

# Décisions n° 2015-725 DC et n° 2015-726 DC

## Loi de finances pour 2016

## Loi de finances rectificative pour 2015

# Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2015

## Sommaire

<b>I. Sur la sincérité de la loi de finances.....</b>	<b>7</b>
<b>II. Sur la place de certaines dispositions en première partie ou en seconde partie</b>	<b>16</b>
<b>III. Sur l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel .....</b>	<b>21</b>
<b>V. Sur l'égalité devant la loi fiscale .....</b>	<b>25</b>
<b>VI. Sur l'égalité devant les charges publiques .....</b>	<b>28</b>
<b>VII. Sur l'incompétence négative du législateur en matière fiscale .....</b>	<b>39</b>
<b>VIII. Sur l'exigence constitutionnelle de transposition des directives communautaire .....</b>	<b>43</b>
<b>IX. Sur les principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales.....</b>	<b>46</b>
<b>X. Sur le principe de légalité des délits et des peines .....</b>	<b>51</b>
<b>XI. Sur la liberté d'entreprendre .....</b>	<b>58</b>
<b>XII. Sur l'objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi</b>	<b>62</b>
<b>XIII. Sur la place de certaines dispositions dans la loi de finances .....</b>	<b>67</b>

# Table des matières

<b>I. Sur la sincérité de la loi de finances.....</b>	<b>7</b>
<b>A. Normes de référence .....</b>	<b>7</b>
<b>1. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.....</b>	<b>7</b>
- Article 14 .....	7
- Article 15 .....	7
<b>2. Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances .....</b>	<b>7</b>
- Article 32 .....	7
<b>3. Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.....</b>	<b>7</b>
- Article 23 .....	7
<b>B. Haut Conseil des finances publiques.....</b>	<b>8</b>
- Avis n° 2015-03 du HCFP relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2016.....	8
<b>C. Jurisprudence du Conseil constitutionnel .....</b>	<b>9</b>
- Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993, Loi de finances rectificative pour 1993.....	9
- Décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004, Loi de finances pour 2005.....	10
- Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010.....	10
- Décision n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011, Loi de finances rectificative pour 2011.....	11
- Décision n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011, Loi de finances pour 2012.....	12
- 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.....	13
- Décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.....	13
- Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, Loi de finances pour 2013.....	14
- Décision n° 2014-699 DC du 6 août 2014, Loi de finances rectificative pour 2014 .....	14
- Décision n° 2014-707 DC du 29 décembre 2014, Loi de finances pour 2015.....	15
<b>II. Sur la place de certaines dispositions en première partie ou en seconde partie</b>	<b>16</b>
<b>A. Normes de référence .....</b>	<b>16</b>
<b>1. Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.....</b>	<b>16</b>
- Article 34 .....	16
<b>B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel .....</b>	<b>17</b>
- 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
<b>III. Sur l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel .....</b>	<b>21</b>
<b>A. Normes de référence .....</b>	<b>21</b>
<b>1. Constitution du 4 octobre 1958 .....</b>	<b>21</b>
- Article 62 .....	21
<b>B. Jurisprudence constitutionnelle .....</b>	<b>21</b>
- Décision n° 62-18 L du 16 janvier 1962, Nature juridique des dispositions de l'article 31 (alinéa 2) de la loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole.....	21
- Décision n° 89-258 DC du 8 juillet 1989, Loi portant amnistie .....	21
- Décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014	22
- Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013 Loi de finances pour 2014.....	22
<b>V. Sur l'égalité devant la loi fiscale .....</b>	<b>25</b>
<b>A. Normes de référence .....</b>	<b>25</b>
<b>1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen .....</b>	<b>25</b>

- Article 6 .....	25
<b>2. Constitution du 4 octobre 1958 .....</b>	<b>25</b>
- Article 34 .....	25
<b>B. Jurisprudence constitutionnelle .....</b>	<b>25</b>
- Décision n° 2010-624 DC du 20 janvier 2011, Loi portant réforme de la représentation devant les cours d'appel .....	25
- Décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012, Loi de finances rectificative pour 2012 .....	25
- Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, Loi de finances pour 2013.....	26
<b>VI. Sur l'égalité devant les charges publiques .....</b>	<b>28</b>
<b>A. Normes de référence .....</b>	<b>28</b>
<b>1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen .....</b>	<b>28</b>
- Article 13 .....	28
<b>2. Constitution du 4 octobre 1958 .....</b>	<b>28</b>
- Article 34 .....	28
<b>B. Jurisprudence constitutionnelle .....</b>	<b>28</b>
- Décision n° 96-385 DC du 30 décembre 1996, <i>Loi de finances pour 1997</i> .....	28
- Décision n° 2003-477 DC du 31 juillet 2003, Loi pour l'initiative économique .....	29
- Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, Loi pour l'initiative économique .....	29
- Décision n° 2007-555 DC du 16 août 2007, <i>Loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat</i> .....	30
- Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, <i>Loi de finances pour 2010</i> .....	30
- Décision n° 2010-11 QPC du 9 juillet 2010, <i>Mme Virginie M. [Pension militaire d'invalidité]</i> .....	32
- Décision n° 2009-577 DC du 3 mars 2009, Loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision .....	33
- Décision n° 2010-16 QPC du 23 juillet 2010, <i>M. Philippe E. [Organismes de gestion agréés]</i> .....	33
- Décision n° 2010-28 QPC du 17 septembre 2010, Association Sportive Football Club de Metz [Taxe sur les salaires].....	34
- Décision n° 2010-52 QPC du 14 octobre 2010, <i>Compagnie agricole de la Crau [Imposition due par une société agricole]</i> .....	34
- Décision n° 2010-99 QPC du 11 février 2011, Mme Laurence N. [Impôt de solidarité sur la fortune - Plafonnement].....	35
- Décision n° 2010-622 DC du 28 décembre 2010, <i>Loi de finances pour 2011</i> .....	35
- Décision n° 2010-97 QPC du 04 février 2011, Société LAVAL DISTRIBUTION [Taxe sur l'électricité] .....	35
- Décision n° 2011-121 QPC du 29 avril 2011, <i>Société UNILEVER FRANCE [Taux de TVA sur la margarine]</i> .....	36
- Décision n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011, Loi de finances pour 2012.....	36
- Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, Loi de finances pour 2013.....	37
- Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, Loi de finances pour 2014.....	37
<b>VII. Sur l'incompétence négative du législateur en matière fiscale .....</b>	<b>39</b>
<b>A. Normes de référence .....</b>	<b>39</b>
<b>1. Constitution du 4 octobre 1958 .....</b>	<b>39</b>
- Article 34 .....	39
- Article 37 .....	39
<b>2. Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances .....</b>	<b>39</b>
- Article 34 .....	39
- Article 36 .....	39
<b>B. Jurisprudence constitutionnelle .....</b>	<b>39</b>
- Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.....	39
- Décision n° 2010-622 DC du 28 décembre 2010, Loi de finances pour 2011.....	40
- Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, Loi de finances rectificative pour 2013.....	41
- Décision n° 2014-708 DC du 29 décembre 2014, Loi de finances rectificative pour 2014.....	42
<b>VIII. Sur l'exigence constitutionnelle de transposition des directives communautaires .....</b>	<b>43</b>

