l'activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale de la société, il ne pouvait asséoir l'impôt de solidarité sur la fortune sur ces éléments du patrimoine de la société à concurrence du pourcentage détenu dans cette dernière alors même qu'il n'est pas établi que ces biens sont, dans les faits, à la disposition de l'actionnaire ou de l'associé ; que le législateur a défini une assiette sans lien avec les facultés contributives ; que, par suite, le C du paragraphe I de l'article 13 doit également être déclaré contraire à la Constitution ;

- SUR L'ARTICLE 14 :

129. Considérant que, par dérogation à l'article 641 du code général des impôts qui fixe à six mois le délai pour déclarer une succession, l'article 641 bis de ce code prévoit que, pour les déclarations de succession comportant des immeubles ou droits immobiliers situés en Corse, le délai est de vingt-quatre mois à condition que la succession soit ouverte avant le 31 décembre 2012 ; que le 1° de l'article 14 de la loi déferée reporte l'expiration de ce régime dérogatoire de cinq ans ;

130. Considérant que l'article 750 bis A du code général des impôts prévoit, pour les immeubles situés en Corse, une exonération du droit de 2,50 % sur les actes de partage de succession et les licitations de biens héréditaires établis entre le 1er janvier 1986 et le 31 décembre 2014 ; que le 2° de l'article 14 de la loi déferée reporte la date d'expiration de ce régime d'exonération de trois ans ;

131. Considérant que l'article 1135 du même code exonère de toute perception au profit du Trésor, les procurations et les attestations notariées après décès établies en vue du règlement d'une indivision successorale comportant des biens immobiliers situés en Corse et qui ont été dressées avant le 31 décembre 2014 ; que le 3° de l'article 14 de la loi déferée reporte la date d'expiration de ce régime d'exonération de trois ans ;

132. Considérant que l'article 1135 bis du même code prévoit l'extinction progressive du régime d'exonération des droits de mutation par décès sur les immeubles et droits immobiliers situés en Corse, entre le 31 décembre 2013 et le 1er janvier 2018 ; que le 4° de l'article 14 de la loi déferée reporte l'extinction de ce régime d'exonération de cinq ans ;

133. Considérant que **le maintien du régime fiscal dérogatoire applicable aux successions sur des immeubles situés dans les départements de Corse conduit à ce que, sans motif légitime, la transmission de ces immeubles puisse être dispensée du paiement de droits de mutation ; que la nouvelle prorogation de ce régime dérogatoire méconnaît le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques ; que, par suite, l'article 14 doit être déclaré contraire à la Constitution ;**

V. Sur l'égalité devant les charges publiques (art. 16 et 33 de la LFI ; art. 31 et 46 de la LFR)

A. Normes de référence

1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

- 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.

2. Constitution du 4 octobre 1958

Titre V - Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement

- 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.

(...)

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

B. Jurisprudence constitutionnelle

- 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 jusqu'à 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 déferée 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 apparaissent 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 ; (...)

- **Décision n° 2003-477 DC du 31 juillet 2003, Loi pour l'initiative économique**

2. Considérant qu'il appartient au législateur, lorsqu'il établit une imposition, d'en déterminer librement l'assiette et le taux, sous réserve du respect des principes et des règles de valeur constitutionnelle et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt ; qu'en vertu de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la contribution commune aux charges de la Nation « doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » ; que le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que, pour des motifs d'intérêt général, le législateur édicte, par l'octroi d'avantages fiscaux, des mesures d'incitation au développement d'activités économiques en appliquant des critères objectifs et rationnels en fonction des buts recherchés ; que l'ensemble de ces principes est applicable notamment aux droits de mutation à titre gratuit et à l'impôt de solidarité sur la fortune ;

(...)

SUR L'ARTICLE 47 :

11. Considérant que l'article 47 crée une exonération d'impôt de solidarité sur la fortune à concurrence de la moitié de la valeur des parts ou actions de certaines sociétés que leurs propriétaires s'engagent collectivement à conserver durant au moins six ans ; que, pour ouvrir droit à cette exonération, l'engagement collectif de conservation doit porter sur au moins 20 % des droits sociaux s'agissant de sociétés cotées, ou sur au moins 34 % des parts ou actions de sociétés non cotées ; qu'en outre, l'un des associés doit exercer des fonctions dirigeantes au sein de la société ;

12. Considérant qu'il est reproché à cet article de méconnaître, en premier lieu, le principe d'égalité devant les charges publiques en instaurant « un avantage fiscal disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur » ; qu'en effet, selon les requérants, alors que cet objectif était « d'encourager, dans les entreprises à structure familiale, le maintien d'un actionnariat familial », l'article 47 ne réserve pas le bénéfice de la mesure à l'actionnariat familial ; qu'est critiquée, en deuxième lieu, la différence de traitement entre actionnaires qui résulterait de ce que l'engagement collectif de conservation doit porter sur 20 % des droits sociaux s'agissant des sociétés cotées, alors que les titres de ces mêmes sociétés ne sont considérés comme biens professionnels par l'article 885 O bis du code général des impôts qu'à partir d'un seuil de 25 % ; qu'enfin, l'exclusion des entreprises individuelles du bénéfice du dispositif créerait une rupture caractérisée de l'égalité entre les redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune ;

13. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte des travaux parlementaires que le législateur a entendu garantir la stabilité du capital des entreprises, notamment familiales, et, partant, leur pérennité ; que l'avantage fiscal accordé tend à inciter les actionnaires minoritaires, qui ne bénéficient pas de l'exonération des biens professionnels prévue par l'article 885 O bis du code général des impôts, à conserver les parts et actions qu'ils détiennent ; qu'eu égard aux conditions posées quant à la stabilité du capital et à la direction de l'entreprise et à son montant limité à la moitié de la valeur des parts et actions, contrairement à ce que prévoit l'article 885 O bis pour les biens professionnels, cet avantage ne peut être regardé comme entraînant une rupture caractérisée du principe d'égalité devant les charges publiques ;

- **Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, Loi pour l'initiative économique**

- SUR L'IMPÔT DE SOLIDARITÉ SUR LA FORTUNE :

47. Considérant que le I de l'article 26 de la loi déferée insère dans le code général des impôts un article 885 I quater qui instaure une exonération de l'impôt de solidarité sur la fortune à concurrence des trois quarts de la valeur des parts ou actions que détiennent, dans une société, les personnes qui y exercent leur activité principale, à condition, lorsqu'il ne s'agit pas d'une société de personnes, que cette activité soit exercée " comme salarié ou mandataire social " ; que, pour ouvrir droit à cette exonération, les parts ou actions doivent rester la propriété du redevable pendant une durée minimale de six ans ; que cette exonération bénéficie également, sous la même condition de conservation de six ans, aux anciens salariés et mandataires sociaux de l'entreprise qui, lors de leur cessation de fonctions, détenaient depuis au moins trois ans les parts et actions de cette entreprise ; que le II de l'article 26 modifie l'article 885 I bis du code général des impôts afin de porter de la moitié aux trois quarts de la valeur des parts ou actions de certaines sociétés l'exonération dont bénéficient les propriétaires de ces titres lorsqu'ils s'engagent collectivement à les conserver durant au moins six ans ;

48. Considérant que, selon les requérants, cet article méconnaît le principe d'égalité devant les charges publiques, d'une part, en procurant un " avantage fiscal exorbitant " à une nouvelle catégorie de personnes dont la situation ne diffère pas de celle des autres redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune, d'autre part, en rapprochant indûment la situation des personnes engagées dans un pacte d'actionnaires de celle des personnes totalement exonérées de cet impôt à raison de leurs " biens professionnels " ; qu'ils soutiennent qu'aucune considération d'intérêt général ne peut justifier l'une ou l'autre de ces mesures ;

49. Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des travaux parlementaires que, pour assurer le développement des entreprises et sauvegarder l'emploi, le législateur a entendu favoriser la stabilité du capital des sociétés ; qu'à cette fin, les dispositions contestées encouragent l'actionnariat des salariés et des mandataires sociaux, dont les titres n'entrent pas dans la catégorie des biens professionnels exonérée de l'impôt de solidarité sur la fortune en vertu de l'article 885 O bis du code général des impôts ; que, dans ce but, le nouvel avantage fiscal accordé par l'article 885 I quater vise à inciter tant les mandataires sociaux de l'entreprise et les salariés qui y exercent leurs fonctions, que ceux qui ont quitté l'entreprise pour faire valoir leurs droits à la retraite, à conserver les parts ou actions qu'ils détiennent ; qu'en égard aux conditions posées en ce qui concerne la durée de conservation des titres et le caractère effectif du lien qui doit unir les personnes concernées aux sociétés en cause, l'exonération partielle que prévoit la disposition critiquée repose sur des critères objectifs et rationnels en relation directe avec les fins poursuivies par le législateur ; que doit être, dès lors, rejeté le grief tiré de la violation du principe d'égalité ;

50. Considérant, en second lieu, que le régime dérogatoire mis en place demeure distinct de celui applicable aux biens professionnels ; qu'au regard des objectifs d'intérêt général qu'il s'est assignés, le législateur, faisant usage de son pouvoir d'appréciation, pouvait fixer aux trois quarts de la valeur des parts ou actions le seuil de la nouvelle exonération ;

51. Considérant que, par mesure de coordination, le législateur pouvait porter à un niveau équivalent le seuil de l'exonération applicable aux personnes collectivement engagées à conserver les titres dont elles sont propriétaires ;

52. Considérant, dès lors, que les griefs dirigés contre l'article 26 doivent être rejetés ;

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

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

3. Considérant que **si le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que le législateur édicte pour des motifs d'intérêt général des mesures d'incitation par l'octroi d'avantages fiscaux, c'est à la condition qu'il fonde son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose et que l'avantage fiscal consenti ne soit pas hors de proportion avec l'effet incitatif attendu ; (...)**

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

. *En ce qui concerne la contribution économique territoriale :*

- Quant au régime particulier applicable à certaines catégories de contribuables employant moins de cinq salariés et non soumis à l'impôt sur les sociétés :

13. Considérant que le 1.2 de l'article 2 de la loi déferée est relatif aux " règles générales de la cotisation foncière des entreprises " ; qu'il donne une nouvelle rédaction de l'article 1467 du code général des impôts ; que le 2° de cet article institue un régime particulier pour les titulaires de bénéfices non commerciaux, les agents d'affaires, les fiduciaires pour l'accomplissement de leur mission et les intermédiaires de commerce, employant moins de cinq salariés et non soumis à l'impôt sur les sociétés ; que, pour ces catégories de contribuables, la cotisation foncière n'est pas assise sur la seule valeur locative des biens passibles d'une taxe foncière mais prend également en compte 5,5 % de leurs recettes ;

14. Considérant que le 2.1 de l'article 2 de la loi déferée instaure la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ; qu'il insère, dans le code général des impôts, un article 1586 ter qui assujettit à cette imposition les entreprises dont le chiffre d'affaires excède 152 500 euros ; qu'il insère, dans le même code, un article 1586 quater qui dispense de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises celles dont le chiffre d'affaires est inférieur à 500 000 euros ;

15. 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'en vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives ; 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 ;

16. Considérant que **les contribuables visés au 2° de l'article 1467 du code général des impôts qui emploient plus de quatre salariés mais dont le chiffre d'affaires est inférieur à 500 000 euros seront soumis au droit commun en matière de cotisation foncière des entreprises, alors que les mêmes contribuables, s'ils emploient moins de cinq salariés, seront imposés sur une base comprenant, outre la valeur locative de leurs biens, 5,5 % de leurs recettes** ; que ces contribuables seront, dans ces deux hypothèses, dispensés du paiement de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ; que **le dispositif prévu conduit ainsi à traiter de façon différente des contribuables se trouvant dans des situations identiques au regard de l'objet de la loi ; que le fait d'imposer davantage, parmi les contribuables visés ci-dessus réalisant moins de 500 000 euros de chiffre d'affaires, ceux qui emploient moins de cinq salariés constitue une rupture caractérisée du principe d'égalité devant l'impôt** ;

17. Considérant qu'il s'ensuit que doivent être déclarés contraires à la Constitution, au 1° de l'article 1467 du code général des impôts, les mots : " Dans le cas des contribuables autres que ceux visés au 2°, ", le premier alinéa de son 2° et, par voie de conséquence, le second alinéa du paragraphe I de l'article 1586 ter du même code ;

18. Considérant que les autres dispositions de l'article 1467 du code général des impôts ne sont pas contraires à la Constitution ;

(...)

- *SUR LA CONTRIBUTION CARBONE :*

77. Considérant que l'article 7 de la loi déferée institue au profit du budget de l'État une contribution carbone sur certains produits énergétiques mis en vente, utilisés ou destinés à être utilisés comme carburant ou combustible ; que l'article 9 institue un crédit d'impôt en faveur des personnes physiques afin de leur rétrocéder de façon forfaitaire la contribution carbone qu'elles ont acquittée ainsi que la taxe sur la valeur ajoutée qui lui est afférente ; que l'article 10 dispose que la consommation de fioul domestique, de fioul lourd et de divers autres produits énergétiques par les agriculteurs fait l'objet d'un remboursement des trois quarts de la contribution carbone ;

78. Considérant, en particulier, que l'article 7 fixe, pour chacune des énergies fossiles qu'il désigne, le tarif de la contribution sur la base de 17 euros la tonne de dioxyde de carbone émis ; que cet article et l'article 10 instituent toutefois des exonérations, réductions, remboursements partiels et taux spécifiques ; que sont totalement exonérées de contribution carbone les émissions des centrales thermiques produisant de l'électricité, les émissions des mille dix-huit sites industriels les plus polluants, tels que les raffineries, cimenteries, cokeries et verreries, les émissions des secteurs de l'industrie chimique utilisant de manière intensive de l'énergie, les émissions des produits destinés à un double usage, les émissions des produits énergétiques utilisés en autoconsommation d'électricité, les émissions du transport aérien et celles du transport public routier de voyageurs ; que sont taxées à

taux réduit les émissions dues aux activités agricoles ou de pêche, au transport routier de marchandises et au transport maritime ;

79. Considérant qu'aux termes de l'article 2 de la Charte de l'environnement : " Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement " ; que son article 3 dispose : " Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences " ; que, selon son article 4, " toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi " ; que ces dispositions, comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, ont valeur constitutionnelle ;

80. Considérant que, conformément à l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être assujettis les contribuables ; que le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que soient établies des impositions spécifiques ayant pour objet d'inciter les redevables à adopter des comportements conformes à des objectifs d'intérêt général, pourvu que les règles qu'il fixe à cet effet soient justifiées au regard desdits objectifs ;

81. Considérant qu'il ressort des travaux parlementaires que l'objectif de la contribution carbone est de " mettre en place des instruments permettant de réduire significativement les émissions " de gaz à effet de serre afin de lutter contre le réchauffement de la planète ; que, pour atteindre cet objectif, il a été retenu l'option " d'instituer une taxe additionnelle sur la consommation des énergies fossiles " afin que les entreprises, les ménages et les administrations soient incités à réduire leurs émissions ; que c'est en fonction de l'adéquation des dispositions critiquées à cet objectif qu'il convient d'examiner la constitutionnalité de ces dispositions ;

82. Considérant que des réductions de taux de contribution carbone ou des tarifications spécifiques peuvent être justifiées par la poursuite d'un intérêt général, tel que la sauvegarde de la compétitivité de secteurs économiques exposés à la concurrence internationale ; que l'exemption totale de la contribution peut être justifiée si les secteurs économiques dont il s'agit sont spécifiquement mis à contribution par un dispositif particulier ; qu'en l'espèce, si certaines des entreprises exemptées du paiement de la contribution carbone sont soumises au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union européenne, il est constant que ces quotas sont actuellement attribués à titre gratuit et que le régime des quotas payants n'entrera en vigueur qu'en 2013 et ce, progressivement jusqu'en 2027 ; qu'en conséquence, 93 % des émissions de dioxyde de carbone d'origine industrielle, hors carburant, seront totalement exonérées de contribution carbone ; que les activités assujetties à la contribution carbone représenteront moins de la moitié de la totalité des émissions de gaz à effet de serre ; que la contribution carbone portera essentiellement sur les carburants et les produits de chauffage qui ne sont que l'une des sources d'émission de dioxyde de carbone ; que, **par leur importance, les régimes d'exemption totale institués par l'article 7 de la loi déferée sont contraires à l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique et créent une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;**

83. Considérant qu'il s'ensuit que **l'article 7 de la loi déferée doit être déclaré contraire à la Constitution, à l'exception du E de son paragraphe I qui est relatif à l'exonération temporaire, dans les départements d'outre-mer, du prélèvement supplémentaire de la taxe générale sur les activités polluantes ; qu'il en va de même, par voie de conséquence et sans qu'il soit besoin d'examiner les griefs des saisines, de ses articles 9 et 10 ainsi qu'à l'article 2, des mots : " et la contribution carbone sur les produits énergétiques " figurant au vingt et unième alinéa du paragraphe I de l'article 1586 sexies du code général des impôts et des mots : " et de la contribution carbone sur les produits énergétiques " figurant au dix-septième alinéa de son paragraphe VI ; (...)**

- **Décision n° 2010-11 QPC du 9 juillet 2010 , Mme Virginie M. [Pension militaire d'invalidité]**

2. Considérant que, selon la requérante, veuve d'un militaire portugais décédé pendant son service militaire au Portugal, ces dispositions, en opérant une distinction en fonction de la nationalité, portent atteinte au principe d'égalité devant la loi garanti par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; qu'elles porteraient atteinte également au principe d'égalité devant les charges publiques garanti par son article 13 ;

3. Considérant, d'une part, qu'aux termes 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 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 ;

4. Considérant, d'autre part, **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 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 ;

5. Considérant que, pour le calcul de l'impôt sur le revenu, le c du 1 de l'article 195 du code général des impôts attribue, sous certaines conditions, une demi-part supplémentaire de quotient familial aux titulaires d'une pension prévue par les dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ou à leurs veuves ; qu'en témoignage de la reconnaissance de la République française, le législateur a entendu accorder une telle mesure à ces personnes sans considération liée à la nationalité ; qu'en leur réservant cette mesure, il a pris en considération leur situation particulière et répondu à un objectif d'intérêt général en rapport direct avec l'objet de la loi ; que l'allègement d'impôt qui en résulte ne crée pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ; que, par suite, les griefs tirés de l'atteinte portée au principe d'égalité doivent être rejetés ; (...)

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

SUR L'ARTICLE 33 :

21. Considérant que le I de l'article 33 de la loi déferée insère dans le code général des impôts un article 302 bis KH ; qu'il institue, au profit de l'État, une taxe à la charge des opérateurs de communications électroniques ; que celle-ci est assise sur le montant, hors taxe sur la valeur ajoutée, des abonnements et autres sommes acquittés par les usagers à ces opérateurs en rémunération des services de communications électroniques qu'ils leur fournissent ;

(...)

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 ;

- **Décision n° 2010-16 QPC du 23 juillet 2010, M. Philippe E. [Organismes de gestion agréés]**

4. 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'en vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives ; 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 ;

5. Considérant que le 1° du 7 de l'article 158 du code général des impôts, dans sa rédaction issue du 4° du paragraphe I de l'article 76 de la loi du 30 décembre 2005 susvisée, prévoit une majoration de 25 % du revenu professionnel lorsque celui-ci est réalisé par des contribuables qui n'adhèrent pas à un centre ou à une association de gestion agréé ;

6. Considérant que ces organismes de gestion agréés ont été institués pour procurer à leurs adhérents une assistance technique en matière de tenue de comptabilité et favoriser une meilleure connaissance des revenus non salariaux, afin de mettre en œuvre l'objectif constitutionnel de lutte contre l'évasion fiscale ; que, comme l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 décembre 1989 susvisée, le législateur, tenant compte de la spécificité du régime juridique des adhérents à un organisme de gestion agréé, a pu en contrepartie encourager l'adhésion à un tel organisme par l'octroi d'avantages fiscaux, et notamment d'un abattement correspondant, avant le 1er janvier 2006, à 20 % du bénéfice imposable ;

7. Considérant que la majoration, à compter du 1er janvier 2006, de 25 % de la base d'imposition des non-adhérents est intervenue dans le cadre d'une réforme globale de l'impôt sur le revenu qui a concerné tous les contribuables ; que cette mesure est la contrepartie, arithmétiquement équivalente, de la suppression de l'abattement de 20 % dont bénéficiaient, avant cette réforme de l'impôt, les adhérents à un organisme de gestion agréé ; qu'ainsi, la différence de traitement entre adhérents et non adhérents demeure justifiée à l'instar du régime antérieur et ne crée donc pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ; que le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité doit être rejeté ; (...)

- **Décision n° 2010-28 QPC du 17 septembre 2010, Association Sportive Football Club de Metz [Taxe sur les salaires]**

5. Considérant que, pour l'application du principe d'égalité devant l'impôt, la situation des redevables s'apprécie au regard de chaque imposition prise isolément ; que, dans chaque cas, **le législateur doit, pour se conformer au principe d'égalité devant l'impôt, fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels ;**

6. Considérant qu'en application de l'article 231 du code général des impôts, l'assiette de la taxe sur les salaires est constituée par une partie des rémunérations versées par l'employeur, déterminée en appliquant à l'ensemble de ces rémunérations le rapport existant, au titre de la même année, entre le chiffre d'affaires qui n'a pas été passible de la taxe sur la valeur ajoutée et le chiffre d'affaires total ; que la règle selon laquelle la taxe sur les salaires ne frappe que les entreprises exonérées de taxe sur la valeur ajoutée ou non soumises à cette taxe sur au moins 90 % de leur chiffre d'affaires n'a pas pour effet de lui conférer le caractère d'une taxe sur le chiffre d'affaires ; qu'ainsi, la taxe sur les salaires et la taxe sur la valeur ajoutée, qui ne présentent pas les mêmes caractéristiques, constituent deux impositions distinctes ; que le montant de la taxe sur les salaires est calculé à partir d'un barème progressif appliqué à la masse salariale imposable ; que ces règles d'imposition sont les mêmes pour l'ensemble des entreprises relevant d'un même secteur d'activité ;

7. Considérant, d'une part, que le barème de la taxe sur les salaires tient compte de la différence de situation entre les contribuables qui ne relèvent pas des mêmes secteurs d'activité ; que, dès lors, le législateur a pu assujettir de manière différente à la taxe sur les salaires des entreprises qui ne sont pas dans la même situation ;

8. Considérant, d'autre part, que **le Conseil constitutionnel n'a pas un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; qu'il ne saurait rechercher si les objectifs que s'est assignés le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé ; qu'en retenant la masse salariale des entreprises comme critère de capacité contributive, le législateur n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation ;** que, par suite, le grief dirigé contre la base d'imposition de la taxe sur les salaires doit être écarté ;

- **Décision n° 2010-52 QPC du 14 octobre 2010, Compagnie agricole de la Crau [Imposition due par une société agricole]**

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

appréciées les facultés contributives ; 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 ;

8. Considérant que la Compagnie agricole de la Crau est soumise à un prélèvement fiscal supplémentaire de 25 % de son bénéfice net global ; que **cette différence de traitement au regard de l'imposition sur les bénéfices par rapport aux autres sociétés agricoles ne repose pas sur des critères objectifs et rationnels ; qu'elle est constitutive d'une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ; qu'il s'ensuit que l'article 1er de la loi du 30 avril 1941, qui approuve ce prélèvement, doit être déclaré contraire à la Constitution ;**

- **Décision n° 2010-99 QPC du 11 février 2011, Mme Laurence N. [Impôt de solidarité sur la fortune - Plafonnement]**

4. Considérant qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » ; que cette exigence ne serait pas respectée si l'impôt revêtait un caractère confiscatoire ou faisait peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives ; qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives ; 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 ;

5. Considérant que l'impôt de solidarité sur la fortune ne figure pas au nombre des impositions sur le revenu ; qu'en instituant un tel impôt, le législateur a entendu frapper la capacité contributive que confère la détention d'un ensemble de biens et de droits ; que la prise en compte de cette capacité contributive n'implique pas que seuls les biens productifs de revenus entrent dans l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune ; qu'en limitant, par la disposition contestée, l'avantage tiré par les détenteurs des patrimoines les plus importants du plafonnement de cet impôt par rapport aux revenus du contribuable, le législateur a entendu faire obstacle à ce que ces contribuables n'aménagent leur situation en privilégiant la détention de biens qui ne procurent aucun revenu imposable ; qu'il a fondé son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec les facultés contributives de ces contribuables ; que cette appréciation n'entraîne pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ; que, dès lors, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 13 de la Déclaration de 1789 doit être écarté ;

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

- *SUR L'ARTICLE 35 :*

7. Considérant que le paragraphe I de l'article 35 modifie le code du cinéma et de l'image animée ; que son 1°, qui donne une nouvelle rédaction du 2° de l'article L. 115-7 de ce code, aménage les modalités de détermination de l'assiette de la taxe sur les services de télévision due par les distributeurs ; que son 2°, qui modifie l'article L. 115-9 du même code, majore de 2,2 points le taux de la taxe sur les services de télévision due, pour la fraction des encaissements annuels supérieure à 530 millions d'euros, par un distributeur dans le cas où il est également éditeur de services de télévision ; que le paragraphe II de l'article 35 prévoit qu'il est opéré, en 2011 et au profit du budget général de l'État, un prélèvement exceptionnel de 20 millions d'euros sur le produit des ressources affectées au Centre national du cinéma et de l'image animée ;

8. Considérant que les requérants soutiennent que la majoration de la taxe prévue par le 2° du paragraphe I de l'article 35 institue, au regard du principe d'égalité devant les charges publiques, une différence de traitement injustifiée dans l'imposition des activités de distribution de services de télévision selon qu'elles sont ou non exercées par des distributeurs qui sont également éditeurs ;

9. 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'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, le législateur 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 ;

10. Considérant que **les distributeurs de services de télévision qui sont également éditeurs de tels services sont, eu égard à l'intégration de ces deux activités, dans une situation économique particulière de nature à faciliter leur développement ; qu'en tenant compte de cette particularité pour majorer la taxe sur les services de distribution de télévision au-delà d'un certain seuil d'encaissements annuels par cette catégorie de distributeurs, le législateur a institué, avec les distributeurs qui ne sont pas également éditeurs, une différence de traitement en rapport direct avec l'objet de la loi ; qu'il n'a donc pas méconnu le principe d'égalité devant les charges publiques ; (...)**

- **Décision n° 2010-97 QPC du 04 février 2011, Société LAVAL DISTRIBUTION [Taxe sur l'électricité]**

3. Considérant qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, le législateur 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 ;

4. Considérant que l'article L. 2333-3 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction antérieure à la loi du 7 décembre 2010 susvisée, exonère du paiement de la taxe sur les fournitures d'électricité sous faible ou moyenne tension les consommateurs finaux ayant souscrit une puissance supérieure à 250 kVA ; qu'ainsi, le législateur a entendu favoriser le développement des usages industriels de l'électricité et mettre un terme aux difficultés suscitées par la détermination conventionnelle et forfaitaire des consommations taxables des abonnés alimentés en haute et moyenne tension ; que, toutefois, selon les dispositions contestées, les entreprises qui disposent d'une puissance souscrite supérieure à 250 kVA ne peuvent bénéficier de cette exonération lorsqu'elles ont conclu avec une commune une convention de fourniture d'électricité avant le 5 décembre 1984 ; que **la différence de traitement instituée entre les entreprises fournies en courant sous une puissance supérieure à 250 kVA selon qu'elles sont ou ne sont pas signataires d'une telle convention ne repose pas sur des critères objectifs et rationnels définis en fonction des buts que le législateur s'est assignés ; que cette différence est constitutive d'une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ; qu'il s'ensuit que l'article L. 2333-5 du code susvisé doit être déclaré contraire à la Constitution ; (...)**

- **Décision n° 2011-121 QPC du 29 avril 2011, Société UNILEVER FRANCE [Taux de TVA sur la margarine]**

1. Considérant que, selon le c) du 2 de l'article 278 bis du code général des impôts dans sa rédaction en vigueur avant le 1er janvier 2011, la taxe sur la valeur ajoutée est perçue au taux réduit de 5,5 % en ce qui concerne les opérations d'achat, d'importation, d'acquisition intracommunautaire, de vente, de livraison, de commission, de courtage ou de façon portant sur les produits destinés à l'alimentation humaine à l'exception « des margarines et graisses végétales » ;

2. Considérant que, selon la société requérante, cette disposition institue une différence de taxation injustifiée entre les opérations portant sur les margarines et celles portant sur les autres corps gras alimentaires qui ont le même usage et méconnaît ainsi le principe d'égalité ;

3. Considérant qu'en vertu de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la contribution commune aux charges de la Nation « doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » ; qu'il appartient au législateur, lorsqu'il établit une imposition, d'en déterminer librement l'assiette et le taux, sous réserve du respect des principes et des règles de valeur constitutionnelle et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt ; que le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que, pour des motifs d'intérêt général, le législateur édicte, par l'octroi d'avantages fiscaux, des mesures d'incitation au développement d'activités économiques en appliquant des critères objectifs et rationnels en fonction des buts recherchés ;

4. Considérant qu'en adoptant la disposition contestée, **le législateur a exclu les opérations portant sur les margarines et graisses végétales de l'application du taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée ; qu'en appliquant aux produits d'origine laitière, entrant dans la composition des corps gras non végétaux, un avantage fiscal ayant pour objet de modérer leur prix de vente au public, le législateur a entendu favoriser leur production et leur vente ; qu'en distinguant à cette fin les opérations portant sur les margarines et graisses végétales, taxées au taux de 19,6 %, de celles portant sur les corps gras alimentaires d'origine laitière taxées au taux de 5,5 %, il s'est fondé sur un critère objectif et rationnel ; que, dès lors, le grief tiré**

de la méconnaissance de l'article 13 de la Déclaration de 1789 doit être rejeté ; que la disposition contestée n'est contraire à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, (...)

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

- SUR LES ARTICLES 26 ET 27 :

(...)

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

12. Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des travaux parlementaires que, lors de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, le projet de loi de finances pour 2012 comportait, en seconde partie, un article 46 instituant une contribution sur certaines boissons contenant des sucres ajoutés ; que cette contribution poursuivait, à des fins de santé publique, l'objectif de favoriser la consommation de boissons non sucrées ; que, toutefois, en cours de débat à l'Assemblée nationale, l'article 46 a été supprimé et remplacé par un article 5 octies, devenu l'article 26, qui redéfinit, en première partie de la loi de finances, les termes de cette contribution ; qu'en outre, concomitamment, a été instituée à l'article 27 une contribution de même nature assise sur les boissons contenant des édulcorants de synthèse ; qu'ainsi, **le Parlement a privilégié le rendement fiscal de ces contributions par rapport à l'objectif de santé publique initialement poursuivi** ;

13. Considérant, en second lieu, que **les contributions instaurées par les articles 26 et 27 sont applicables à un ensemble de boissons défini de manière objective et rationnelle, qui contiennent soit des sucres ajoutés soit des édulcorants de synthèse ; qu'en instituant ces contributions, assises sur des opérations précisément définies, le législateur n'a pas soumis à des impositions différentes des contribuables placés dans une situation identique ; qu'il n'en résulte pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;** que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 13 de la Déclaration de 1789 doit être écarté ;

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

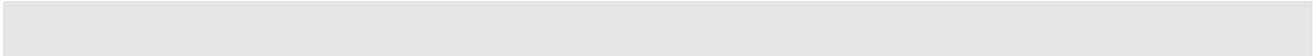
91. Considérant que, si le législateur a pu accroître le nombre de tranches et rehausser les taux de l'imposition pesant sur le patrimoine alors qu'il a assujéti dans le même temps les revenus du capital au barème de l'impôt sur le revenu et qu'il a maintenu les taux particuliers de prélèvements sociaux sur les revenus du capital, c'est en raison de la fixation à 1,5 % du taux marginal maximal et du maintien de l'exclusion totale ou partielle de nombreux biens et droits hors de l'assiette de cette imposition ; que, dans ces conditions, **le taux de 1,5 %, applicable à la fraction de la valeur nette taxable du patrimoine supérieure à dix millions d'euros, prend en compte les facultés contributives des personnes qui détiennent de tels patrimoines ; qu'en particulier, contrairement à ce que soutiennent les députés requérants, il n'a pas pour conséquence, par ses effets sur le patrimoine de ces contribuables, de porter atteinte à leur droit de propriété** ;

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

45. Considérant qu'il ressort des travaux préparatoires que le législateur a entendu modifier le régime d'imposition des plus-values immobilières réalisées lors de la cession de terrains à bâtir afin de lutter contre la rétention des ressources foncières par les propriétaires ; que le législateur a considéré que le marché des cessions des terrains à bâtir définis au 1° du 2 du paragraphe I de l'article 257 du code général des impôts ou des droits s'y rapportant présente des caractéristiques économiques différentes des autres marchés de cession de biens immobiliers ; qu'en particulier, le premier de ces marchés serait plus sensible que les autres à un dispositif fiscal incitant à la détention longue des biens immobiliers ; que l'application de règles fiscales différentes à la plus-value brute résultant de la cession de terrains à bâtir et de droits s'y rapportant, d'une part, et à la plus-value brute résultant de la cession d'autres biens ou droits immobiliers, d'autre part, ne méconnaît pas, en elle-même, le principe d'égalité devant la loi ;

46. Considérant toutefois que **l'assujettissement des plus-values de cession de terrains à bâtir à l'impôt sur le revenu prévu par l'article 200 B du code général des impôts ainsi qu'aux prélèvements sociaux prévus par**

l'article 16 de l'ordonnance du 24 janvier 1996 susvisée, par l'article L. 14-10-4 du code de l'action sociale et des familles, par l'article 1600-0 F bis du code général des impôts et par les articles L. 136-7 et L. 245-15 du code de la sécurité sociale, quel que soit le délai écoulé depuis la date d'acquisition des biens ou droits immobiliers cédés et sans que soit prise en compte l'érosion de la valeur de la monnaie ni que soit applicable aucun abattement sur le montant de la plus-value brute calculée en application des articles 150 V à 150 VB du même code, conduit à déterminer l'assiette de ces taxes dans des conditions qui méconnaissent l'exigence de prise en compte des facultés contributives des contribuables intéressés ; que, dans ces conditions, les dispositions de l'article 27 contestées portent atteinte à l'égalité devant les charges publiques ;



VI. Sur le caractère « confiscatoire » de l'impôt (*art. 60 de la LFR*)

A. Norme de référence

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.