<b>A. Constitution du 4 octobre 1958.....</b>	<b>43</b>
- Article 88-1 .....	43
<b>B. Jurisprudence constitutionnelle .....</b>	<b>43</b>
- Décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004, Loi pour la confiance dans l'économie numérique.....	43
- Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information.....	43
- Décision n° 2010-605 DC du 12 mai 2010, Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne .....	44
- Décision n° 2014-690 DC du 13 mars 2014, Loi relative à la consommation.....	44
 <b>IX. Sur les principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales.....</b>	 <b>46</b>
<b>A. Norme de référence.....</b>	<b>46</b>
<b>1. Constitution du 4 octobre 1958 .....</b>	<b>46</b>
- Article 34 .....	46
- Article 72 .....	46
- Article 72-2 .....	46
<b>B. Jurisprudence constitutionnelle .....</b>	<b>46</b>
<b>1. Sur le principe de libre administration .....</b>	<b>46</b>
- 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.....	47
- 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]...	47
- Décision n° 2013-315 QPC du 26 avril 2013 - Commune de Couvrot [Fusion d'EPCI en un EPCI à fiscalité propre].....	47
- 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 .....	48
<b>2. Sur le principe d'autonomie financière .....</b>	<b>48</b>
- Décision n° 87-237 DC du 30 décembre 1987 - Loi de finances pour 1988 .....	48
- 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 .....	48
- Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998 - Loi de finances pour 1999 .....	49
- Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales .....	49
- Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 - Loi de finances pour 2010 .....	49
- Décision n° 2014-707 DC du 29 décembre 2014, Loi de finances pour 2015.....	49
 <b>X. Sur le principe de légalité des délits et des peines .....</b>	 <b>51</b>
<b>A. Normes de référence .....</b>	<b>51</b>
<b>1. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 .....</b>	<b>51</b>
- Article 8 .....	51
<b>2. Constitution du 4 octobre 1958 .....</b>	<b>51</b>
- Article 34 .....	51
<b>B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel .....</b>	<b>51</b>
- Décision n° 86-215 DC du 3 septembre 1986, Loi relative à la lutte contre la criminalité et la délinquance.....	51
- 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] ....	51
- 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].....	52
- Décision n° 2012-267 QPC du 20 juillet 2012, Mme Irène L. [Sanction du défaut de déclaration des sommes versées à des tiers] .....	52
- Décision n° 2012-661 DC du 29 décembre 2012, Loi de finances rectificative pour 2012 (III) .....	53
- 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.....	53
- Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, Loi de finances pour 2014.....	54

<b>XI. Sur la liberté d'entreprendre .....</b>	<b>58</b>
<b>A. Normes de référence .....</b>	<b>58</b>
<b>1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.....</b>	<b>58</b>
- Article 4 .....	58
<b>B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel .....</b>	<b>58</b>
- Décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982 - Loi sur la communication audiovisuelle .....	58
- Décision n° 90-287 DC du 16 janvier 1991 - Loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales.....	58
- Décision n° 2010-89 QPC du 21 janvier 2011- <i>Société Chaud Colatine (Arrêté de fermeture hebdomadaire de l'établissement)</i> .....	58
- Décision n° 2011-126 QPC du 13 mai 2011 - Société Système U Centrale Nationale et autre [Action du ministre contre des pratiques restrictives de concurrence] .....	59
- Décision n° 2012-290/291 QPC du 25 janvier 2013, Société Distrivit et autres [Droit de consommation du tabac dans les DOM].....	59
- Décision n° 2012-654 DC du 09 août 2012, Loi de finances rectificative pour 2012 (II).....	59
- Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, Loi de finances pour 2014.....	60
- Décision n° 2014-417 QPC du 19 septembre 2014, Société Red Bull On Premise et autre [Contribution prévue par l'article 1613 bis A du code général des impôts] .....	61
 <b>XII. Sur l'objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi 62</b>	
<b>A. Normes de référence .....</b>	<b>62</b>
<b>1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.....</b>	<b>62</b>
- Article 4 .....	62
- Article 5 .....	62
- Article 6 .....	62
- Article 16 .....	62
<b>B. Jurisprudence constitutionnelle .....</b>	<b>62</b>
- Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, Loi de finances pour 2006.....	62
- 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 .....	63
- Décision n° 2009-590 DC du 22 octobre 2009 - Loi relative à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur internet.....	64
- Décision n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011, Loi de finances pour 2012.....	64
- Décision n° 2013-371 QPC du 7 mars 2014, SAS Labeyrie [Majoration de la contribution supplémentaire à l'apprentissage].....	64
- Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, Loi de finances pour 2014.....	65
- Décision n° 2014-707 DC du 29 décembre 2014, Loi de finances pour 2015.....	66
- Décision n° 2014-708 DC du 29 décembre 2014, Loi de finances rectificative pour 2014.....	66
 <b>XIII. Sur la place de certaines dispositions dans la loi de finances .....</b>	<b>67</b>
<b>A. Normes de référence .....</b>	<b>67</b>
<b>1. Constitution 4 octobre 1958.....</b>	<b>67</b>
- Article 34 .....	67
- Article 41 .....	67
- Article 42 .....	67
- Article 45 .....	67
- Article 47 .....	68
<b>2. Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances .....</b>	<b>68</b>
- Article 34 .....	68
- Article 35 .....	69
<b>B. Jurisprudence constitutionnelle .....</b>	<b>69</b>
<b>1. Sur les dispositions introduites au cours de la première lecture dites « cavaliers législatifs »</b>	<b>69</b>
- Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, Loi de finances pour 2006.....	69
- Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010.....	69