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, Loi de financement de sécurité sociale pour 2001

- SUR L'ARTICLE 49 :

29. Considérant que l'article 49 modifie l'article L. 138-10 du code de la sécurité sociale relatif à la contribution applicable à la progression du chiffre d'affaires des entreprises pharmaceutiques qui n'ont pas passé convention avec le comité économique des produits de santé ; que le I fixe à 3 % le taux de progression du chiffre d'affaires de l'ensemble des entreprises redevables retenu, au titre de l'année 2001, comme fait générateur de cette contribution ; que le II modifie les règles de calcul de ladite contribution ; qu'en particulier, au cas où le taux d'accroissement du chiffre d'affaires de l'ensemble des entreprises redevables serait supérieur à 4 %, le taux de la contribution globale applicable à cette tranche de dépassement serait fixé à 70 % ;

30. Considérant que, selon les requérants, cette disposition méconnaîtrait le principe d'égalité devant les charges publiques à un triple point de vue ; qu'ils soutiennent, en premier lieu, que le taux de 3 % retenu par la loi, qui est " totalement indépendant de l'objectif national de dépenses de l'assurance maladie ", n'est fondé sur aucun élément objectif et rationnel en rapport avec l'objet de la loi ; qu'en deuxième lieu, le taux de contribution de 70 % serait " manifestement confiscatoire " ; qu'enfin, le dispositif retenu par le législateur entraînerait une rupture de l'égalité devant les charges publiques entre les entreprises redevables et les entreprises exonérées ;

31. Considérant qu'il est également fait grief au taux d'imposition ainsi fixé de porter atteinte à la liberté contractuelle de l'ensemble des entreprises concernées, " le choix de l'option conventionnelle n'étant plus libre mais forcé devant la menace constituée par la contribution " ;

32. Considérant qu'il appartient au législateur, lorsqu'il institue une imposition, d'en déterminer librement l'assiette et le taux, sous réserve du respect des principes et règles de valeur constitutionnelle et compte tenu des caractéristiques de l'imposition en cause ; 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 ;

33. Considérant, en premier lieu, que la disposition contestée se borne à porter de 2 % à 3 % le taux de progression du chiffre d'affaires de l'ensemble des entreprises redevables, au-delà duquel est due la contribution prévue à l'article L. 138-10 du code de la sécurité sociale ; que le choix d'un tel taux satisfait à l'exigence d'objectivité et de rationalité au regard du double objectif de contribution des entreprises exploitant des spécialités pharmaceutiques au financement de l'assurance maladie et de modération des dépenses de médicaments que s'est assigné le législateur ; qu'en égard à ces finalités, il était loisible à celui-ci de choisir un seuil de déclenchement de la contribution différent du taux de progression de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie ;

34. Considérant, en deuxième lieu, que **c'est à la tranche du chiffre d'affaires global dépassant de 4 % le chiffre d'affaires de l'année antérieure et non à la totalité du chiffre d'affaires de l'année à venir que s'applique le taux de 70 % prévu par l'article 49** ; qu'au demeurant, en application du cinquième alinéa de l'article L. 138-12 du code de la sécurité sociale, le montant de la contribution en cause ne saurait excéder, pour chaque entreprise assujettie, **10 % du chiffre d'affaires hors taxes réalisé en France au titre des médicaments remboursables** ; que le **prélèvement critiqué n'a donc pas de caractère confiscatoire** ;

35. Considérant, en troisième lieu, que les entreprises qui se sont contractuellement engagées dans une politique de modération des prix de vente des médicaments remboursables qu'elles exploitent se trouvent dans une situation particulière justifiant qu'elles ne soient pas assujetties à la contribution contestée ;

36. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que doit être rejeté le grief tiré d'une rupture de l'égalité devant les charges publiques ;

37. Considérant, par ailleurs, que, s'il est vrai que le dispositif institué par le législateur a notamment pour finalité d'inciter les entreprises pharmaceutiques à conclure avec le comité économique des produits de santé, en application de l'article L. 162-17-4 du code de la sécurité sociale, des conventions relatives à un ou plusieurs médicaments, visant à la modération de l'évolution du prix de ces médicaments et à la maîtrise du coût de leur promotion, une telle incitation, inspirée par des motifs d'intérêt général, n'apporte pas à la liberté contractuelle qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen une atteinte contraire à la Constitution;

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

- SUR LE PLAFONNEMENT DES IMPÔTS DIRECTS :

61. Considérant que l'article 74 de la loi déferée tend à plafonner la part des revenus d'un foyer fiscal affectée au paiement d'impôts directs ; que son II insère dans le code général des impôts un nouvel article 1er aux termes duquel : " Les impôts directs payés par un contribuable ne peuvent être supérieurs à 60 % de ses revenus " ; que son III crée dans le même code un nouvel article 1649-0 A qui précise les modalités d'application de ce plafonnement ;

62. Considérant que ce nouvel article 1649-0 A institue un droit à restitution de la fraction des impositions excédant le seuil de 60 % mentionné à l'article 1er ; que, selon son 2, sous réserve qu'elles ne soient pas déductibles d'un revenu catégoriel de l'impôt sur le revenu et qu'elles aient été payées en France, les impositions prises en compte sont les impositions directes suivantes : - l'impôt sur le revenu ; - l'impôt de solidarité sur la fortune ; - la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties afférentes à l'habitation principale du contribuable, ainsi que certaines taxes additionnelles à ces taxes ; - la taxe d'habitation afférente à l'habitation principale du contribuable, ainsi que certaines taxes additionnelles à cette taxe ;

63. Considérant que les 4 à 7 du nouvel article 1649-0 A définissent les catégories de revenus qui entrent dans le calcul du droit à restitution ; qu'il s'agit du revenu réalisé par le contribuable au titre de l'année qui précède celle du paiement des impositions et comprenant, sous réserve de certains aménagements et exceptions, les revenus soumis à l'impôt sur le revenu nets de frais professionnels, les produits soumis à un prélèvement libératoire et les revenus exonérés d'impôt sur le revenu réalisés au cours de la même année en France ou hors de France ;

64. Considérant que les requérants soutiennent que ces dispositions, en limitant la participation de certains contribuables et en définissant les capacités contributives par rapport aux seuls revenus, méconnaissent le principe d'égalité devant les charges publiques ;

65. Considérant que **l'article 13 de la Déclaration de 1789 dispose : " Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés " ; que cette exigence ne serait pas respectée si l'impôt revêtait un caractère confiscatoire ou faisait peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives ;**

66. Considérant, dès lors, que, dans son principe, l'article contesté, loin de méconnaître l'égalité devant l'impôt, tend à éviter une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

67. Considérant, s'agissant des modalités adoptées pour la mise en oeuvre de ce principe, que ni la fixation de la part des revenus au-delà de laquelle le paiement d'impôts directs ouvre droit à restitution, ni la définition des revenus entrant dans le calcul, ni la détermination des impôts directs pris en compte, ni les mesures retenues pour opérer la restitution ne sont inappropriées à la réalisation de l'objectif que s'est fixé le législateur ; que la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; qu'il ne lui revient donc pas de rechercher si l'objectif que s'est assigné le législateur aurait pu être atteint par d'autres voies ;

68. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 74 n'est pas contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 2010-99 QPC du 11 février 2011, Mme Laurence N. [Impôt de solidarité sur la fortune - Plafonnement]**

4. Considérant qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » ; que cette exigence ne serait pas respectée si l'impôt revêtait un caractère confiscatoire ou faisait peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives ; qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives ; 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 ;

5. Considérant que l'impôt de solidarité sur la fortune ne figure pas au nombre des impositions sur le revenu ; qu'en instituant un tel impôt, le législateur a entendu frapper la capacité contributive que confère la détention d'un ensemble de biens et de droits ; que la prise en compte de cette capacité contributive n'implique pas que seuls les biens productifs de revenus entrent dans l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune ; qu'en limitant, par la disposition contestée, l'avantage tiré par les détenteurs des patrimoines les plus importants du plafonnement de cet impôt par rapport aux revenus du contribuable, **le législateur a entendu faire obstacle à ce que ces contribuables n'aménagent leur situation en privilégiant la détention de biens qui ne procurent aucun revenu imposable ; qu'il a fondé son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec les facultés contributives de ces contribuables ; que cette appréciation n'entraîne pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ; que, dès lors, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 13 de la Déclaration de 1789 doit être écarté ; (...)**

- **Décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012, Loi de finances rectificative pour 2012**

28. Considérant qu'aux termes 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 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 ;

29. 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'en vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives ; 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 ;

30. 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 ;

31. Considérant, en premier lieu, qu'**en instituant la contribution exceptionnelle sur la fortune, le législateur a entendu mettre en place une imposition différentielle par rapport à l'impôt de solidarité sur la fortune dû au titre de 2012 ; qu'il a établi l'assiette de cette contribution selon les règles relatives à l'assiette de cet impôt ; qu'il a retenu des tranches et des taux d'imposition qui assurent, en prenant en compte à la fois la contribution exceptionnelle et l'impôt de solidarité sur la fortune, la progressivité de ces impositions acquittées en 2012 au titre de la détention d'un ensemble de biens et de droits ;**

32. Considérant, en deuxième lieu, que le législateur a accru le nombre de tranches et rehaussé les taux de l'imposition pesant sur la détention du patrimoine en 2012 afin d'augmenter l'imposition des détenteurs de ces patrimoines et de dégager de nouvelles recettes fiscales ; qu'il a relevé le niveau de ces taux tout en maintenant à 1,3 million d'euros le seuil d'assujettissement et en laissant de nombreux biens et droits hors de l'assiette de cette imposition ; qu'il a fixé à 1,8 % le taux marginal supérieur pour les patrimoines d'une valeur excédant 16,79 millions d'euros ; que le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; qu'il ne saurait rechercher si les objectifs que s'est assignés le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé ; qu'en alourdissant la charge pesant sur certains contribuables tout en renforçant la progressivité des impositions acquittées en 2012 au titre de la détention d'un ensemble de biens et de droits, le législateur a fondé son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts poursuivis ; que la contribution exceptionnelle sur la fortune, combinée avec l'impôt de solidarité sur la fortune pour 2012, ne fait pas peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de la capacité contributive que confère la détention d'un ensemble de biens et de droits ;

33. Considérant, en troisième lieu, que, pour ne pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques, le législateur a, depuis la création de l'impôt de solidarité sur la fortune par la loi du 23 décembre 1988 susvisée, inclus dans le régime de celui-ci des règles de plafonnement qui ne procèdent pas d'un calcul impôt par impôt et qui limitent la somme de l'impôt de solidarité sur la fortune et des impôts dus au titre

des revenus et produits de l'année précédente à une fraction totale des revenus nets de l'année précédente ; que, si, dans la loi du 29 juillet 2011 susvisée, le législateur a pu abroger, à compter de l'année 2012, l'article 885 V bis du code général des impôts relatif au plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune sans méconnaître la Constitution, c'est en raison de la forte baisse concomitante des taux de cet impôt ; **que le législateur ne saurait établir un barème de l'impôt de solidarité sur la fortune tel que celui qui était en vigueur avant l'année 2012 sans l'assortir d'un dispositif de plafonnement ou produisant des effets équivalents destiné à éviter une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;**

34. Considérant, toutefois, que la loi de finances rectificative contestée met en œuvre, en cours d'année, de nouvelles orientations fiscales qui incluent, de manière non renouvelable, la création d'une contribution exceptionnelle sur la fortune exigible au titre de la seule année 2012 ; que cette contribution est établie après déduction de l'impôt de solidarité sur la fortune dû au titre de l'année 2012 ; qu'est déduit le montant brut de cet impôt sans remettre en cause les réductions imputées par le contribuable sur l'impôt de solidarité sur la fortune ; qu'en outre, le droit à restitution acquis en application des articles 1er et 1649-0 A du code général des impôts au titre des impositions afférentes aux revenus réalisés en 2010, en s'imputant sur l'impôt de solidarité sur la fortune dû au titre de l'année 2012 pour les contribuables redevables de cet impôt, produit ses effets sur la cotisation d'impôt de solidarité sur la fortune due en 2012 ; que, dans ces conditions, la rupture de l'égalité devant les charges publiques qui découle de l'absence de dispositif de plafonnement ou produisant des effets équivalents ne doit pas conduire à juger cette contribution exceptionnelle contraire à la Constitution ;

35. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs tirés de l'atteinte à l'égalité devant l'impôt et les charges publiques garantie par les articles 6 et 13 de la Déclaration de 1789 doivent être écartés ; (...)

(...)

- SUR L'ARTICLE 28 :

52. Considérant que **l'article 28 abaisse le taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée sur les livres et certains spectacles** ; que, selon les députés requérants, en tant qu'il instaure une différence de traitement entre les établissements dans lesquels sont donnés des spectacles de variétés selon qu'il est d'usage de consommer pendant les séances, l'article 28 méconnaît le principe d'égalité devant l'impôt ;

53. Considérant que le 1° du paragraphe I de l'article 28 modifie l'article 278-0 bis du code général des impôts ; qu'il complète la liste des activités ou opérations pour lesquelles la taxe sur la valeur ajoutée est perçue au taux réduit de 5,5 % ; que le b) de ce 1° complète cette liste par un F dont le 1° prévoit que sont soumis au taux réduit : « Les spectacles suivants : théâtres, théâtres de chansonniers, cirques, concerts ; spectacles de variétés à l'exception de ceux qui sont donnés dans les établissements où il est d'usage de consommer pendant les séances » ; que le a) du 3° du paragraphe I de l'article 28 supprime en conséquence les deuxième à sixième alinéas du b bis de l'article 279 du même code qui soumettaient ces spectacles à un taux de taxe sur la valeur ajoutée de 7 % ;

54. Considérant que **la disposition contestée a pour seul objet d'abaisser de 7 % à 5,5 % le taux de la taxe sur la valeur ajoutée sur certains spectacles, en maintenant l'exclusion des spectacles de variétés du bénéfice du taux réduit lorsqu'ils sont donnés dans les établissements où il est d'usage de consommer pendant les séances ; que cette exclusion crée une différence de traitement entre des spectacles donnés dans des conditions différentes ; qu'elle n'introduit pas de différence de traitement entre des personnes placées dans la même situation ; qu'il n'en résulte pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques** ; que le deuxième alinéa du b) du 1° et le a) du 3° du paragraphe I de l'article 28 doivent être déclarés conformes à la Constitution ;

- SUR L'ARTICLE 9 :

36. Considérant que l'article 9 a principalement pour objet de soumettre au barème de l'impôt sur le revenu les revenus distribués par les sociétés ainsi que les produits de placement en supprimant la possibilité de leur appliquer un prélèvement forfaitaire libératoire de l'impôt sur le revenu ; qu'il modifie la fraction de la contribution sociale généralisée acquittée sur les revenus du patrimoine et les produits de placement déductible de l'assiette de l'impôt sur le revenu ; qu'il **modifie également les abattements sur les dividendes assujettis au barème de l'impôt sur le revenu** ;

(...)

51. Considérant, en dernier lieu, que les e et h du 5° du E du paragraphe I de l'article 9 ont pour objet d'augmenter les taux du prélèvement libératoire prévu par l'article 125 A du code général des impôts qui s'appliquent aux produits des bons et titres pour lesquels l'identité du bénéficiaire n'est pas communiquée à l'administration fiscale ; que ces bons et titres sont par ailleurs assujettis aux prélèvements sociaux sur les produits de placement prévus par l'article 16 de l'ordonnance n° 96 50 du 24 janvier 1996 susvisée, par l'article L. 14-10-4 du code de l'action sociale et des familles, par l'article 1600-0 F bis du code général des impôts et par les articles L. 136-7 et L. 245-15 du code de la sécurité sociale ; que **la modification du taux du prélèvement libératoire prévu par l'article 125 A du code général des impôts a pour effet de porter le taux d'imposition sur les produits de ces bons et titres à 90,5 % ; que, par suite, cette modification fait peser sur les détenteurs de bons et titres dont l'identité n'est pas communiquée à l'administration fiscale une charge excessive au regard de cette capacité contributive et est contraire au principe d'égalité devant les charges publiques** ; que, dès lors, les dispositions des e et h du 5° du E du paragraphe I de l'article 9 doivent être déclarées contraires à la Constitution ;

(...)

- SUR L'ARTICLE 15 :

98. Considérant que **l'article 15 aménage le régime d'imposition des plus-values immobilières** ; que, d'une part, il soumet les plus-values réalisées lors de la cession de terrains à bâtir, pour les cessions intervenues à compter du 1er janvier 2015, au barème progressif de l'impôt sur le revenu ; qu'en particulier, il insère après l'article 150 VH du code général des impôts, un article 150 VH bis aux termes duquel « l'impôt sur le revenu afférent aux plus-values réalisées lors de la cession de terrains à bâtir mentionnés au I de l'article 150 VC ou de droits s'y rapportant, dû dans les conditions prévues aux articles 150 VF à 150 VH, n'est pas libératoire de l'impôt sur le revenu net global défini à l'article 158 » et ajoute dans l'article 200 B du même code un paragraphe II en vertu duquel les plus-values mentionnées à l'article 150 VH bis sont prises en compte pour la détermination du revenu net global défini à l'article 158 ; que, d'autre part, le même article 15 supprime, en modifiant le premier alinéa du paragraphe I de l'article 150 VC et le paragraphe II de l'article 150 VD du code général des impôts, tout abattement pour durée de détention pour les cessions de terrains à bâtir intervenues à compter du 1er janvier 2013 ; que, toutefois, sont exceptées de cette disposition, en vertu du B du paragraphe IV de l'article 15, les plus-values pour lesquelles une promesse de vente a acquis date certaine avant le 1er janvier 2013 et l'acte de vente est signé avant le 1er janvier 2015 ; qu'en outre, le paragraphe II de l'article 15 maintient, pour les cessions réalisées au cours de l'année 2013 de droits et biens immobiliers autres que les terrains à bâtir, un abattement de 20 % sur les plus-values nettes imposables ; qu'enfin, en vertu du paragraphe III de l'article 15 sont exonérées les plus-values réalisées lors de la vente d'immeubles à des organismes gérant des logements sociaux ou à une collectivité territoriale, un établissement public de coopération intercommunale ou un établissement public foncier de l'État, en vue de leur cession aux organismes précités, si les biens sont cédés avant le 31 décembre 2014 ;

99. Considérant que les députés requérants soutiennent que l'imposition globale sur les plus-values immobilières réalisées à l'occasion de la cession d'un terrain à bâtir revêt un caractère confiscatoire ; qu'en instituant une différence d'imposition au sein de la catégorie des plus-values immobilières entre les terrains à bâtir soumis au barème de l'impôt sur le revenu et les autres biens immobiliers, le législateur aurait méconnu le principe d'égalité devant les charges publiques ; qu'en ne prévoyant aucun abattement pour durée de détention en ce qui concerne les terrains à bâtir, le législateur n'aurait pas pris en compte les capacités contributives réelles des contribuables ; que l'exonération des plus-values immobilières prévue lorsque la cession est réalisée au profit d'un bailleur social pour réaliser des logements sociaux, alors qu'une telle exonération n'est pas étendue aux bailleurs privés, porterait atteinte à l'égalité devant l'impôt ; qu'enfin, le dispositif serait entaché d'inintelligibilité

100. Considérant qu'il ressort des travaux préparatoires que le législateur a entendu modifier le régime d'imposition des plus-values immobilières réalisées lors de la cession de terrains à bâtir afin d'augmenter les recettes fiscales et de lutter contre la rétention des ressources foncières par les propriétaires ; qu'à ces fins, il a soumis au barème de l'impôt sur le revenu, et non plus à un prélèvement au taux forfaitaire de 19 %, les plus-values réalisées lors de la cession de terrains à bâtir pour les cessions intervenues à compter du 1er janvier 2015 ; qu'il a supprimé tout abattement pour durée de détention à compter du 1er janvier 2013, à l'exception des cessions

pour lesquelles une promesse de vente a acquis date certaine avant cette date et l'acte de vente est signé avant le 1er janvier 2015 ;

101. Considérant que, **toutefois, les plus values-immobilières sur les terrains à bâtir seront soumises au barème de l'impôt sur le revenu tel que modifié par l'article 3 de la loi déferée, à la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus, prévue par l'article 223 sexies du code général des impôts, aux prélèvements sociaux prévus par l'article 16 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996, par l'article L. 14-10-4 du code de l'action sociale et des familles, par l'article 1600-0 F bis du code général des impôts et par les articles L. 136-7 et L. 245-15 du code de la sécurité sociale, à la taxe obligatoire versée à l'Agence de services et de paiements en vertu de l'article 1605 nonies du code général des impôts ainsi que, le cas échéant, à l'une des taxes facultatives alternatives que peuvent instituer les communes en vertu de l'article 1529 du même code ou l'autorité organisatrice de transport urbain, en application de l'article 1609 nonies F du même code ; que ces dispositions peuvent conduire, après déduction d'une fraction de la contribution sociale généralisée, à un taux marginal maximal d'imposition de 82 % qui aurait pour effet de faire peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de cette capacité contributive ; que, dans ces conditions, les dispositions de l'article 15 de la loi déferée portent atteinte à l'égalité devant les charges publiques ;**

102. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 15 doit être déclaré contraire à la Constitution ;

(...)

- SUR L'ARTICLE 73 :

116. Considérant que **l'article 200-0 A du code général des impôts prévoit, en matière d'impôt sur le revenu, une limitation globale de l'avantage en impôt résultant de certaines déductions, réductions et crédits d'impôts ; que, dans sa rédaction antérieure à la loi déferée, ce plafonnement conduit à ce que le total des avantages fiscaux considérés ne puisse pas procurer une réduction du montant de l'impôt dû supérieure à la somme d'un montant de 18 000 euros et d'un montant égal à 4 % du revenu imposable ;**

117. Considérant que le A du paragraphe I de l'article 73 donne une nouvelle rédaction du 1 de l'article 200-0 A ; que le premier alinéa de ce 1 fixe à 10 000 euros le plafond de la réduction de l'impôt sur le revenu que peuvent procurer certains avantages fiscaux ; que sont, toutefois, exclus de ce plafonnement les avantages mentionnés aux articles 199 undecies A, 199 undecies B, 199 undecies C et 199 unvicies, applicables aux réductions d'impôt accordées aux titres, respectivement, de l'investissement immobilier outre-mer, de l'investissement productif outre-mer, de l'investissement dans le logement social outre-mer et de l'investissement dans les sociétés anonymes qui ont pour activité exclusive le financement en capital d'oeuvres cinématographiques ou audiovisuelles ; que, pour ces quatre exceptions, le second alinéa du 1 prévoit une majoration du plafonnement à la somme d'un montant de 18 000 euros et d'un montant de 4 % du revenu imposable ; que, par ailleurs, certains avantages fiscaux demeurent exclus de tout plafonnement global ; qu'il en va ainsi, notamment, de la réduction d'impôt prévue par l'article 199 tervicies accordée au titre des dépenses supportées en vue de la restauration complète d'un immeuble bâti dans les secteurs sauvegardés, les quartiers anciens dégradés et les zones protégées et soumise à un plafonnement forfaitaire propre ;

118. Considérant que les députés requérants font valoir qu'en excluant certains avantages fiscaux de ce plafonnement global et en créant deux plafonnements distincts, l'un forfaitaire et l'autre à la fois forfaitaire et proportionnel au revenu imposable, ces dispositions portent atteinte au principe d'égalité devant la loi et les charges publiques ; qu'en outre, la complexité de ce dispositif porterait atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; que les sénateurs requérants estiment qu'en appliquant la réduction du plafonnement à des opérations immobilières en cours, ces dispositions ont un caractère rétroactif qui porte atteinte au principe de sécurité juridique ;

119. Considérant, en premier lieu, que la complexité de la loi ne saurait, à elle seule, porter atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; que les dispositions de l'article 73 ne méconnaissent pas par elles-mêmes cet objectif ;

120. Considérant, en second lieu, qu'il ressort des travaux préparatoires qu'en adoptant l'article 73, le législateur a entendu renforcer l'équité de ce dispositif et mieux assurer la progressivité de l'impôt ; que, dans le même temps, il a souhaité ne pas affaiblir le caractère incitatif de certains dispositifs de réduction et de crédit d'impôt destinés à favoriser, notamment, le développement de l'emploi ainsi que l'offre de logement social outre-mer et la restauration d'immeubles bâtis ;

121. Considérant qu'il est loisible au législateur de fixer, en fonction des buts qu'il se propose, des limitations différentes aux avantages fiscaux qu'il institue à condition qu'il se fonde sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts poursuivis et qu'il n'en résulte pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

122. Considérant, **toutefois, que, d'une part, la loi déferée procède à un relèvement important de l'impôt sur le revenu ; que, d'autre part, le premier alinéa du 1 de l'article 200-0 A, tel qu'il résulte de l'article 73, fixe le plafonnement global de la plupart des avantages fiscaux à un montant forfaitaire ; qu'en laissant, dans le même temps, subsister un plafonnement proportionnel au revenu imposable applicable à deux catégories d'avantages fiscaux attachés à des opérations d'investissement, le législateur a permis à certains contribuables de limiter la progressivité de l'impôt sur le revenu dans des conditions qui entraînent une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques :**

123. Considérant, en conséquence, qu'au quatrième alinéa de l'article 73, les mots « et d'un montant égal à 4 % du revenu imposable servant de base au calcul de l'impôt sur le revenu dans les conditions prévues au I de l'article 197 » doivent être déclarés contraires à la Constitution ; que pour le surplus, les dispositions de l'article 73, qui n'ont en tout état de cause pas d'effet rétroactif, ne méconnaissent aucune exigence constitutionnelle et doivent être déclarées conformes à la Constitution ;

- Décision n° 2013-684 DC du 29 décembre 2013, Loi de finances rectificative pour 2013

- SUR CERTAINES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 43 :

31. Considérant que l'article 43 modifie les articles 35, 92, 96 A, 120, 150 ter, 155, 156, 158 et 1736 du code général des impôts, crée l'article 242 ter E du même code et abroge les articles 150 quater à 150 undecies et 1649 bis C du même code ; qu'il modifie également l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale et rétablit l'article L. 96 CA du livre des procédures fiscales ; que cet article 43 a pour objet de réformer le régime d'imposition à l'impôt sur le revenu des profits réalisés par les personnes physiques fiscalement domiciliées en France sur les instruments financiers à terme, en prévoyant un assujettissement à l'impôt sur le revenu dans les conditions prévues au 2. de l'article 200 A du code général des impôts, sous réserve des dispositions propres aux bénéficiaires industriels et commerciaux, aux bénéficiaires non commerciaux et aux bénéficiaires agricoles ;

32. Considérant que, dans le cadre de cette réforme, le 2° du A, le 2° du B et le D du paragraphe I de l'article 43, le 3. de l'article 150 ter du code général des impôts dans sa rédaction résultant du 2° du E du même paragraphe I et le 2° du G du même paragraphe I instituent un régime dérogatoire d'imposition des profits réalisés par les personnes physiques fiscalement domiciliées en France sur les instruments financiers à terme « lorsque le teneur de compte ou, à défaut, le cocontractant a son domicile fiscal ou est établi dans un État ou un territoire non coopératif au sens de l'article 238-0 A » du code général des impôts ; que, d'une part, dès lors que le contribuable ne démontre pas que les opérations auxquelles correspondent ces bénéficiaires ont principalement un objet et un effet autres que de permettre la localisation desdits bénéficiaires dans un État ou un territoire non coopératif, les bénéficiaires nets des opérations sur des instruments financiers à terme sont imposés au taux forfaitaire de 75 % au titre de l'impôt sur le revenu en vertu du 3. de l'article 150 ter du code général des impôts ; que, d'autre part, en cas de perte relative à de telles opérations, celle-ci est imputable exclusivement sur les profits de même nature réalisés dans les mêmes conditions au cours de la même année ou des six années suivantes ;

33. Considérant que les bénéficiaires nets ainsi assujettis à l'impôt sur le revenu à un taux forfaitaire de 75 % sont par ailleurs assujettis aux prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine prévus par l'article 15 de l'ordonnance du 24 janvier 1996 susvisée, par l'article L. 14 10-4 du code de l'action sociale et des familles, par l'article 1600-0 F bis du code général des impôts et par les articles L. 136-6 et L. 245-14 du code de la sécurité sociale ; que **l'instauration du taux forfaitaire de 75 % a pour effet de porter le taux d'imposition sur les bénéficiaires résultant de ces opérations à 90,5 % ; que, par suite, cette modification fait peser sur les personnes fiscalement domiciliées en France qui effectuent des opérations sur des instruments financiers à terme au moyen d'un compte dont le teneur ou, à défaut, le cocontractant, est domicilié dans un État ou un territoire non coopératif une charge excessive au regard de leur capacité contributive et est contraire au principe d'égalité devant les charges publiques ;** que, dès lors, au paragraphe I de l'article 43, le 2° du A, le 2° du B, le D, le 3. de l'article 150 ter du code général des impôts dans sa rédaction résultant du 2° du E et le 2° du G doivent être déclarés contraires à la Constitution ;

VII. Sur l'incompétence négative du législateur (art. 33 de la LFI ; art. 31 et 72 de la LFR)

A. Normes de référence

1. 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.

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.

- Article 37

Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

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

- Article 34

Modifié par LOI organique n°2012-1403 du 17 décembre 2012 - art. 24

Outre l'article liminaire mentionné à l'article 7 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, 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 ; (...)

- Article 36

L'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances.

B. Jurisprudence constitutionnelle

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

- SUR L'ARTICLE 51 :

10. Considérant que l'article 51 insère dans le code général des impôts un article 232 qui comporte huit paragraphes ;

11. Considérant que le I institue à compter du 1er janvier 1999 **une taxe annuelle sur les logements vacants dans les communes** dont la liste sera fixée par décret et qui appartiennent à des zones d'urbanisation continue de plus de deux cent mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements ; que le II rend exigible le paiement de la taxe pour les logements vacants depuis au moins deux années consécutives à l'exception de ceux détenus par les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte et destinés à être attribués sous conditions de ressources ; que le III détermine la personne redevable de la taxe ; que

le IV en définit l'assiette et le taux ; que le V exclut du champ d'application de la taxe les logements dont la durée d'occupation est supérieure à trente jours consécutifs au cours de chacune des deux années de la période de référence définie au II ; **que le VI dispose que la taxe n'est pas due en cas de vacance indépendante de la volonté du contribuable** ; que le VII prévoit que le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions de la taxe sont régis comme en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties ; que le VIII affecte le produit net de la taxe à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ;

12. Considérant que les requérants soutiennent, en premier lieu, qu'en instituant ladite taxe, le législateur n'aurait pas épuisé l'intégralité de la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution ; que le champ d'application de la taxe serait en effet imprécis ; que les notions de " vacance " et de " vacance indépendante de la volonté du contribuable ", ainsi que les règles de recouvrement de la taxe, auraient dû être définies par la loi ; qu'ils allèguent, en deuxième lieu, une méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques entre les bailleurs privés et publics et, parmi les bailleurs privés, entre les sociétés d'économie mixte de logement social et les autres propriétaires ; qu'ils font grief, en troisième lieu, à la taxe de contrevenir au principe d'universalité budgétaire énoncé à l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ;

13. Considérant, en premier lieu, qu'en prévoyant qu'un décret fixera la liste des communes où la taxe sera instituée, le législateur a pris soin de préciser les critères qui s'imposeront au pouvoir réglementaire ; qu'en effet, ces communes devront appartenir " à des zones d'urbanisation continue de plus de deux cent mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, au détriment des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées, qui se concrétise par le nombre élevé de demandeurs de logement par rapport au parc locatif et la proportion anormalement élevée de logements vacants par rapport au parc immobilier existant " ; qu'en disposant en outre que la taxe sera " due pour chaque logement vacant depuis au moins deux années consécutives, au 1er janvier de l'année d'imposition ", mais ne le sera pas " en cas de vacance indépendante de la volonté du contribuable ", **le législateur a, conformément au sixième alinéa de l'article 34 de la Constitution, fixé des règles d'assiette de la nouvelle contribution créée par la loi ; qu'enfin, en prévoyant que " le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions de la taxe sont régis comme en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties ", il a déterminé les règles de recouvrement de ladite taxe ; que, dès lors, les griefs tirés de ce que le législateur n'aurait pas épuisé sa compétence sont infondés ; (...)**

16. Considérant, toutefois, que l'objet de la taxation instituée par les dispositions critiquées est d'inciter les personnes mentionnées au III de l'article 51 à mettre en location des logements susceptibles d'être loués ; qu'il résulte des principes constitutionnels ci-dessus énoncés que la différence de traitement fiscal instaurée par cet article entre ces personnes n'est conforme à la Constitution que si les critères d'assujettissement retenus pour l'application du même article sont en rapport direct avec cet objet ; que **ladite taxation ne peut dès lors frapper que des logements habitables, vacants et dont la vacance tient à la seule volonté de leur détenteur** ;

17. Considérant, sur le premier point, que ne sauraient être assujettis des logements qui ne pourraient être rendus habitables qu'au prix de travaux importants et dont la charge incomberait nécessairement à leur détenteur ;

18. Considérant, sur le deuxième point, que ne sauraient être regardés comme vacants des logements meublés affectés à l'habitation et, comme tels, assujettis, en vertu du 1° du I de l'article 1407 du code général des impôts, à la taxe d'habitation ;

19. Considérant, sur le troisième point, que ne sauraient être assujettis des logements dont la vacance est imputable à une cause étrangère à la volonté du bailleur, faisant obstacle à leur occupation durable, à titre onéreux ou gratuit, dans des conditions normales d'habitation, ou s'opposant à leur occupation, à titre onéreux, dans des conditions normales de rémunération du bailleur ; qu'ainsi, doivent être notamment exonérés les logements ayant vocation, dans un délai proche, à disparaître ou à faire l'objet de travaux dans le cadre d'opérations d'urbanisme, de réhabilitation ou de démolition, ou les logements mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneur ;

20. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sous ces réserves, l'article 51 est conforme à la Constitution ;

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

- SUR LE PARAGRAPHE I DE L'ARTICLE 16 :