- Décision n° 2010-622 DC du 28 décembre 2010, Loi de finances pour 2011.....	70
- Décision n° 2014-708 DC du 29 décembre 2014, Loi de finances pour 2015.....	71
- Décision n° 2014-707 DC du 29 décembre 2014, Loi de finances pour 2015.....	71
<b>2. Sur les dispositions adoptées après la première lecture, soumises à la « règle de l’entonnoir » .....</b>	<b>72</b>
- Décision n° 2003-479 DC du 30 juillet 2003 - Loi de sécurité financière.....	72
- Décision n° 2012-659 DC du 13 décembre 2012, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2013	72
- Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, Loi de finances pour 2014.....	72
- Décision n° 2013-684 DC du 29 décembre 2013, Loi de finances rectificative pour 2013.....	73
- Décision n° 2015-723 DC du 17 décembre 2015, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2016	73

# I. Sur la sincérité de la loi de finances

## 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° 2015-03 du HCFP relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2016](#)

### **Synthèse**

#### **Scénario macroéconomique**

*Si les facteurs favorables à un redressement de l'activité (notamment la baisse du prix du pétrole, celle de l'euro et un policy-mix<sup>1</sup> plus accommodant en zone euro) sont toujours présents, les inquiétudes se sont accentuées cet été concernant les économies émergentes. Les prévisions de croissance pour la zone euro ont été revues à la baisse, même si les enquêtes de conjoncture restent bien orientées.*

*Dans ce contexte, au vu d'un acquis de croissance à la fin du premier semestre aujourd'hui estimé à 0,9 %, le Haut Conseil considère que la prévision de croissance du Gouvernement de 1,0 % en 2015 devrait se réaliser.*

*Compte tenu de l'accroissement des incertitudes depuis l'été, le Haut Conseil considère que l'hypothèse d'une croissance de 1,5 % en 2016 ne peut plus être qualifiée de « prudente », comme elle l'avait été en avril dernier. Il estime toutefois que, soutenue par la demande interne et européenne, elle demeure atteignable.*

*Pour l'année 2015, l'hypothèse d'une hausse des prix de 0,1 % en moyenne annuelle est réaliste. En 2016, le Haut Conseil estime que la hausse des prix pourrait être inférieure à l'hypothèse de 1,0 % retenue par le Gouvernement. Une inflation plus faible aurait une incidence positive sur le pouvoir d'achat des ménages mais rendrait la réduction du déficit public plus difficile.*

*Le Haut Conseil estime que les prévisions d'emploi pour 2015 et 2016 sont cohérentes avec les hypothèses de croissance. La prévision de masse salariale pour 2015 a été révisée à juste titre. En revanche, le Haut Conseil considère que la progression de la masse salariale pourrait être moindre que ne le prévoit le Gouvernement en 2016, ce qui aurait un impact négatif sur les recettes de cotisations sociales.*



## Scénario de finances publiques

*Pour 2016, le Gouvernement a révisé à la hausse son estimation de la croissance potentielle (1,5 % contre 1,3 % dans la loi de programmation). Cette révision conduit à un niveau de solde structurel de -1,2 % du PIB en 2016 et à un ajustement structurel de 0,5 point de PIB.*

*Avec la croissance potentielle de la loi de programmation, le solde structurel serait de -1,3 % du PIB et l'ajustement structurel de 0,4 point de PIB en 2016.*

*Même si la loi organique du 17 décembre 2012 ouvre cette possibilité, le Haut Conseil réitère sa réserve de principe, déjà formulée en avril, sur cette révision des hypothèses de croissance potentielle de la loi de programmation. Une révision en dehors de ce cadre ne permet pas de suivre convenablement l'évolution de la composante structurelle du déficit et nuit à la lisibilité de la politique budgétaire. Pour un même niveau de déficit nominal, une hypothèse de croissance potentielle plus élevée conduit à une estimation moindre du déficit structurel.*

*Le Haut Conseil constate qu'en tout état de cause, la trajectoire de solde structurel est en avance sur les objectifs de la loi de programmation. Avec les hypothèses de calcul de la loi de programmation, le déficit structurel visé dans le projet de loi de finances est inférieur en 2016 de 0,5 point à celui prévu dans cette loi.*

*Par ailleurs, le Haut Conseil rappelle que les cessions de licences 4G devraient être traitées comme des mesures ponctuelles et temporaires dans le calcul du solde structurel.*

*Le Haut Conseil considère que l'objectif d'amélioration du solde structurel en 2015 devrait être atteint sous réserve de poursuivre une gestion stricte des dépenses. Il en serait de même pour le solde effectif, dont la réduction resterait toutefois modeste.*

*En 2016, les finances publiques devraient bénéficier de la reprise modérée de la croissance, mais des risques significatifs pèsent sur la réalisation de l'objectif de ralentissement de la dépense en volume, particulièrement ambitieux au regard de sa trajectoire passée. Si cet objectif de dépense n'était pas tenu, le solde structurel serait dégradé par rapport au niveau prévu.*

## 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'eu 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° 2011-638 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° 2011-644 DC du 28 décembre 2011, Loi de finances pour 2012**

(...)

- SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En ce qui concerne 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 ;

(...)