134. Considérant que le paragraphe I de l'article 16 modifie l'article 232 du code général des impôts relatif à la taxe sur les logements vacants ; que son 1° donne une nouvelle rédaction de la première phrase du premier alinéa de cet article, relatif à la définition des zones urbaines dans lesquelles cette taxe peut être instituée ; qu'il assouplit les critères qui encadrent l'institution de cette taxe et étend son application aux communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de cent cinquante mille habitants et de moins de deux cent mille habitants ; que son 2° réduit de deux ans à un an le délai de vacance à l'expiration duquel la taxe est due ; que son 3° modifie le tarif et relève le taux de cette taxe en le fixant à 12,5 % de la valeur locative la première année d'imposition et 25 % à compter de la deuxième ; que le 4° porte de trente jours à quatre-vingt-dix jours consécutifs par an la durée d'occupation d'un logement en deçà de laquelle ce dernier est regardé comme vacant ;

135. Considérant que l'objet de la taxation instituée par les dispositions de l'article 232 du code général des impôts est d'inciter les personnes redevables de cette taxe à mettre en location des logements susceptibles d'être loués ; qu'il résulte des principes constitutionnels d'égalité devant la loi et les charges publiques que la différence de traitement fiscal instaurée par cet article à l'égard des personnes redevables de cette taxe n'est conforme à la Constitution que si les critères d'assujettissement retenus sont en rapport direct avec l'objectif poursuivi ; que ladite taxation ne peut, dès lors, frapper que des logements habitables, vacants et dont la vacance tient à la seule volonté de leur détenteur ;

136. Considérant, en premier lieu, **que ne sauraient être assujettis à cette taxe des logements qui ne pourraient être rendus habitables qu'au prix de travaux importants et dont la charge incomberait nécessairement à leur détenteur ;**

137. Considérant, en deuxième lieu, que ne sauraient être regardés comme vacants des logements meublés affectés à l'habitation et, comme tels, assujettis, en vertu du 1° du paragraphe I de l'article 1407 du code général des impôts, à la taxe d'habitation ;

138. Considérant, en troisième lieu, que ne sauraient être assujettis des logements dont la vacance est imputable à une cause étrangère à la volonté du bailleur, faisant obstacle à leur occupation durable, à titre onéreux ou gratuit, dans des conditions normales d'habitation, ou s'opposant à leur occupation, à titre onéreux, dans des conditions normales de rémunération du bailleur ; qu'ainsi, doivent être notamment exonérés les logements ayant vocation,

dans un délai proche, à disparaître ou à faire l'objet de travaux dans le cadre d'opérations d'urbanisme, de réhabilitation ou de démolition, ou les logements mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneur ;

139. Considérant que, sous les réserves énoncées aux considérants 136 à 138, les dispositions du paragraphe I de l'article 16 sont conformes à la Constitution ;

VIII. Sur la garantie des droits (*art. 31 et 33 de la LFI ; art. 46 de la LFR*)

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° 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° 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° 2010-19/27 QPC du 30 juillet 2010, Époux P. et autres [Perquisitions fiscales]**

14. Considérant que, selon le premier requérant, **ces dispositions méconnaîtraient le principe de non-rétroactivité de la loi pénale consacré par l'article 8 de la Déclaration de 1789, le droit de consentir à l'impôt, prévu par son article 14, et le principe de la séparation des pouvoirs garanti par son article 16 ;**

15. Considérant, en premier lieu, que la disposition contestée n'institue ni une incrimination ni une peine ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance de la non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère doit être écarté ;

16. Considérant, en deuxième lieu, 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 les dispositions de l'article 14 de la Déclaration de 1789 sont mises en œuvre par l'article 34 de la Constitution et n'instituent pas un droit ou une liberté qui puisse être invoqué, à l'occasion d'une instance devant une juridiction, à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution ; que, dès lors, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 14 de la Déclaration de 1789 doit être écarté ;

17. Considérant, en troisième lieu, 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 ;**

18. Considérant que, d'autre part, **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 ;**

19. Considérant que les 1° et 3° du paragraphe IV de l'article 164 de la loi du 4 août 2008 susvisée reconnaissent à certains contribuables ayant fait l'objet, avant l'entrée en vigueur de cette loi, de visites par des agents de l'administration fiscale, le droit de former un appel contre l'ordonnance ayant autorisé cette visite ou un recours contre le déroulement de ces opérations ; qu'ils font ainsi bénéficier rétroactivement ces personnes des nouvelles voies de recours désormais prévues par l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales ; qu'ils n'affectent donc aucune situation légalement acquise dans des conditions contraires à la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration de 1789 ;

20. Considérant que les 1° et 3° du paragraphe IV de l'article 164 de la loi du 4 août 2008 susvisée ainsi que l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales, dans sa rédaction issue de la même loi, ne sont contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit,

- **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 ;

- **Décision n° 2014-386 QPC du 28 mars 2014, Collectivité de Saint-Barthélemy [Dotation globale de compensation]**

- SUR LE GRIEF TIRÉ DE L'ATTEINTE À UNE SITUATION LÉGALEMENT ACQUISE :

13. Considérant que la collectivité requérante soutient qu'il résultait des dispositions législatives organiques et ordinaires en vigueur au 31 décembre 2008 qu'elle pouvait légitimement attendre des effets de ces dispositions que le transfert de compétences résultant de la loi organique du 21 février 2007 susvisée ne ferait naître aucune créance au profit de l'État ; que, par conséquent, les dispositions contestées méconnaîtraient les exigences de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

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 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 ne saurait, sans motif d'intérêt général suffisant, ni porter atteinte aux situations légalement acquises ni remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations ;

16. Considérant que les dispositions des articles L.O. 6271-4 et L.O. 6271-5 du code général des collectivités territoriales ont défini les conditions dans lesquelles doit être assurée la compensation financière des charges transférées à la collectivité de Saint-Barthélemy ; que le 3° du paragraphe II de l'article 104 de la loi du 25 décembre 2007 susvisée a précisé les conditions de calcul de la dotation globale de compensation destinée à ajuster les ressources transférées aux charges transférées ; que ces dispositions n'avaient ni pour objet ni pour effet de garantir que la dotation globale de compensation assurant le « solde » de la compensation financière du transfert de compétences ne puisse être mise à la charge de la collectivité de Saint-Barthélemy ; que, par suite, le dernier alinéa du 3° du paragraphe II de l'article 104 de la loi du 25 décembre 2007 susvisée, dans sa rédaction issue de l'article 6 de la loi du 30 décembre 2008 susvisée, qui précise les modalités de versement de cette dotation globale de compensation par la collectivité de Saint-Barthélemy à l'État, ne porte pas atteinte à une situation légalement acquise et ne remet pas en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus d'une telle situation ; que, par suite, le grief tiré de l'atteinte aux exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789 doit être écarté ;

- **Décision n° 2014-706 DC du 18 décembre 2014, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015**

- SUR L'ARTICLE 23 :

2. Considérant que l'article 23 prévoit le versement anticipé, aux organismes chargés du recouvrement des cotisations de sécurité sociale, de certaines cotisations sociales et autres contributions correspondant aux indemnités de congés payés dues aux salariés dont les employeurs sont affiliés à une caisse de congés payés ; que le législateur a ainsi entendu que le montant de ces cotisations sociales et autres contributions, antérieurement versées par ces employeurs à des caisses de congés payés, soient retenues à la source au bénéfice de la sécurité sociale ;

3. Considérant que le paragraphe I de l'article 23 modifie le code de la sécurité sociale ; que le 1° de ce paragraphe I supprime la disposition de l'article L. 136-5 du code de la sécurité sociale qui prévoit que la contribution sociale généralisée due sur les indemnités de congés payés est précomptée par les caisses de congés payés ; que le 2° de ce paragraphe I donne une nouvelle rédaction de l'article L. 243-1-3 du même code ; que le premier alinéa de cet article L. 243-1-3 prévoit que les employeurs affiliés à une caisse de congés payés s'acquittent, auprès des unions pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales ou, le cas échéant, des caisses générales de sécurité sociale, des cotisations sociales et autres contributions correspondant aux indemnités de congés payés servies à leurs salariés par une caisse de congés payés ; que, pour les contributions versées au fonds national d'aide au logement et au titre du « versement transport », le 1° de

l'article L. 243-1-3 dispose que les employeurs s'en acquittent par le versement libératoire de majorations proportionnelles aux cotisations et contributions correspondantes dont ils sont redevables au titre des rémunérations versées à leurs salariés ; que le 2° de l'article L. 243-1-3 prévoit, pour les cotisations de sécurité sociale, la contribution sociale généralisée, la contribution pour le remboursement de la dette sociale et la contribution de solidarité pour l'autonomie, que les employeurs s'acquittent d'un versement correspondant aux montants d'indemnités de congés payés dus aux caisses de congés payés ; que ce 2° prévoit un mécanisme d'ajustement, le cas échéant, pour la part salariale des cotisations sociales et autres contributions ;

4. Considérant que le paragraphe II de l'article 23 est relatif aux modalités d'entrée en vigueur de l'article L. 243-1-3 du code de la sécurité sociale dans sa nouvelle rédaction ; que le A de ce paragraphe II prévoit que l'article L. 243-1-3 s'applique, s'agissant des cotisations sociales et autres contributions visées au 2° de cet article, aux périodes d'acquisition des droits à congés postérieures au 1er avril 2015 ; que le B de ce paragraphe II prévoit une période transitoire, fixée par décret et qui s'achèvera au plus tard le 1er avril 2018, pendant laquelle le versement anticipé des cotisations sociales et autres contributions visées au 2° de l'article L. 243-1-3 auprès des organismes chargés du recouvrement des cotisations de sécurité sociale est effectué non par les employeurs mais par les caisses de congés payés ; que le B du paragraphe II prévoit un ajustement, le cas échéant, sur la base des indemnités de congés payés effectivement versées aux salariés ; que le C de ce paragraphe II prévoit que les employeurs pourront, sans attendre l'échéance de la période transitoire, s'acquitter des cotisations sociales et autres contributions visées au 2° de l'article L. 243-1-3 auprès des organismes chargés du recouvrement des cotisations de sécurité sociale ;

5. Considérant que, selon les députés requérants, en modifiant les conditions dans lesquelles les caisses de congés payés participent au recouvrement des cotisations sociales et des autres contributions correspondant aux indemnités de congés payés servies aux salariés intéressés et en privant ainsi ces caisses d'une ressource de trésorerie, les dispositions de l'article 23 portent atteinte à la garantie des droits protégée par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; que les règles posées par l'article 23 seraient d'une telle complexité qu'elles méconnaîtraient l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; qu'enfin, ces dispositions engendreraient des différences de traitement injustifiées entre les employeurs et salariés des secteurs d'activité relevant de caisses de congés payés et les autres, ainsi qu'entre les salariés des secteurs d'activité relevant d'une caisse de congés payés selon qu'ils prennent ou non l'intégralité de leurs congés, en violation du principe d'égalité devant la loi ; (...)

8. Considérant, en deuxième lieu, 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 » ;

9. 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 ne saurait, sans motif d'intérêt général suffisant, ni porter atteinte aux situations légalement acquises ni remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations ;

10. Considérant que les caisses de congés payés prévues par les dispositions de l'article L. 3141-30 du code du travail sont chargées du service des indemnités de congés payés aux salariés des employeurs des secteurs d'activité relevant d'une telle caisse ; qu'elles ne tiennent de la loi aucun droit à bénéficier de l'avantage de trésorerie résultant du décalage entre la perception des cotisations sociales et autres contributions correspondant à ces indemnités auprès des employeurs et leur reversement ultérieur aux organismes chargés du recouvrement des cotisations de sécurité sociale ; que, par suite, en prévoyant que les cotisations sociales et autres contributions seront recouvrées par ces organismes lors de la perception par les caisses de congés payés des sommes dues par les employeurs au titre des indemnités de congés payés dues à leurs salariés, **l'article 23 n'a ni porté atteinte à une situation légalement acquise ni remis en cause les effets qui pouvaient légitimement être attendus d'une telle situation ;**

IX. Sur l'objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi *(art. 33 de la LFI ; art. 46 et 80 de la LFR)*

A. Normes de référence

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

- Article 4

La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi.

- Article 5

La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas.

- Article 6

La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

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

- SUR LE PLAFONNEMENT DE CERTAINS AVANTAGES FISCAUX :

(...)

76. Considérant que les requérants soutiennent que ces dispositions méconnaissent le principe d'égalité devant les charges publiques ; qu'ils font valoir, d'une part, que le choix des avantages fiscaux soumis au plafonnement ne traduit pas une différence objective de situation entre contribuables ; qu'il se réfèrent notamment aux avantages fiscaux accordés aux investissements outre-mer ; qu'ils exposent que les critères retenus sont flous, ce qui est d'autant plus inacceptable que ce dispositif est appelé à s'appliquer à tout nouveau mécanisme fiscal dérogatoire ; qu'ils ajoutent, d'autre part, que le principe d'une majoration du plafond en fonction du nombre d'enfants à charge ou de personnes membres du foyer âgés de plus de 65 ans ne repose pas sur un motif d'intérêt général en rapport avec l'objet de la loi ;

77. Considérant que l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration de 1789 et " la garantie des droits " requise par son article 16 ne seraient pas effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des règles qui leur sont applicables et si ces règles présentaient une complexité excessive au regard de l'aptitude de leurs destinataires à en mesurer utilement la portée ; qu'en particulier, le droit au recours pourrait en être affecté ; que cette complexité restreindrait l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles qui sont déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel " tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas " ;

78. Considérant qu'en matière fiscale, la loi, lorsqu'elle atteint un niveau de complexité tel qu'elle devient inintelligible pour le citoyen, méconnaît en outre l'article 14 de la Déclaration de 1789, aux termes duquel :

" 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 " ;

79. Considérant qu'il en est particulièrement ainsi lorsque la loi fiscale invite le contribuable, comme en l'espèce, à opérer des arbitrages et qu'elle conditionne la charge finale de l'impôt aux choix éclairés de l'intéressé ; qu'au regard du principe d'égalité devant l'impôt, la justification des dispositions fiscales incitatives est liée à la possibilité effective, pour le contribuable, d'évaluer avec un degré de prévisibilité raisonnable le montant de son impôt selon les diverses options qui lui sont ouvertes ;

80. Considérant, toutefois, que des motifs d'intérêt général suffisants peuvent justifier la complexité de la loi ;

81. Considérant que c'est au regard des principes ci-dessus énoncés que doit être appréciée la conformité à la Constitution de l'article 78 de la loi de finances pour 2006 ;

82. Considérant, en premier lieu, que les destinataires des dispositions en cause ne sont pas seulement l'administration fiscale, mais aussi les contribuables, appelés à calculer par avance le montant de leur impôt afin d'évaluer l'incidence sur leurs choix des nouvelles règles de plafonnement ;

83. Considérant qu'un tel calcul impliquerait notamment la conversion en réduction d'impôt des avantages se traduisant par une déduction de l'assiette du revenu imposable ; que cette conversion impliquerait le recours à un taux moyen d'imposition défini par un ratio dont le contribuable devrait évaluer par avance le numérateur et le dénominateur par référence aux nombreuses dispositions auxquelles renvoie l'article 78 ; que le calcul devrait en outre prendre en compte l'incidence des reprises, lorsque des engagements pluriannuels n'ont pu être respectés ; qu'il devrait également tenir compte des particularités que conserveraient certains régimes d'incitation fiscale spécifiques en matière d'investissement dans les entreprises ou dans l'immobilier, qu'il s'agisse des possibilités de report, de l'aménagement de leurs régimes propres incidemment réalisé par l'article 78, de l'existence future de plusieurs plafonds ou de ce qu'une partie de l'avantage échapperait au plafonnement ;

84. Considérant que la complexité de ces règles se traduit notamment par la longueur de l'article 78, par le caractère imbriqué, incompréhensible pour le contribuable, et parfois ambigu pour le professionnel, de ses dispositions, ainsi que par les très nombreux renvois qu'il comporte à d'autres dispositions elles-mêmes imbriquées ; que les incertitudes qui en résulteraient seraient source d'insécurité juridique, notamment de malentendus, de réclamations et de contentieux ;

85. Considérant que **la complexité du dispositif organisé par l'article 78 pourrait mettre une partie des contribuables concernés hors d'état d'opérer les arbitrages auxquels les invite le législateur ; que, faute pour la loi de garantir la rationalité de ces arbitrages, serait altérée la justification de chacun des avantages fiscaux correspondants du point de vue de l'égalité devant l'impôt ;**

86. Considérant, dans ces conditions, que la complexité de l'article 78 est, au regard des exigences constitutionnelles ci-dessus rappelées, excessive ;

87. Considérant, en second lieu, que le gain attendu, pour le budget de l'Etat, du dispositif de plafonnement des avantages fiscaux organisé par l'article 78 de la loi déferée est sans commune mesure avec la perte de recettes résultant des dispositions de ses articles 74, 75 et 76 ;

88. Considérant, dès lors, que la complexité nouvelle imposée aux contribuables ne trouve sa contrepartie dans aucun motif d'intérêt général véritable ;

89. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la complexité de l'article 78 de la loi de finances pour 2006 est à la fois excessive et non justifiée par un motif d'intérêt général suffisant ; qu'il y a lieu en conséquence, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs de la saisine, de déclarer cet article contraire à la Constitution

- **Décision n° 2009-588 DC du 6 août 2009 - Loi réaffirmant le principe du repos dominical et visant à adapter les dérogations à ce principe dans les communes et zones touristiques et thermales ainsi que dans certaines grandes agglomérations pour les salariés volontaires**

12. Considérant, en deuxième lieu, qu'il ressort des travaux parlementaires qu'en utilisant les termes d' " unités urbaines ", le législateur s'est référé à une notion préexistante, définie par l'Institut national de la statistique et des études économiques ; que, s'il appartient aux autorités chargées de mettre en oeuvre ce nouveau dispositif d'apprécier, sous le contrôle des juridictions compétentes, les situations de fait répondant aux conditions d' " habitudes de consommation dominicale " ainsi que d' " importance de la clientèle concernée " et d' " éloignement de celle-ci du périmètre ", ces notions ne revêtent pas un caractère équivoque et sont suffisamment précises pour garantir contre le risque d'arbitraire ; que, dès lors, le grief tiré de la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi doit être écarté ;

- **Décision n° 2009-590 DC du 22 octobre 2009 - Loi relative à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur internet**

29. Considérant, d'autre part, que, s'il appartient aux juridictions compétentes d'apprécier les situations de fait répondant à la " négligence caractérisée " mentionnée à l'article L. 335-7-1 du code de la propriété intellectuelle, cette notion, qui ne revêt pas un caractère équivoque, est suffisamment précise pour garantir contre le risque d'arbitraire ;

- **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 agréé, 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° 2013-371 QPC du 7 mars 2014, SAS Labeyrie [Majoration de la contribution supplémentaire à l'apprentissage]**

1. Considérant que le paragraphe I de l'article 230 H du code général des impôts institue une contribution supplémentaire à l'apprentissage ; qu'aux termes du premier alinéa du paragraphe V de cet article : « Le montant de la contribution mentionnée au I est versé aux organismes collecteurs agréés mentionnés aux articles L. 6242-1 et L. 6242-2 du code du travail avant le 1er mars de l'année suivant celle du versement des salaires. À défaut de versement ou en cas de versement insuffisant à la date précitée, le montant de la contribution est versé au comptable public compétent selon les modalités définies au III de l'article 1678 quinquies, majoré de l'insuffisance constatée » ;

2. Considérant que, selon la société requérante, le premier alinéa du paragraphe V de l'article 230 H du code général des impôts, en tant qu'il prévoit, à défaut de versement ou en cas de versement insuffisant, une majoration du montant de la contribution supplémentaire à l'apprentissage égale à l'insuffisance constatée, méconnaît le principe de légalité des délits et des peines ainsi que les principes de nécessité, de proportionnalité et d'individualisation des peines ;

3. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée » ; que les principes énoncés par cet article s'appliquent non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition ;

4. Considérant que l'article 230 H du code général des impôts instaure une imposition dénommée contribution supplémentaire à l'apprentissage, qui a pour assiette les rémunérations des salariés ; que le premier alinéa du paragraphe V de l'article 230 H prévoit qu'en cas de défaut de versement ou de versement insuffisant de la contribution supplémentaire à l'apprentissage le 1er mars de l'année suivant celle du versement des salaires, le montant de la contribution qui doit être versé au comptable public compétent selon les modalités définies au

paragraphe III de l'article 1678 quinquies du code général des impôts est majoré de l'insuffisance constatée ; que cette majoration de la contribution en cas d'infraction aux dispositions législatives relatives à la liquidation et à l'acquittement de la contribution, qui tend à sanctionner les personnes ayant liquidé de manière erronée ou ayant éludé le paiement de la contribution, a le caractère d'une punition ;

5. Considérant, en deuxième lieu, que le législateur tient de l'article 34 de la Constitution, ainsi que du principe de légalité des délits et des peines qui résulte de l'article 8 de la Déclaration de 1789, l'obligation de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis ;

6. Considérant **qu'en prévoyant que la majoration de la contribution supplémentaire à l'apprentissage est appliquée à l'insuffisance constatée à la date à laquelle la personne doit s'être acquittée de cette imposition et en fixant le montant de cette majoration à celui de l'imposition non acquittée, le législateur a défini de manière suffisamment claire et précise le manquement à l'obligation fiscale et la sanction dont il est assorti ; que, par suite, les dispositions contestées ne méconnaissent pas le principe de légalité des délits et des peines ;**

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

- SUR L'ARTICLE 106 :

126. Considérant que le paragraphe I de l'article 106 insère dans l'article 57 du code général des impôts notamment un nouvel alinéa qui dispose : « Lorsqu'une entreprise transfère une ou plusieurs fonctions ou un ou plusieurs risques à une entreprise liée, au sens du 12 de l'article 39, cesse de les exercer ou de les assumer en tout ou partie, et que son résultat d'exploitation constaté au cours de l'un des deux exercices suivant le transfert est inférieur d'au moins 20 % à la moyenne de ceux des trois exercices précédant le transfert, elle doit établir qu'elle a bénéficié d'une contrepartie équivalente à celle qui aurait été convenue entre des entreprises n'ayant pas un tel lien de dépendance. À cet effet, elle fournit à l'administration, à la demande de celle-ci, tous les éléments utiles à la détermination des résultats réalisés avant et après le transfert par les entreprises qui y sont parties, y compris celles bénéficiaires du transfert. À défaut, les bénéfices qui auraient dû être réalisés sont incorporés à ses résultats. L'obligation de justification mentionnée au premier alinéa du présent article n'est applicable ni à la cession d'un actif isolé, ni à la concession du droit d'utilisation de celui-ci lorsque cette cession ou cette concession est indépendante de tout autre transfert de fonction ou de risque » ; que le paragraphe II de l'article 106 prévoit que ces dispositions s'appliquent aux exercices clos à compter du 31 décembre 2013 ;

127. Considérant que, selon les requérants, les conditions d'entrée en vigueur de ces dispositions leur confèrent une portée rétroactive en ce qu'elles imposent une modification des dispositions contractuelles en vertu desquelles des réorganisations d'entreprises ont déjà été réalisées ; que les sénateurs requérants font également valoir qu'en s'abstenant de définir précisément le champ et les conditions d'application de la règle de réintégration des bénéfices, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence ; qu'il en irait en particulier ainsi en raison de l'absence de définition des notions de transfert de « fonctions » et de « risques » ;

128. Considérant **qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures » ; qu'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, impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ;**

129. Considérant que le premier alinéa de l'article 57 du code général des impôts dispose que, pour l'établissement de l'impôt sur le revenu dû par les entreprises qui sont sous la dépendance ou qui possèdent le contrôle d'entreprises situées hors de France, les bénéfices indirectement transférés à ces dernières, soit par voie de majoration ou de diminution des prix d'achat ou de vente, soit par tout autre moyen, « sont incorporés aux résultats accusés par les comptabilités » ; que le nouvel alinéa inséré dans l'article 57 par l'article 106 prévoit, en cas de transfert de fonctions ou de risques, et à certaines conditions touchant en particulier à l'évolution négative du résultat d'exploitation concomitante au transfert, d'une part, qu'il appartient à l'entreprise d'apporter la preuve qu'elle a bénéficié d'une contrepartie équivalente à celle qui aurait été convenue entre des entreprises n'ayant pas un tel lien de dépendance et, d'autre part, qu'à défaut, « les bénéfices qui auraient dû être réalisés » sont incorporés au résultat ;

130. Considérant que **les notions de transfert de fonctions et de risques ne sont pas définies ; qu'en outre, la période correspondant aux bénéfices « qui auraient dû être réalisés » et sont incorporés dans les résultats n'est pas déterminée ; qu'au surplus, la dernière phrase du nouvel alinéa inséré dans l'article 57 définit des cas de dispense de « l'obligation de justification mentionnée au premier alinéa » de cet article, alors que ce premier alinéa n'impose aucune « obligation de justification » ; qu'il résulte de ce qui précède, qu'en adoptant l'article**

106, le législateur a méconnu tant l'étendue de sa compétence que l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; que, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre grief, l'article 106 doit être déclaré contraire à la Constitution ;

X. Sur les principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales

(art. 23 de la LFI)

A. Norme de référence

1. Constitution du 4 octobre 1958

- **Article 72**

Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

- **Article 72-2**

Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en oeuvre.

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

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales

B. Jurisprudence constitutionnelle

1. Sur le principe de libre administration

- **Décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991 - Loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes**

11. Considérant que si, en vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales "s'administrent librement par des conseils élus", chacune d'elles le fait "dans les conditions prévues par la loi" ; que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ;

12. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 234-1 du code des communes "une dotation globale de fonctionnement est instituée en faveur des communes et de certains de leurs groupements. Elle se compose d'une dotation de base, d'une dotation de péréquation, d'une dotation de compensation et, le cas échéant, de concours particuliers" ; qu'en vertu du même article, chaque année, le montant de la dotation globale de fonctionnement des communes est arrêté, par le comité des finances locales, pour être inscrit dans le projet de loi de finances ; que selon l'article L. 234-19 du code précité, la dotation de base, la dotation de péréquation et la dotation de compensation font l'objet de versements mensuels alors que les concours particuliers font l'objet d'un versement annuel, avant la fin de l'exercice en cours, avec la possibilité d'acomptes ; que l'article L. 234-19-1 ajouté au code des communes par la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 a instauré un mécanisme d'attribution de garantie minimale ;

13. Considérant que dans le cadre de ces dispositions les communes ont arrêté avant le 31 mars 1991, terme imparti par l'article 7 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée, leur budget primitif pour l'exercice 1991 ; que si l'article 10 de la loi déferée réduit pour certaines catégories de communes de plus de 10 000 habitants disposant notamment d'un potentiel fiscal par habitant élevé la garantie de progression minimale des attributions de la dotation globale de fonctionnement, les conséquences qui en résultent pour les communes concernées ne peuvent être regardées comme constituant une entrave à la libre administration des collectivités territoriales ; **qu'en effet, l'application de l'article 10 de la loi n'est susceptible d'entraîner, dans l'hypothèse la plus défavorable, qu'une diminution minime de la progression de leur dotation globale de fonctionnement, laquelle ne constitue d'ailleurs qu'une partie des recettes de fonctionnement des communes ;**

- **Décision n° 2012-255/265 QPC du 29 juin 2012 - Départements de la Seine-Saint-Denis et du Var [Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements]**

8. Considérant, d'une part, que, pour assurer la mise en œuvre **du dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, le législateur a institué, à l'article L. 3334-18 du code général des collectivités territoriales, un dispositif de péréquation des recettes provenant de la part départementale des droits de mutation à titre onéreux** ; qu'il a ainsi entendu assurer une redistribution de ces recettes qui sont réparties très inégalement à l'échelle du territoire national ; que, pour fixer la liste des départements devant contribuer au Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux ainsi que le montant des prélèvements à opérer sur une fraction de ces recettes, les dispositions contestées retiennent uniquement des critères fondés sur les inégalités affectant le montant et la croissance des recettes de droits de mutation à titre onéreux des départements ; que la proportion des recettes provenant des droits de mutation à titre onéreux perçus par un département pouvant faire l'objet de ces prélèvements est plafonnée à 10 % ; que le seul critère défini pour retenir les départements devant bénéficier des versements du Fonds est le potentiel financier des départements ; que le critère défini pour fixer le montant des versements est également celui du potentiel financier, partiellement pondéré par le critère de la population départementale et par celui du produit des droits de mutation à titre onéreux perçus dans chaque département ; que les critères de détermination des départements contributeurs et des départements bénéficiaires comme les critères de redistribution retenus sont objectifs et rationnels ; qu'ils sont en lien direct avec l'objectif poursuivi par le législateur de redistribuer les recettes provenant de la part départementale des droits de mutation à titre onéreux ; qu'il n'en résulte pas de rupture caractérisée de l'égalité des collectivités territoriales devant les charges publiques ; **qu'il n'est pas davantage porté atteinte à la libre administration des départements ;**

- **Décision n° 2013-315 QPC du 26 avril 2013 - Commune de Couvrot [Fusion d'EPCI en un EPCI à fiscalité propre]**

10. Considérant, en premier lieu, que les règles relatives à la fusion des établissements publics de coopération intercommunale affectent la libre administration des communes faisant partie de ces établissements publics ; qu'en imposant à des communes de faire partie d'un établissement public de coopération intercommunale, notamment lorsqu'elles souhaitent appartenir à un autre établissement public de coopération intercommunale, le législateur a entendu favoriser « la rationalisation de la carte de l'intercommunalité » et le renforcement de l'intercommunalité à fiscalité propre ; qu'en particulier, la procédure prévue au huitième alinéa du paragraphe III de l'article 60, qui permet au préfet de passer outre à l'opposition des communes, n'est applicable que jusqu'au 1er juin 2013 ; que le législateur a pu, dans les buts d'intérêt général de renforcement et de « rationalisation de la carte de l'intercommunalité », apporter ces limitations à la libre administration des communes ; que tout maire qui en

fait la demande est entendu par la commission départementale de la coopération intercommunale ; que, dans ces conditions, le grief **tiré de la méconnaissance de la libre administration des collectivités territoriales doit être écarté** ;

- **Décision n° 2013-666 DC du 11 avril 2013 - Loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes**

. En ce qui concerne le grief tiré de l'atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales :

32. Considérant que l'article 24 de la loi déferée a pour objet de supprimer les zones de développement de l'éolien créées par la loi du 13 juillet 2005 susvisée et de modifier les dispositions relatives aux obligations de rachat de la production d'électricité éolienne ; que le paragraphe I de l'article 24 abroge l'article L. 314-9 du code de l'énergie relatif aux modalités de définition des zones de développement de l'éolien et modifie les articles L. 314-1 et L. 314-10 du même code ; que le paragraphe II de l'article 24 complète en outre le dernier alinéa de l'article L. 553-1 du code de l'environnement par une phrase prévoyant que l'autorisation d'exploiter des éoliennes « tient compte des parties du territoire régional favorables au développement de l'énergie éolienne définies par le schéma régional éolien mentionné au 3° du I de l'article L. 222-1, si ce schéma existe » ;

33. Considérant que, selon les requérants, les dispositions de l'article 24 de la loi portent atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales en ce qu'elles mettent en place une « quasi tutelle » des conseils régionaux sur les conseils communautaires et les conseils municipaux et en ce qu'elles privent les communes des recettes fiscales liées à l'implantation des éoliennes ;

34. Considérant que **l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ; que, si, en vertu des articles 72 et 72-2 de la Constitution, les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus » et « bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement », elles le font « dans les conditions prévues par la loi »** ;

35. Considérant que les dispositions de l'article 24 de la loi déferée, en supprimant les zones de développement de l'éolien, ont pour effet de ne plus subordonner l'obligation d'achat de l'électricité produite à l'implantation des éoliennes dans de telles zones, ce qui n'affecte pas en soi les recettes des communes ; que la suppression des zones de développement de l'éolien n'a pas pour effet de porter atteinte aux compétences des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont le territoire est compris dans le périmètre des schémas régionaux éoliens ; qu'elle n'a pas davantage pour effet d'instaurer une « quasi tutelle » de la région sur les communes, alors que les éoliennes peuvent toujours être implantées hors des zones définies par le schéma régional éolien ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance du principe de libre administration des collectivités territoriales doit être écarté ;

2. Sur le principe d'autonomie financière

- **Décision n° 87-237 DC du 30 décembre 1987 - Loi de finances pour 1988**

4. Considérant qu'aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce que le législateur, lorsqu'il décide que l'État compense la perte par les communes de recettes fiscales, pose le principe d'un seuil en deçà duquel il n'y a pas lieu à compensation ; qu'il lui est loisible de prévoir la fixation de ce seuil en valeur absolue aussi bien qu'en pourcentage ;

- **Décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990 - Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux**

14. Considérant que sur le fondement de ces dispositions, **il appartient au législateur de déterminer les limites à l'intérieur desquelles une collectivité territoriale peut être habilitée à fixer elle-même le taux d'une imposition établie en vue de pourvoir à ses dépenses ; que, toutefois, les règles posées par la loi ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration** ;

- **Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998 - Loi de finances pour 1999**

49. Considérant que, toutefois, les règles posées par la loi, sur le fondement de ces dispositions, ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration ;

50. Considérant qu'en contrepartie de la suppression progressive de la part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle, la loi institue une compensation dont le montant, égal, en 1999, à la perte de recettes pour chaque collectivité locale, sera indexé par la suite sur le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement, avant d'être intégré dans cette dernière à partir de 2004 et réparti selon les critères de péréquation qui la régissent ; que ces règles n'ont pour effet ni de diminuer les ressources globales des collectivités locales ni de restreindre leurs ressources fiscales au point d'entraver leur libre administration ;

- **Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales**

- SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA GARANTIE D'AUTONOMIE FINANCIÈRE :

19. Considérant que l'article 5 de la loi organique, qui donne une nouvelle rédaction à l'article L.O. 1114-4 du code général des collectivités territoriales, tend à garantir la pérennité de l'autonomie financière des collectivités territoriales ; qu'il prévoit que le Gouvernement transmettra au Parlement, pour une année donnée, au plus tard le 1er juin de la deuxième année qui suit, « un rapport faisant apparaître, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources ainsi que ses modalités de calcul et son évolution » ; qu'il indique que « si, pour une catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres ne répond pas aux règles fixées à l'article L.O. 1114-3, les dispositions nécessaires sont arrêtées, au plus tard, par une loi de finances pour la deuxième année suivant celle où ce constat a été fait » ;

20. Considérant qu'en prévoyant que le rapport transmis par le Gouvernement présentera, pour chaque catégorie de collectivités, non seulement la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources mais également ses « modalités de calcul », le législateur organique a nécessairement voulu que le Parlement soit mis à même de connaître cette part pour chaque collectivité territoriale et d'évaluer ainsi sa capacité de libre administration ;

21. Considérant, en outre, que **ces dispositions s'entendent sans préjudice de la possibilité pour le Conseil constitutionnel de censurer, le cas échéant, des actes législatifs ayant pour effet de porter atteinte au caractère déterminant de la part des ressources propres d'une catégorie de collectivités territoriales** ;

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

29. Considérant que le mode de calcul tant de la " compensation relais " que de l'augmentation éventuelle de celle-ci au profit des communes et des établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre, mis en œuvre au titre de la seule année 2010, permet qu'il soit fondé sur les délibérations prises par les collectivités territoriales au cours de l'année 2009 ; qu'en raison du caractère transitoire de cette mesure, consécutive à la suppression de la taxe professionnelle, la loi déferée a pu poser la règle selon laquelle le taux de la taxe professionnelle voté en 2009 ne serait pris en compte que dans la limite du taux applicable en 2008 majoré de 1 %, afin de faire obstacle à une augmentation supérieure du taux de cette taxe qui n'aurait été motivée que par l'annonce de la suppression de la taxe professionnelle ;

30. Considérant qu'il suit de là que **les dispositions retenues par l'article 1640 B du code général des impôts pour calculer le montant de la " compensation relais " versée par l'État aux collectivités territoriales en 2010 ne portent pas une atteinte inconstitutionnelle au principe de libre administration et de libre disposition de leurs ressources propres par les collectivités territoriales et n'instituent pas entre elles une inégalité de traitement qui ne serait pas fondée sur un motif d'intérêt général** ; qu'elles n'ont pas non plus pour effet de les priver de la possibilité de prévoir le montant de leurs ressources au cours de l'année 2010 ;

XI. Sur les principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines (art. 78 et 79 de la LFI)

A. Normes de référence

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

- Article 8

La Loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une Loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.