. En ce qui concerne les rapports et annexes des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale :

27. Considérant que le paragraphe I de l'article 9 complète le contenu du rapport annexé au projet de loi de finances de l'année, afin que ce rapport présente l'évaluation prévisionnelle de l'effort structurel et du solde effectif détaillés par sous-secteur des administrations publiques ; que le paragraphe II du même article complète le contenu du rapport annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale, afin que ce rapport présente l'évaluation prévisionnelle de l'effort structurel des régimes obligatoires de base de sécurité sociale pour l'année à venir ; que le 3° du paragraphe I de l'article 24 modifie par coordination l'article 50 de la loi organique du 9 août

2001 et que le 1° du paragraphe III de l'article 24 modifié par coordination l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale ;

28. Considérant que le dernier alinéa du paragraphe I de l'article 23 complète les dispositions devant figurer dans le rapport annexé au projet de loi de règlement prévu par l'article 48 de la loi organique du 1er août 2001 en cas d'écart important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques tel que défini par le paragraphe II de l'article 23 ; qu'il prévoit que le rapport annexé devra présenter les mesures de correction envisagées ;

29. Considérant que le deuxième alinéa du paragraphe III de l'article 23 crée un rapport annexé au projet de loi de finances de l'année et au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année en cas d'écart important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques tel que défini par le paragraphe II de l'article 23 ; que le 4° du paragraphe I de l'article 24 modifié par coordination l'article 51 de la loi organique du 1er août 2001 et que le 2° du paragraphe III de l'article 24 modifié par coordination l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale ; que ce rapport annexé « 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 » et, le cas échéant, « 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 » ;

30. Considérant que les dispositions des rapports annexés prévues par le dernier alinéa du paragraphe I et le deuxième alinéa du paragraphe III de l'article 23 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 ;

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

- SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES :

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

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

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

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

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

- **Décision n° 2014-699 DC du 6 août 2014, Loi de finances rectificative pour 2014**

- SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE :

2. Considérant que les requérants soutiennent que la loi de finances rectificative pour 2014 est insincère compte tenu de l'avis du Haut conseil des finances publiques ; qu'ils font également valoir que les modifications apportées à l'article liminaire lors de son examen en première lecture à l'Assemblée nationale ont eu pour effet de fausser les

hypothèses macroéconomiques sur lesquelles reposaient les articles de la loi, de sorte que la sincérité des débats qui se sont déroulés au Sénat en première lecture a été affectée ;

3. 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 rectificative 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 ne ressort ni de l'avis du Haut conseil des finances publiques ni des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel que les hypothèses économiques pour l'année 2014 sur lesquelles est fondée la loi déferée soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de son équilibre ;

5. Considérant, en second lieu, que les modifications apportées à l'article liminaire lors de la première lecture à l'Assemblée nationale n'ont pas eu pour effet d'empêcher les sénateurs de connaître et d'apprécier les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles est fondée la loi déferée ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs tirés du défaut de sincérité de la loi de finances rectificative pour 2014 doivent être écartés ;

#### - **Décision n° 2014-707 DC du 29 décembre 2014, Loi de finances pour 2015**

##### - SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES :

2. Considérant que les députés et les sénateurs requérants contestent la sincérité des évaluations de ressources et de charges de la loi de finances ; que les députés contestent également la sincérité de son article 40 et les sénateurs celle de ses articles 49 et 52 ;

. En ce qui concerne la sincérité des évaluations de ressources et de charges de la loi de finances :

3. Considérant que les députés requérants soutiennent que la loi de finances est insincère, d'une part, en ce qu'elle est fondée sur des prévisions économiques parmi lesquelles le Haut conseil des finances publiques a relevé des fragilités dans son avis et, d'autre part, en ce que le Gouvernement, en faisant le choix de reporter l'ajustement sur la trajectoire de la dette publique, accroît le risque pesant sur cette dette ; que les sénateurs requérants soutiennent que les prévisions de recettes pour 2015 sont manifestement surévaluées et que le Gouvernement aurait dû tenir compte des erreurs des prévisions relatives aux recettes des années passées pour établir des prévisions de recettes conformes à « une réalité fiscale pourtant bien établie, celle de la dégradation de l'évolution spontanée des recettes » ; qu'il en résulterait une atteinte à la sincérité de la loi de finances ;

4. 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'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, en premier lieu, que le projet de loi de finances pour 2015 a été fondé sur des prévisions de croissance de 0,4 % en moyenne annuelle pour 2014 et de 1 % pour 2015 ; que, dans son avis du 26 septembre 2014 susvisé, le Haut conseil des finances publiques a estimé la prévision de croissance du Gouvernement « réaliste » pour l'année 2014 et « optimiste » pour l'année 2015, tout en relevant « plusieurs fragilités touchant au dynamisme de l'environnement international et de la demande intérieure » ; que ce Haut conseil n'a formulé aucune observation particulière relative aux prévisions de recettes fiscales pour l'année 2015 figurant dans le projet de loi de finances pour 2015 ;

6. Considérant qu'il ne ressort ni de l'avis du Haut conseil des finances publiques ni des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel que les hypothèses économiques et les prévisions de recettes 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 ;

7. Considérant, en second lieu, que, si le Haut conseil des finances publiques a estimé que le choix de définir une nouvelle trajectoire de solde structurel fait peser un risque « sur la trajectoire de la dette publique qui continuera à augmenter », il ne ressort ni de cet avis du Haut conseil ni des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel que les prévisions relatives à la charge de la dette de l'État pour l'année 2015 soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi déferée ;

## **II. Sur la place de certaines dispositions en première partie ou en seconde partie**

### **A. Normes de référence**

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

##### **Chapitre II : Des dispositions des lois de finances.**

###### **- Article 34**

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

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

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

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

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

- 1° Fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ;
- 2° Fixe, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois ;
- 3° Fixe, par budget annexe et par compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés ;
- 4° Fixe, pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, par programme, le montant du plafond des reports prévu au 2° du II de l'article 15 ;
- 5° Autorise l'octroi des garanties de l'Etat et fixe leur régime ;
- 6° Autorise l'Etat à prendre en charge les dettes de tiers, à constituer tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette, et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement ;
- 7° Peut :
  - a) **Comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ;**
  - b) Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année ;
  - c) Définir les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales ;
  - d) Approuver des conventions financières ;



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

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

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

## **B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel**

### **- 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 ;**

## **III. Sur l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel**

### **A. Normes de référence**

#### **1. Constitution du 4 octobre 1958**

- **Article 62**

Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61 ne peut être promulguée ni mise en application.

(...)

Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.

### **B. Jurisprudence constitutionnelle**

- **Décision n° 62-18 L du 16 janvier 1962, Nature juridique des dispositions de l'article 31 (alinéa 2) de la loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole**

1. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 62 in fine de la Constitution : "les décisions du Conseil constitutionnel s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles" ; que l'autorité des décisions visées par cette disposition s'attache non seulement à leur dispositif mais aussi aux motifs qui en sont le soutien nécessaire et en constituent le fondement même ;

- **Décision n° 89-258 DC du 8 juillet 1989, Loi portant amnistie**

- En ce qui concerne les moyens dirigés contre l'article 3 :

12. Considérant qu'en vertu du deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution les décisions du Conseil constitutionnel "s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles" ; que l'autorité des décisions visées par cette disposition s'attache non seulement à leur dispositif mais aussi aux motifs qui en sont le soutien nécessaire et en constituent le fondement même ;

13. Considérant que si l'autorité attachée à une décision du Conseil constitutionnel déclarant inconstitutionnelles des dispositions d'une loi ne peut en principe être utilement invoquée à l'encontre d'une autre loi conçue en termes distincts, il n'en va pas ainsi lorsque les dispositions de cette loi, bien que rédigées sous une forme différente, ont, en substance, un objet analogue à celui des dispositions législatives déclarées contraires à la Constitution ;

14. Considérant que, par sa décision n° 88-244 DC du 20 juillet 1988, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution, dans le texte de l'article 15-II de la loi d'amnistie relatif au droit à réintégration, les mots : "ayant consisté en des coups et blessures sanctionnés par une condamnation non visée à l'article 7 de la présente loi" ; qu'il ressort des motifs de cette décision que le droit à réintégration ne saurait être étendu aux représentants du personnel ou responsables syndicaux licenciés à raison de fautes lourdes ; qu'en effet, ainsi que le relève la décision du 20 juillet 1988, dans cette hypothèse, "on est en présence d'un abus certain de fonctions ou mandats protégés" et, de plus, "la contrainte qu'une telle réintégration ferait peser sur l'employeur qui a été victime de cet abus ou qui, en tout cas, n'en est pas responsable excèderait manifestement les sacrifices d'ordre personnel ou d'ordre patrimonial qui peuvent être demandés aux individus dans l'intérêt général" ; "qu'en particulier, la réintégration doit être exclue lorsque la faute lourde ayant justifié le licenciement a eu pour victimes des membres du personnel de l'entreprise qui, d'ailleurs, peuvent être eux-mêmes des représentants du personnel ou des responsables syndicaux" ;

15. Considérant que l'article 3 de la loi portant amnistie présentement examinée a pour objet de compléter le premier alinéa du paragraphe II de l'article 15 de la loi n° 88-828 du 20 juillet 1988 par la phrase suivante : "Ces dispositions sont applicables en cas de faute lourde, sauf si la réintégration devait faire peser sur l'employeur des sacrifices excessifs d'ordre personnel ou patrimonial" ; que se trouve par suite reconnu un droit à la réintégration dans l'entreprise, distinct de l'amnistie déjà acquise, aux représentants du personnel ou responsables syndicaux licenciés à raison de fautes lourdes ;

16. Considérant que l'article 3 réserve l'hypothèse où la réintégration ferait "peser sur l'employeur des sacrifices excessifs d'ordre personnel ou patrimonial" ;

17. Considérant que le tempérament ainsi apporté laisse subsister la règle générale énoncée par cet article qui reconnaît un droit à la réintégration en cas de faute lourde ; qu'en particulier, il ne prend pas en considération le cas où les victimes de fautes lourdes seraient des membres du personnel de l'entreprise qui peuvent être eux-mêmes des représentants du personnel ou des responsables syndicaux ;

18. Considérant qu'une telle disposition méconnaît l'autorité qui s'attache, en vertu de l'article 62 de la Constitution, à la décision du Conseil constitutionnel du 20 juillet 1988 ; qu'il suit de là que l'article 3 de la loi doit être déclaré non conforme à la Constitution ;

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

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance de l'article 62 de la Constitution :

35. Considérant qu'en vertu du troisième alinéa de l'article 62 de la Constitution les décisions du Conseil constitutionnel « s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles » ; que l'autorité des décisions visées par cette disposition s'attache non seulement à leur dispositif mais aussi aux motifs qui en sont le soutien nécessaire et en constituent le fondement même ;

36. Considérant que si l'autorité attachée à une décision du Conseil constitutionnel déclarant inconstitutionnelles des dispositions d'une loi ne peut en principe être utilement invoquée à l'encontre d'une autre loi conçue en termes distincts, il n'en va pas ainsi lorsque les dispositions de cette loi, bien que rédigées sous une forme différente, ont, en substance, un objet analogue à celui des dispositions législatives déclarées contraires à la Constitution ;

37. Considérant que, par sa décision du 13 juin 2013, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les dispositions de l'article L. 912-1 du code de la sécurité sociale ; qu'il ressort des motifs de cette décision que « si le législateur peut porter atteinte à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle dans un but de mutualisation des risques, notamment en prévoyant que soit recommandé au niveau de la branche un seul organisme de prévoyance proposant un contrat de référence y compris à un tarif d'assurance donné ou en offrant la possibilité que soient désignés au niveau de la branche plusieurs organismes de prévoyance proposant au moins de tels contrats de référence, il ne saurait porter à ces libertés une atteinte d'une nature telle que l'entreprise soit liée avec un cocontractant déjà désigné par un contrat négocié au niveau de la branche et au contenu totalement prédéfini » ; qu'il ressort également de cette décision que méconnaissent la liberté d'entreprendre et la liberté contractuelle les dispositions permettant « d'imposer que, dès l'entrée en vigueur d'un accord de branche, les entreprises de cette branche se trouvent liées avec l'organisme de prévoyance désigné par l'accord, alors même qu'antérieurement à celui-ci elles seraient liées par un contrat conclu avec un autre organisme » ;