2. Constitution du 4 octobre 1958

- Article 34

La loi fixe les règles concernant :

(...)

- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- Décision n° 86-215 DC du 3 septembre 1986, Loi relative à la lutte contre la criminalité et la délinquance

(...)

7. Considérant qu'en l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue, il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de substituer sa propre appréciation à celle du législateur en ce qui concerne la nécessité des peines attachées aux infractions définies par celui-ci ; qu'aucune disposition du titre premier de la loi n'est manifestement contraire au principe posé par l'article 8 de la Déclaration de 1789 ;

- Décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental

13. Considérant que la rétention de sûreté et la surveillance de sûreté doivent respecter le principe, résultant des articles 9 de la Déclaration de 1789 et 66 de la Constitution, selon lequel la liberté individuelle ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit nécessaire ; qu'il incombe en effet au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public nécessaire à la sauvegarde de droits et principes de valeur constitutionnelle et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties ; qu'au nombre de celles-ci figurent la liberté d'aller et venir et le respect de la vie privée, protégés par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, ainsi que la liberté individuelle dont l'article 66 de la Constitution confie la protection à l'autorité judiciaire ; que les atteintes portées à l'exercice de ces libertés doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées à l'objectif de prévention poursuivi ;

- Décision n° 2011-220 QPC du 10 février 2012, M. Hugh A. [Majoration fiscale de 40 % pour non déclaration de comptes bancaires à l'étranger ou de sommes transférées vers ou depuis l'étranger]

3. Considérant qu'aux termes de l'article 8 de la Déclaration de 1789 : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée

antérieurement au délit, et légalement appliquée » ; **que le principe d'individualisation des peines qui découle de cet article implique que la majoration des droits, lorsqu'elle constitue une sanction ayant le caractère d'une punition, ne puisse être appliquée que si l'administration, sous le contrôle du juge, l'a expressément prononcée en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce ; qu'il ne saurait toutefois interdire au législateur de fixer des règles assurant une répression effective de la méconnaissance des obligations fiscales ;**

4. Considérant que l'article 1759 du code général des impôts institue, dans le recouvrement de l'impôt, une majoration fixe de 40 % du montant des droits dus par les contribuables domiciliés en France en cas de méconnaissance des obligations déclaratives relatives à la possession ou l'utilisation de comptes bancaires à l'étranger ou à des transferts de fonds vers ou en provenance de l'étranger ; que le législateur vise ainsi à améliorer la prévention et à renforcer la répression des dissimulations, par ces contribuables, de comptes bancaires à l'étranger ou de transferts de fonds vers ou en provenance de l'étranger ;

5. Considérant que, d'une part, l'article 1729 du code général des impôts institue une majoration des droits dus en cas d'inexactitudes ou d'omissions de déclarations commises de mauvaise foi ou au moyen de manoeuvres frauduleuses ou d'abus de droits ; que cette majoration peut se cumuler avec celle prévue par l'article 1759 du même code ; que le législateur assure ainsi une modulation des peines en fonction de la gravité des comportements réprimés ; que, d'autre part, la disposition contestée institue une sanction financière proportionnelle et dont la nature est directement liée à celle du manquement constaté ; que le juge décide, dans chaque cas, après avoir exercé son plein contrôle sur les faits invoqués et la qualification retenue par l'administration, soit de maintenir la majoration de 40 % prévue par l'article 1759 du code général des impôts, soit d'en dispenser le contribuable s'il estime que ce dernier apporte la preuve que les sommes, titres et valeurs transférés de ou vers l'étranger en méconnaissance des obligations déclaratives ne constituent pas des revenus imposables ; qu'il peut ainsi proportionner les pénalités selon la nature et la gravité des agissements commis par le contribuable ; **que le taux de 40 % de l'article 1759 du code général des impôts n'est pas manifestement disproportionné ;**

- **Décision n° 2012-225 QPC du 30 mars 2012, Société Unibail Rodamco [Majorations de la redevance pour création de locaux à usage de bureaux en Île-de-France]**

5. Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article 8 de la Déclaration de 1789 : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée » ; que les principes énoncés à l'article 8 de la Déclaration de 1789 s'appliquent non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition ;

6. Considérant qu'en cas de retard de paiement, la majoration de la redevance pour création de locaux à usage de bureaux dans la région Île-de-France a pour objet la compensation du préjudice subi par l'État du fait du paiement tardif de la redevance et ne revêt donc pas le caractère d'une punition ; qu'en revanche, la majoration de cette même redevance en cas d'infraction aux dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'acquittement de la redevance, qui tend à sanctionner les personnes ayant éludé le paiement de la redevance, a le caractère d'une punition ;

7. Considérant que **l'article L. 520-11 du code de l'urbanisme limite la majoration de la redevance applicable en ce dernier cas à 100 % du montant de la redevance éludée ; qu'en édictant cette majoration, dont l'assiette est définie et le taux plafonné par le législateur, l'article L. 520-11 ne méconnaît pas en lui-même le principe de nécessité des peines ; qu'en renvoyant au pouvoir réglementaire le soin de fixer le taux des majorations applicables**, cet article ne dispense aucunement le pouvoir règlementaire de respecter les exigences découlant de l'article 8 de la Déclaration de 1789 ; qu'il n'appartient pas au Conseil constitutionnel d'apprécier la conformité de l'article R. 520-10 du code de l'urbanisme à ces exigences ;

- **Décision n° 2012-267 QPC du 20 juillet 2012, Mme Irène L. [Sanction du défaut de déclaration des sommes versées à des tiers]**

2. Considérant que, selon la requérante, en punissant d'une amende égale à 50 % des sommes non déclarées le fait d'avoir manqué à l'obligation de déclarer les commissions, courtages, ristournes commerciales ou autres, vacations, honoraires occasionnels ou non, gratifications et autres rémunérations, versés à des tiers à l'occasion de l'exercice de sa profession, la disposition contestée porte atteinte aux principes de nécessité, de proportionnalité et d'individualisation des peines, qui découlent de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

3. Considérant que l'article 8 de la Déclaration de 1789 dispose : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires » ; que l'article 61-1 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité des dispositions législatives soumises à son examen aux droits et libertés que la Constitution garantit ; que, si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue ; qu'en outre, **le principe d'individualisation des peines qui découle de l'article 8 de la Déclaration de 1789 implique qu'une amende fiscale ne puisse être appliquée que si l'administration, sous le contrôle du juge, l'a expressément prononcée en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce ; qu'il ne saurait toutefois interdire au législateur de fixer des règles assurant une répression effective de la méconnaissance des obligations fiscales ;**

4. Considérant qu'en réprimant le manquement aux obligations, prévues à l'article 240, au 1 de l'article 242 ter et à l'article 242 ter B du code susvisé, de transmettre à l'administration fiscale des informations relatives aux sommes versées à d'autres contribuables, la disposition contestée sanctionne le non respect d'obligations déclaratives permettant à l'administration fiscale de procéder aux recoupements nécessaires au contrôle du respect, par les bénéficiaires des versements qui y sont mentionnés, de leurs obligations fiscales ;

5. Considérant qu'en fixant l'amende encourue par l'auteur des versements en proportion des sommes versées, le législateur a poursuivi un but de lutte contre la fraude fiscale qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle ; qu'il a proportionné la sanction en fonction de la gravité des manquements réprimés appréciée à raison de l'importance des sommes non déclarées ; que le taux de 50 % retenu n'est pas manifestement disproportionné ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la Déclaration de 1789 doit être écarté

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

- SUR LE 2 DU PARAGRAPHE VII DE L'ARTICLE 11 :

5. Considérant que le 2 du paragraphe VII de l'article 11 modifie l'article 28-2 du code de procédure pénale ; qu'il autorise le recours à la procédure d'enquête judiciaire menée par des agents de l'administration fiscale en cas de présomptions caractérisées qu'une infraction fiscale pour laquelle il existe un risque de déperissement des preuves résulte soit « d'une domiciliation fiscale fictive ou artificielle à l'étranger », soit « de toute autre manœuvre destinée à égarer l'administration » ;

6. Considérant que, selon les députés requérants, la définition insuffisamment précise de la notion de « manœuvre destinée à égarer l'administration » est inintelligible et porte atteinte à la liberté individuelle ainsi qu'à la protection de la vie privée et de l'inviolabilité du domicile ;

7. Considérant que **le législateur tient de l'article 34 de la Constitution, ainsi que du principe de légalité des délits et des peines qui résulte de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis ; que cette exigence s'impose non seulement pour exclure l'arbitraire dans le prononcé des peines, mais encore pour éviter une rigueur non nécessaire lors de la recherche des auteurs d'infractions ;**

8. Considérant qu'il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des droits et libertés constitutionnellement garantis ; qu'au nombre de ceux-ci figurent la protection de la vie privée qui découle de l'article 2 de la Déclaration de 1789 et le respect de la liberté individuelle que l'article 66 de la Constitution place sous la protection de l'autorité judiciaire ;

9. Considérant qu'en permettant que certains agents des services fiscaux puissent, sur réquisition de l'autorité judiciaire et sous le contrôle de cette dernière, mener des enquêtes judiciaires et recevoir des commissions rogatoires lorsqu'il existe des présomptions caractérisées que des infractions fiscales résultent d'une « manœuvre destinée à égarer l'administration », le législateur a complété la liste des circonstances dans lesquelles le ministre sur avis conforme de la commission des infractions fiscales peut déposer plainte et n'a pas modifié les procédures et les garanties dont est entourée l'enquête judiciaire fiscale ; qu'il a ainsi assuré entre la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infraction, d'une part, et l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, d'autre part, une conciliation qui n'est pas déséquilibrée ; qu'il n'a pas davantage méconnu la protection constitutionnelle de la liberté individuelle ; que les dispositions contestées ne sont pas entachées d'inintelligibilité ; que, par suite, elles doivent être déclarées conformes à la Constitution ;

- **Décision n° 2013-341 QPC du 27 septembre 2013, M. Smaïn Q. et autre [Majoration de la redevance d'occupation du domaine public fluvial pour stationnement sans autorisation]**

- SUR LE GRIEF TIRÉ DE LA VIOLATION DU PRINCIPE DE NÉCESSITÉ DES PEINES :

4. Considérant qu'aux termes de l'article 8 de la Déclaration de 1789 : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée » ; que les principes énoncés par cet article s'appliquent non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition ;

(...)

6. Considérant, d'une part, que l'article 61-1 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité des dispositions législatives soumises à son examen aux droits et libertés que la Constitution garantit ; que, si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue ;

7. Considérant que **l'article L. 2125-8 fixe la majoration de la redevance applicable à 100 % du montant de la redevance due pour un stationnement régulier à l'emplacement considéré ou à un emplacement similaire, sans application d'éventuels abattements ; qu'en édictant cette majoration proportionnelle, égale au montant de la redevance due, l'article L. 2125-8 institue une sanction qui ne revêt pas, en elle-même, un caractère manifestement disproportionné ;**

8. Considérant, d'autre part, que la majoration de la redevance prévue par l'article L. 2125-8 du code général de la propriété des personnes publiques s'applique « sans préjudice de la répression au titre des contraventions de grande voirie » ; qu'en particulier, outre le paiement de la majoration de 100 % de la redevance due pour un stationnement régulier, l'occupant sans droit ni titre du domaine public fluvial s'expose aux sanctions prévues par l'article L. 2132-9 du même code ; que le principe d'un tel cumul de sanctions n'est pas, en lui-même, contraire au principe de proportionnalité des peines garanti par l'article 8 de la Déclaration de 1789 ; que, toutefois, lorsque deux sanctions prononcées pour un même fait sont susceptibles de se cumuler, le principe de proportionnalité implique qu'en tout état de cause, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues ; qu'il appartient donc aux autorités administratives compétentes de veiller au respect de cette exigence ; que, sous cette réserve, le grief tiré de la violation du principe de nécessité des peines doit être écarté ;

- **Décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière**

- SUR L'ARTICLE 3 :

7. Considérant que l'article 3 modifie l'article 131-38 du code pénal, pour instaurer, dans certains cas, un nouveau critère alternatif de détermination de la peine criminelle ou correctionnelle encourue par les personnes morales ; qu'il prévoit que, pour un crime ou un délit puni d'au moins cinq ans d'emprisonnement et ayant procuré un profit direct ou indirect, le maximum de la peine est soit le quintuple du taux maximum de l'amende prévu pour les personnes physiques soit le dixième du chiffre d'affaires moyen annuel de la personne morale, calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date des faits ; qu'il prévoit que, pour un crime pour lequel aucune peine d'amende n'est prévue à l'encontre des personnes physiques et lorsque le crime a procuré un profit direct ou indirect, le maximum de la peine est soit un million d'euros soit le cinquième du chiffre d'affaires moyen annuel de la personne morale, calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date des faits ;

(...)

9. Considérant que **l'article 8 de la Déclaration de 1789 dispose : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires. . . » ; qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant. . . la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables » ; que l'article 61 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; que, si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue ;**

10. Considérant qu'en **prévoyant que, pour tout crime ou délit puni d'au moins cinq ans d'emprisonnement commis par une personne morale, dès lors que l'infraction a procuré un profit direct ou indirect, le**

maximum de la peine est établi en proportion du chiffre d'affaires de la personne morale prévenue ou accusée, le législateur a retenu un critère de fixation du montant maximum de la peine encourue qui ne dépend pas du lien entre l'infraction à laquelle il s'applique et le chiffre d'affaires et est susceptible de revêtir un caractère manifestement hors de proportion avec la gravité de l'infraction constatée ; que, par suite, les dispositions de l'article 3 méconnaissent les exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789 ; que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, elles doivent être déclarées contraires à la Constitution ;

(...)

- SUR L'ARTICLE 44 :

41. Considérant que l'article 44 est relatif à la prise de copie de documents soumis au droit de communication de l'administration fiscale ; que son paragraphe II introduit au sein de la section 1 du chapitre I du titre II de la première partie du livre des procédures fiscales un nouveau 2° ter comprenant un nouvel article L. 13 F en vertu duquel les agents de l'administration peuvent, sans que le contribuable puisse s'y opposer, prendre copie des documents dont ils ont connaissance dans le cadre des procédures d'examen contradictoire de la situation fiscale des personnes physiques et des procédures de vérification de la comptabilité ; que son paragraphe I a pour objet de compléter l'article 1734 du code général des impôts, relatif à l'amende de 1 500 euros applicable à l'absence de tenue ainsi qu'à la destruction avant les délais prescrits des documents soumis au droit de communication de l'administration fiscale ou au refus de communiquer ces documents ; qu'il prévoit que cette amende est applicable, en cas d'opposition à la prise de copie des documents prévue par le nouvel article L. 13 F du livre des procédures fiscales, pour chaque document, sans que le total des amendes puisse être supérieur à 10 000 euros ou, si ce montant est supérieur, à 1 % du chiffre d'affaires déclaré par exercice soumis à contrôle ou à 1 % du montant des recettes brutes déclaré par année soumise à contrôle ;

42. Considérant que les requérants invoquent la méconnaissance des exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789 résultant de la disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue ;

43. Considérant qu'en instaurant, au paragraphe I de l'article 44, une amende en cas d'opposition à la prise de copie des documents soumis au droit de communication de l'administration fiscale s'élevant à 1 500 euros « pour chaque document, sans que le total des amendes puisse être supérieur à 10 000 euros ou, si ce montant est supérieur, à 1 % du chiffre d'affaires déclaré par exercice soumis à contrôle ou à 1 % du montant des recettes brutes déclaré par année soumise à contrôle », le législateur a entendu réprimer les agissements faisant obstacle au droit de l'administration d'obtenir copie de documents en vertu du paragraphe II de l'article 44 ; **qu'en prévoyant une amende de 1 500 euros par document dont la copie serait refusée, dans la limite d'un total des amendes ne pouvant être supérieur à 10 000 euros, le législateur n'a pas établi une amende fiscale manifestement disproportionnée au regard du manquement ; qu'en revanche, pour l'instauration d'un plafonnement global du montant des sanctions pouvant être encourues, le législateur a retenu des critères de calcul, alternatifs au seuil de 10 000 euros, en proportion du chiffre d'affaires ou du montant des recettes brutes déclaré, sans lien avec les infractions, et qui revêtent un caractère manifestement hors de proportion avec la gravité des infractions réprimées ; qu'il y a lieu, dès lors, de déclarer contraires à la Constitution les mots : « ou, si ce montant est supérieur, à 1 % du chiffre d'affaires déclaré par exercice soumis à contrôle ou à 1 % du montant des recettes brutes déclaré par année soumise à contrôle » au deuxième alinéa du paragraphe I de l'article 44 ;**

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

SUR L'ARTICLE 96 :

82. Considérant que le paragraphe I de l'article 96 insère dans le titre V de la première partie du livre Ier du code général des impôts un chapitre II intitulé « Déclaration des schémas d'optimisation fiscale » comprenant les articles 1378 nonies à 1378 undecies ;

83. Considérant que le premier alinéa de l'article 1378 nonies fait obligation à toute personne commercialisant un « schéma d'optimisation fiscale » de le déclarer à l'administration avant sa commercialisation ; que les trois alinéas suivants définissent le « schéma d'optimisation fiscale » comme « toute combinaison de procédés et instruments juridiques, fiscaux, comptables ou financiers : - 1° Dont l'objet principal est de minorer la charge fiscale d'un contribuable, d'en reporter l'exigibilité ou le paiement ou d'obtenir le remboursement d'impôts, taxes ou contributions ; - 2° Et qui remplit les critères prévus par décret en Conseil d'État » ; qu'en vertu du dernier alinéa de cet article 1378 nonies, le manquement à l'obligation de déclaration du « schéma d'optimisation fiscale » entraîne l'application d'une amende égale à 5 % du montant des revenus perçus au titre de la commercialisation dudit schéma ;

84. Considérant que le premier alinéa de l'article 1378 decies impose à toute personne élaborant et mettant en oeuvre un « schéma d'optimisation fiscale » au sens de l'article 1378 nonies de le déclarer à l'administration avant sa mise en oeuvre ; qu'en vertu du second alinéa de ce même article, le manquement à cette obligation de

déclaration « entraîne l'application d'une amende égale à 5 % du montant de l'avantage fiscal procuré par la mise en oeuvre du schéma d'optimisation fiscale. Cet avantage correspond à la différence entre le montant de l'impôt effectivement dû par la personne et le montant de l'impôt que cette personne aurait supporté si elle n'avait pas mis en oeuvre ledit schéma » ;

85. Considérant que l'article 1378 undecies prévoit que les modalités d'application du chapitre II ainsi inséré dans le code général des impôts sont fixées par décret en Conseil d'État ;

86. Considérant que le paragraphe II de l'article 96 fixe la date d'entrée en vigueur de cet article au 1er janvier 2015 ;

87. Considérant que, selon les requérants, en définissant de façon aussi imprécise le « schéma d'optimisation fiscale » et en renvoyant au décret le soin d'en prévoir les critères, le législateur a méconnu sa compétence ; que les dispositions de l'article 96, par la gravité des sanctions qu'elles prévoient, porteraient également atteinte aux principes de légalité des délits et de proportionnalité des peines et méconnaîtraient la garantie des droits du contribuable ;

88. Considérant que, d'une part, en vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant « les garanties accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques » ainsi que celles concernant « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures » ; 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 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 ; que, d'autre part, la liberté d'entreprendre découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789 ;

89. Considérant que le « schéma d'optimisation fiscale » est défini par les dispositions contestées comme « toute combinaison de procédés et instruments juridiques, fiscaux, comptables ou financiers » ayant pour « objet principal » de « minorer la charge fiscale d'un contribuable, d'en reporter l'exigibilité ou le paiement ou d'obtenir le remboursement d'impôts, taxes ou contributions » et « qui remplit les critères prévus par décret en Conseil d'État » ;

90. Considérant que toute personne commercialisant ou élaborant et mettant en oeuvre un tel schéma doit, en vertu des dispositions contestées, déclarer celui-ci à l'administration avant sa commercialisation ou sa mise en oeuvre ; que le manquement à ces obligations de déclaration est puni d'une amende égale à 5 % du montant des revenus perçus au titre de la commercialisation du « schéma d'optimisation fiscale » ou du montant de l'avantage fiscal procuré par sa mise en oeuvre ;

91. Considérant qu'en égard aux restrictions apportées par les dispositions contestées à la liberté d'entreprendre et, en particulier, aux conditions d'exercice de l'activité de conseil juridique et fiscal, et compte tenu de la gravité des sanctions encourues en cas de méconnaissance de ces dispositions, le législateur ne pouvait, sans méconnaître les exigences constitutionnelles précitées, retenir une définition aussi générale et imprécise de la notion de « schéma d'optimisation fiscale » ;

92. Considérant, dès lors, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, que l'article 96 doit être déclaré contraire à la Constitution ;

- SUR L'ARTICLE 97 :

93. Considérant que l'article 1735 ter du code général des impôts réprime le défaut de réponse ou la réponse partielle à une mise en demeure adressée par l'administration en application du paragraphe III de l'article L. 13 AA du livre des procédures fiscales en matière de contrôle des prix de transfert entre des entreprises qui sont en situation de dépendance ou de contrôle ou lorsque l'une de ces entreprises est établie ou constituée dans un État ou territoire non coopératif au sens de l'article 238-0 A du code général des impôts ; qu'il prévoit, pour chaque exercice vérifié, une amende d'un montant de 10 000 euros ou, si le montant correspondant est supérieur à cette dernière somme, et compte tenu de la gravité des manquements, d'un montant pouvant atteindre 5 % des bénéfices transférés ;

94. Considérant que l'article 97 modifie cet article 1735 ter pour remplacer la référence à « 5 % des bénéfices transférés » par une référence à « 0,5 % du chiffre d'affaires » ;

95. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions portent atteinte au principe de proportionnalité des peines ;

96. Considérant que l'article 8 de la Déclaration de 1789 dispose : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires. . . » ; qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant. . . la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables » ; que

l'article 61 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; que, si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue ;

97. Considérant qu'en réprimant d'une peine dont le montant peut atteindre 0,5 % du chiffre d'affaires le défaut de réponse ou la réponse partielle à une mise en demeure adressée par l'administration en matière de contrôle des prix de transfert, le législateur a, s'agissant du manquement à une obligation documentaire, retenu un critère de calcul du maximum de la peine encourue sans lien avec les infractions réprimées et qui revêt un caractère manifestement hors de proportion avec leur gravité ; que, par suite, l'article 97 doit être déclaré contraire à la Constitution ;

SUR L'ARTICLE 100 :

112. Considérant que le paragraphe I de l'article 100 modifie le premier alinéa de l'article L. 64 du livre des procédures fiscales pour modifier la définition des actes constitutifs d'un abus de droit ; que le paragraphe II de l'article 100 prévoit que le paragraphe I s'applique aux rectifications notifiées à compter du 1er janvier 2016 pour les seuls actes mentionnés au premier alinéa de l'article L. 64 du livre des procédures fiscales passés ou réalisés à compter du 1er janvier 2014 ;

113. Considérant que, selon les requérants, en définissant l'acte constitutif d'abus de droit comme l'acte ayant pour motif principal celui d'éviter ou d'atténuer l'impôt, les dispositions de l'article 100 méconnaissent « la liberté du contribuable de choisir, pour une opération donnée, la voie fiscale la moins onéreuse » ; que serait ainsi méconnue la liberté proclamée à l'article 2 de la Déclaration de 1789 ; que l'article 100 porterait en outre atteinte aux exigences résultant du principe de légalité des délits et des peines ; que les sénateurs requérants soutiennent en outre que sont méconnus le principe de sécurité juridique, l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi et l'article 34 de la Constitution, ainsi que le principe de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère ;

114. Considérant, d'une part, 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 ;

115. Considérant, d'autre part, que **le législateur tient de l'article 34 de la Constitution, ainsi que du principe de légalité des délits et des peines qui résulte de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis ;**

116. Considérant que l'article L. 64 du livre des procédures fiscales permet à l'administration, dans une procédure de rectification, d'écartier comme ne lui étant pas opposables les actes constitutifs d'un abus de droit « soit que ces actes ont un caractère fictif, soit que, recherchant le bénéfice d'une application littérale des textes ou de décisions à l'encontre des objectifs poursuivis par leurs auteurs, ils n'ont pu être inspirés par aucun autre motif que celui d'éviter ou d'atténuer les charges fiscales que l'intéressé, si ces actes n'avaient pas été passés ou réalisés, aurait normalement supportées eu égard à sa situation ou à ses activités réelles » ; que les dispositions contestées modifient la définition de ces actes pour prévoir que sont constitutifs d'un abus de droit, non plus les actes qui « n'ont pu être inspirés par aucun autre motif que celui d'éviter ou d'atténuer » l'impôt que l'intéressé aurait dû supporter « si ces actes n'avaient pas été passés ou réalisés », mais les actes qui « ont pour motif principal » d'éviter ou d'atténuer l'impôt ; qu'une telle modification de la définition de l'acte constitutif d'un abus de droit a pour effet de conférer une importante marge d'appréciation à l'administration fiscale ;

117. Considérant que, d'une part, la procédure de l'abus de droit fiscal peut s'appliquer à tous les impôts pesant sur les entreprises et les particuliers ; que, d'autre part, la mise en oeuvre de cette procédure est assortie, outre du rétablissement de l'impôt normalement dû et du paiement d'intérêts de retard à raison de 0,40 % par mois en vertu du paragraphe III de l'article 1727 du code général des impôts, d'une majoration égale, en vertu de l'article 1729 du même code, à 80 % des impôts dus, ramenée à 40 % « lorsqu'il n'est pas établi que le contribuable a eu l'initiative principale du ou des actes constitutifs de l'abus de droit ou en a été le principal bénéficiaire » ;

118. Considérant que, compte tenu des conséquences ainsi attachées à la procédure de l'abus de droit fiscal, le législateur ne pouvait, sans méconnaître les exigences constitutionnelles précitées, retenir que seraient constitutifs d'un abus de droit les actes ayant « pour motif principal » d'éviter ou d'atténuer les charges fiscales que l'intéressé aurait dû normalement supporter ;

119. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, l'article 100 doit être déclaré contraire à la Constitution ;



XII.
XIII. Sur la place de certaines dispositions dans la loi de finances
*(art. 46 et 117 de la LFI ;
art. 19, 106 et 109 de la LFR)*

A. Normes de référence

1. Constitution 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.

(...)

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.

- **Article 41**

S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement ou le président de l'assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité.

En cas de désaccord entre le Gouvernement et le président de l'assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours.

- **Article 42**

La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie.

Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée.

La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. Elle ne peut intervenir, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission.

(...)

- **Article 45**

Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, **tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.**

Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.

Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.

- **Article 47**

Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions 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. 1er

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.

- **Article 35**

Modifié par Loi n°2005-779 du 12 juillet 2005 - art. 2

Sous réserve des exceptions prévues par la présente loi organique, seules les lois de finances rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année prévues aux 1° et 3° à 10° du I et au 1° à 6° du II de l'article 34. Le cas échéant, elles ratifient les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances.

Les lois de finances rectificatives doivent comporter les dispositions prévues aux 6° et 7° du I de l'article 34.

Les lois de finances rectificatives sont présentées en partie ou en totalité dans les mêmes formes que la loi de finances de l'année. Les dispositions de l'article 55 leur sont applicables.

B. Jurisprudence constitutionnelle

1. Sur les dispositions introduites au cours de la première lecture dites « cavaliers législatifs »

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

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

101. Considérant que l'article 105 de la loi déferée, qui modifie le premier alinéa de l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales, tend à permettre aux conseils régionaux de déléguer à des établissements publics autres que " locaux " la gestion des avances qu'ils octroient à certaines entreprises ;

102. Considérant que l'article 148, qui modifie l'article L. 822-1 du code de l'éducation, prévoit que les biens affectés au logement des étudiants et appartenant à un établissement public pourront être transférés aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale qui s'engagent à les rénover ou à les réhabiliter, à l'instar de ceux qui appartiennent à l'Etat ;

103. 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'Etat ; qu'elles n'ont pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'Etat ; 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 105 et 148 de la loi déferée ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ;**

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

- SUR L'EXTENSION DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE :

97. Considérant que le paragraphe I de l'article 135 de la loi déferée insère, dans le code de l'action sociale et des familles, un article L. 262-7-1 aux termes duquel : " Par dérogation au 1° de l'article L. 262-4, une personne âgée de dix-huit ans au moins et de vingt-cinq ans au plus bénéficie du revenu de solidarité active sous réserve d'avoir, dans des conditions fixées par décret, exercé une activité professionnelle pendant un nombre déterminé d'heures de travail au cours d'une période de référence précédant la date de la demande " ;

98. Considérant que, selon les requérants, cette disposition ne trouverait pas sa place dans une loi de finances ; qu'elle créerait une discrimination non seulement selon l'âge, ce qui serait contraire aux dixième et onzième

alinéas du Préambule de la Constitution de 1946, mais également entre deux salariés du même âge ; qu'elle introduirait enfin des inégalités territoriales et limiterait l'autonomie financière des départements ;

99. Considérant, en premier lieu, **qu'en vertu du 7° du II de l'article 34 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée, la loi de finances de l'année peut " comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année "** ; qu'en vertu du **paragraphe IV de l'article 135 de la loi déferée, la totalité des sommes payées au titre de l'allocation de revenu de solidarité active versée aux jeunes de moins de vingt-cinq ans mentionnés à l'article L. 262-7-1 du code de l'action sociale et des familles est financée, pour l'année 2010, par le fonds national des solidarités actives** ; qu'en vertu de l'article L. 262-24 du même code, l'État assure l'équilibre de ce fonds en dépenses et en recettes ; **qu'il s'ensuit que l'article 135 a sa place en loi de finances** ;

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

- SUR LA PROCÉDURE D'ADOPTION DES ARTICLES 21, 22, 35 ET 115 :

. En ce qui concerne les articles 21, 22 et 35 :

2. Considérant que l'article 21 de la loi déferée soumet, à compter du 1er janvier 2011, les contrats d'assurance maladie complémentaires dits « solidaires et responsables » à la taxe spéciale sur les conventions d'assurance, dont le produit est affecté à la Caisse nationale des allocations familiales ; que l'article 22, d'une part, aménage les règles d'imposition aux prélèvements sociaux de la part en euros des contrats d'assurance vie en unités de compte et, d'autre part, affecte à la même caisse nationale le produit du surcroît de prélèvements sociaux résultant de cet aménagement ; que l'article 35 modifie le régime de la taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision affectée au Centre national du cinéma et de l'image animée et prévoit un prélèvement exceptionnel en 2011 au profit du budget général de l'État sur le produit des ressources affectées au même centre national ;

3. Considérant que les requérants contestent la place des articles 21, 22 et 35 en première partie de la loi de finances ;

4. Considérant qu'aux termes du paragraphe I de l'article 34 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée : « Dans la première partie, la loi de finances de l'année :

« 1° Autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'État et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État ;

« 2° Comporte les dispositions relatives aux ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire ;

« 3° Comporte toutes dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget de l'État ;

« 4° Évalue 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'État ;

« 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'État 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'État 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'État » ;

5. Considérant qu'en égard à l'augmentation des ressources qu'il opère au profit de l'État en 2011, l'article 35 trouve sa place dans la première partie de la loi de finances ; qu'en revanche, les articles 21 et 22 y ont été placés à tort ; que, pour regrettable qu'elle soit, l'insertion de ces deux articles en première partie de la loi de finances n'a pas eu pour effet, dans les circonstances de l'espèce, de porter une atteinte inconstitutionnelle à la clarté et à la sincérité des débats relatifs à l'adoption de ces articles ; qu'elle n'a pas davantage altéré les conditions d'adoption des données générales de l'équilibre budgétaire ; que le grief tiré de l'irrégularité de la procédure d'adoption de ces articles doit être rejeté ;