38. Considérant que les dispositions de l'article 14 de la loi déférée renvoient aux accords professionnels ou interprofessionnels la faculté d'organiser la couverture des risques en « recommandant » un ou plusieurs organismes assureurs et incitent les entreprises à s'assurer auprès de l'organisme ou de l'un des organismes recommandés par l'accord, sans imposer la désignation d'un tel organisme ; que ces dispositions n'ont pas, en substance, un objet analogue à celui des dispositions de l'article L. 912-1 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction antérieure à celle que lui donne l'article 14 de la loi déférée ; qu'elles ne méconnaissent pas l'autorité qui s'attache, en vertu de l'article 62 de la Constitution, à la décision du Conseil constitutionnel du 13 juin 2013 ;

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

- SUR L'ARTICLE 13 :

9. Considérant qu'en vertu du troisième alinéa de l'article 62 de la Constitution les décisions du Conseil constitutionnel « s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles » ; que l'autorité des décisions visées par cette disposition s'attache non seulement à leur dispositif mais aussi aux motifs qui en sont le soutien nécessaire et en constituent le fondement même ;

10. Considérant que si l'autorité attachée à une décision du Conseil constitutionnel déclarant inconstitutionnelles des dispositions d'une loi ne peut en principe être utilement invoquée à l'encontre d'une autre loi conçue en termes distincts, il n'en va pas ainsi lorsque les dispositions de cette loi, bien que rédigées sous une forme différente, ont, en substance, un objet analogue à celui des dispositions législatives déclarées contraires à la Constitution ;

11. Considérant que, dans sa décision du 29 décembre 2012, le Conseil constitutionnel a examiné les dispositions de l'article 13 de la loi de finances pour 2013 qui avaient notamment pour objet d'intégrer dans les revenus pris en compte pour le calcul du plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune et des impôts sur le revenu « la variation de la valeur de rachat des bons ou contrats de capitalisation, des placements de même nature, notamment des contrats d'assurance-vie, ainsi que des instruments financiers de toute nature visant à capitaliser des revenus, souscrits auprès d'entreprises établies en France ou hors de France, entre le 1er janvier et le 31 décembre de l'année précédente, nette des versements et des rachats opérés entre ces mêmes dates » ; qu'au considérant 95 de cette décision, le Conseil constitutionnel a jugé « 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 bénéficiaires 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 » ;

12. Considérant, par suite, qu'en prévoyant, à l'article 13, d'intégrer dans les revenus pris en compte pour le calcul du plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune et des impôts sur le revenu certains revenus des bons ou contrats de capitalisation et des placements de même nature, notamment des contrats d'assurance-vie, alors que ces sommes ne correspondent pas à des bénéficiaires ou revenus que le contribuable a réalisés ou dont il a disposé au cours de la même année, le législateur a méconnu l'autorité qui s'attache, en vertu de l'article 62 de la Constitution, à la décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2012 ; qu'il suit de là que l'article 13 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 ;

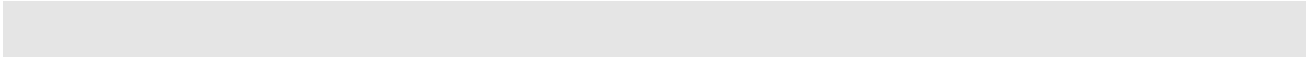
116. Considérant que l'article L. 64 du livre des procédures fiscales permet à l'administration, dans une procédure de rectification, d'écarter comme ne lui étant pas opposables les actes constitutifs d'un abus de droit « soit que ces actes ont un caractère fictif, soit que, recherchant le bénéfice d'une 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'éluder 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 ;





# IV.

## V. Sur l'égalité devant la loi fiscale

### 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 ;**

# VI. Sur l'égalité devant les charges publiques

## 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 jusque là uniformément aux contribuables veufs, célibataires et divorcés remplissant les conditions prévues aux a) et b) du 1 de l'article 195 du code général des impôts, pour les seuls contribuables célibataires et divorcés alors que les veufs bénéficient au titre des revenus de 1996 en vertu du même article de la loi d'un plafond fixé à 16 200 F ; que l'article 39 étend le plafonnement de 13 000 F aux contribuables célibataires et divorcés lorsqu'ils ont adopté un enfant dans les conditions visées au e) du 1 de l'article 195 ; que le 2 du II inséré dans l'article 197 du code général des impôts par l'article 81 de la loi 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° 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 actionariat familial », l'article 47 ne réserve pas le bénéfice de la mesure à l'actionariat 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'actionariat 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 ;

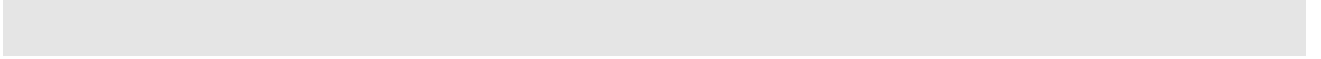
- **Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, Loi de finances pour 2013**

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 ;**



# VII. Sur l'incompétence négative du législateur en matière fiscale

## 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 PARAGRAPHES 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 ;

- **Décision n° 2014-708 DC du 29 décembre 2014, Loi de finances rectificative pour 2014**

- SUR CERTAINES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 72 :

25. Considérant que les dispositions combinées des articles 145 et 216 du code général des impôts régissent le régime fiscal des sociétés mères, qui permet à ces dernières, sur option, d'être exonérées d'impôt sur les sociétés sur les produits de participation reçus de leurs filiales ; que l'article 216 prévoit que les produits nets des participations perçus au cours d'un exercice par une société mère peuvent être retranchés du bénéfice net total de celle-ci, déduction faite d'une quote-part de frais et charges, fixée uniformément à 5 % du produit total des participations ; que l'article 145 détermine les conditions requises pour bénéficier du dispositif prévu à l'article 216 ; que le 6 de cet article 145 fixe la liste des cas dans lesquels ce dispositif n'est pas applicable ;

26. Considérant que le a) introduit au 6 de l'article 145 par le cinquième alinéa du paragraphe I de l'article 72 de la loi déferée ajoute à cette liste les « produits des titres prélevés sur les bénéficiaires d'une société afférents à une activité non soumise à l'impôt sur les sociétés ou à un impôt équivalent » ;

(...)

. En ce qui concerne le fond :

29. Considérant que les requérants soutiennent que la disposition contestée est contraire aux dispositions des directives de l'Union européenne du 30 novembre 2011 et du 8 juillet 2014 susvisées ; que cette disposition porterait en outre atteinte à des situations légalement acquises ou aux effets qui pouvaient légitimement être attendus de telles situations, ainsi qu'au principe d'égalité devant la loi ; que selon les sénateurs requérants, le a) du 6 de l'article 145 méconnaît l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ;

30. Considérant qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ;

31. Considérant que la disposition contestée subordonne le bénéfice du régime des sociétés mères à la condition que les bénéficiaires sur lesquels sont prélevés les produits des titres perçus par la société mère soient afférents à une activité soumise à l'impôt sur les sociétés ou à un impôt équivalent ; qu'en faisant référence au fait que les bénéficiaires doivent être « afférents à une activité soumise à l'impôt sur les sociétés ou à un impôt équivalent », le législateur n'a pas permis d'apprécier les activités soumises à l'impôt au sens de cette disposition ; qu'en particulier, celle-ci ne permet pas de savoir si cette appréciation s'effectue pour les activités de la filiale, y compris lorsque cette dernière a été exonérée de l'impôt en application du régime fiscal des sociétés mères, ou si elle s'effectue aussi pour les activités des filiales de cette filiale ; qu'en égard à l'imprécision qui résulte de cette indétermination, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence ; que, sans qu'il soit besoin d'examiner les griefs des requérants, le cinquième alinéa du paragraphe I de l'article 72 doit être déclaré contraire à la Constitution ;

## VIII. Sur l'exigence constitutionnelle de transposition des directives communautaire

### A. Constitution du 4 octobre 1958

#### - Article 88-1

La République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

### B. Jurisprudence constitutionnelle

#### - Décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004, Loi pour la confiance dans l'économie numérique

7. Considérant qu'aux termes de l'article 88-1 de la Constitution : " La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont institués, d'exercer en commun certaines de leurs compétences " ; qu'ainsi, la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle à laquelle il ne pourrait être fait obstacle qu'en raison d'une disposition expresse contraire de la Constitution ; qu'en l'absence d'une telle disposition, il n'appartient qu'au juge communautaire, saisi le cas échéant à titre préjudiciel, de contrôler le respect par une directive communautaire tant des compétences définies par les traités que des droits fondamentaux garantis par l'article 6 du Traité sur l'Union européenne ;

8. Considérant qu'aux termes du 1 de l'article 14 de la directive du 8 juin 2000 susvisée pour la transposition de laquelle est prise la loi déferée : " Les États membres veillent à ce que, en cas de fourniture d'un service de la société de l'information consistant à stocker des informations fournies par un destinataire du service, le prestataire ne soit pas responsable des informations stockées à la demande d'un destinataire du service à condition que : - a) le prestataire n'ait pas effectivement connaissance de l'activité ou de l'information illicites et, en ce qui concerne une demande en dommages et intérêts, n'ait pas connaissance de faits ou de circonstances selon lesquels l'activité ou l'information illicite est apparente - ou b) le prestataire, dès le moment où il a de telles connaissances, agisse promptement pour retirer les informations ou rendre l'accès à celles-ci impossible " ;

9. Considérant que les 2 et 3 du I de l'article 6 de la loi déferée ont pour seule portée d'écarter la responsabilité civile et pénale des hébergeurs dans les deux hypothèses qu'ils envisagent ; que ces dispositions ne sauraient avoir pour effet d'engager la responsabilité d'un hébergeur qui n'a pas retiré une information dénoncée comme illicite par un tiers si celle-ci ne présente pas manifestement un tel caractère ou si son retrait n'a pas été ordonné par un juge ; que, sous cette réserve, les 2 et 3 du I de l'article 6 se bornent à tirer les conséquences nécessaires des dispositions inconditionnelles et précises du 1 de l'article 14 de la directive susvisée sur lesquelles il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de se prononcer ; que, par suite, les griefs invoqués par les requérants ne peuvent être utilement présentés devant lui ;

#### - Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information

. En ce qui concerne les obligations propres à une loi de transposition :

16. Considérant que le titre Ier de la loi déferée a pour objet de transposer la directive du 22 mai 2001 susvisée sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information ;

17. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 88-1 de la Constitution : " La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont institués, d'exercer en commun certaines de leurs compétences " ; qu'ainsi, la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle ;

18. Considérant qu'il appartient par suite au Conseil constitutionnel, saisi dans les conditions prévues par l'article 61 de la Constitution d'une loi ayant pour objet de transposer en droit interne une directive communautaire, de veiller au respect de cette exigence ; que, toutefois, le contrôle qu'il exerce à cet effet est soumis à une double limite ;

19. Considérant, en premier lieu, que la transposition d'une directive ne saurait aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, sauf à ce que le constituant y ait consenti ;

20. Considérant, en second lieu, que, devant statuer avant la promulgation de la loi dans le délai prévu par l'article 61 de la Constitution, le Conseil constitutionnel ne peut saisir la Cour de justice des Communautés européennes de la question préjudicielle prévue par l'article 234 du traité instituant la Communauté européenne ; qu'il ne saurait en conséquence déclarer non conforme à l'article 88-1 de la Constitution qu'une disposition législative manifestement incompatible avec la directive qu'elle a pour objet de transposer ; qu'en tout état de cause, il revient aux autorités juridictionnelles nationales, le cas échéant, de saisir la Cour de justice des Communautés européennes à titre préjudiciel ;

- **Décision n° 2010-605 DC du 12 mai 2010, Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne**

(...)

- Quant à l'exigence de transposition des directives européennes :

17. Considérant qu'aux termes de l'article 88-1 de la Constitution : « La République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 » ; qu'ainsi, la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle ;

18. Considérant qu'il appartient au Conseil constitutionnel, saisi dans les conditions prévues par l'article 61 de la Constitution d'une loi ayant pour objet de transposer en droit interne une directive communautaire, de veiller au respect de cette exigence ; que, toutefois, le contrôle qu'il exerce à cet effet est soumis à une double limite ; qu'en premier lieu, la transposition d'une directive ne saurait aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, sauf à ce que le constituant y ait consenti ; qu'en second lieu, devant statuer avant la promulgation de la loi dans le délai prévu par l'article 61 de la Constitution, le Conseil constitutionnel ne peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne sur le fondement de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ; qu'en conséquence, il ne saurait déclarer non conforme à l'article 88-1 de la Constitution qu'une disposition législative manifestement incompatible avec la directive qu'elle a pour objet de transposer ; qu'en tout état de cause, il appartient aux juridictions administratives et judiciaires d'exercer le contrôle de compatibilité de la loi au regard des engagements européens de la France et, le cas échéant, de saisir la Cour de justice de l'Union européenne à titre préjudiciel ;

19. Considérant, en revanche, que le respect de l'exigence constitutionnelle de transposition des directives ne relève pas des « droits et libertés que la Constitution garantit » et ne saurait, par suite, être invoqué dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité ;

20. Considérant qu'en l'espèce, la loi déferée n'a pas pour objet de transposer une directive ; que, dès lors, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 88-1 de la Constitution doit être écarté ;

21. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs tirés de la méconnaissance du droit de l'Union européenne doivent être rejetés ;

- **Décision n° 2014-690 DC du 13 mars 2014, Loi relative à la consommation**

- SUR L'ARTICLE 9 :

28. Considérant que l'article 9 a pour objet, notamment, de transposer des dispositions de la directive du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 relative aux droits des consommateurs ; qu'il donne une nouvelle rédaction de la section 2 du chapitre Ier du titre II du livre Ier du code de la consommation, intitulée « Contrats conclus à distance et hors établissement », qui comprend les articles L. 121-16 à L. 121-24 ;

29. Considérant que les sénateurs requérants contestent plus particulièrement l'article L. 121-21-4 relatif au droit de rétractation applicable aux contrats conclus à distance et hors établissement ; qu'ils soutiennent que le deuxième alinéa de cet article méconnaît l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi en ce que les termes employés créent « une incertitude sur la date de remboursement maximale à laquelle doit se plier le professionnel » ;

30. Considérant que le premier alinéa de l'article L. 121-21-4 dans sa rédaction résultant de l'article 9 de la loi déferée prévoit que « lorsque le droit de rétractation est exercé, le professionnel est tenu de rembourser le consommateur de la totalité des sommes versées, y compris les frais de livraison, sans retard injustifié et au plus tard dans les quatorze jours à compter de la date à laquelle il est informé de la décision du consommateur de se

rétracter » ; qu'aux termes du deuxième alinéa : « Pour les contrats de vente de biens, à moins qu'il ne propose de récupérer lui-même les biens, le professionnel peut différer le remboursement jusqu'à récupération des biens ou jusqu'à ce que le consommateur ait fourni une preuve de l'expédition de ces biens, la date retenue étant celle du premier de ces faits » ; que le troisième alinéa fixe les taux d'intérêt applicables aux sommes dues par le professionnel lorsque le remboursement survient au-delà des dates prévues par l'alinéa précédent ;

31. Considérant qu'aux termes de l'article 88-1 de la Constitution : « La République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 » ; qu'en l'absence de mise en cause d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, le Conseil constitutionnel n'est pas compétent pour contrôler la conformité à la Constitution de dispositions législatives qui se bornent à tirer les conséquences nécessaires de dispositions inconditionnelles et précises d'une directive de l'Union européenne ; qu'en ce cas, il n'appartient qu'au juge de l'Union européenne, saisi le cas échéant à titre préjudiciel, de contrôler le respect par cette directive des droits fondamentaux garantis par l'article 6 du traité sur l'Union européenne ;

32. Considérant que les dispositions contestées sont la reprise exacte des dispositions inconditionnelles et précises du 3 de l'article 13 de la directive du 25 octobre 2011 susvisée ; que, par suite, il n'y a pas lieu pour le Conseil constitutionnel d'examiner ces dispositions ;



# **IX. Sur les principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales**

## **A. Norme de référence**

### **1. Constitution du 4 octobre 1958**

#### **- Article 34**

La loi détermine les principes fondamentaux :

- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources

#### **- 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 ;**

- **Décision n° 2014-707 DC du 29 décembre 2014, Loi de finances pour 2015**

- SUR L'ARTICLE 23 :

20. Considérant que le paragraphe I de l'article 23 fixe pour l'année 2015 le montant de la dotation globale de fonctionnement à 36 607 053 000 euros ; que ce montant est inférieur de 3 513 991 000 euros par rapport au montant de la dotation globale de fonctionnement de l'année 2014 ; que le paragraphe II de cet article 23 détaille la répartition de la réduction de cette dotation entre différents mécanismes de compensation ou de dotation de l'État aux collectivités territoriales, en fonction d'un taux fixé à son paragraphe III ;

21. Considérant que, selon les députés requérants, les dispositions de l'article 23 portent atteinte aux principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales, dès lors que les effets cumulés de la réduction de la dotation globale de fonctionnement, de la hausse de la péréquation « verticale » et « horizontale » et de l'accroissement des dépenses sur lesquelles les collectivités territoriales n'ont qu'une faible marge de manœuvre entravent leur autonomie financière, tant en ressources qu'en dépenses ;

22. 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 » ;

23. Considérant, en premier lieu, qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu faire contribuer les collectivités territoriales à l'effort de réduction des déficits publics à due proportion de leur part dans les dépenses de l'ensemble des administrations publiques ; que le montant de la réduction de la dotation globale de fonctionnement représente 1,9 % des recettes de ces collectivités territoriales ; que cette réduction n'a pas pour effet de diminuer la part de leurs ressources propres et, partant, de porter atteinte à leur autonomie financière ; **qu'elle n'est pas d'une ampleur telle qu'elle entraverait la libre administration des collectivités territoriales ;**

24. Considérant, en second lieu, que l'article 23 ne met aucune dépense à la charge des collectivités territoriales ; que, par suite, le grief tiré de ce que cet article porterait atteinte à la libre disposition de leurs ressources est inopérant ;

# X. Sur le principe de légalité des délits et des peines

## 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° 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 dépérissement 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° 2013-679 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<sup>o</sup> 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'écarter 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 ;

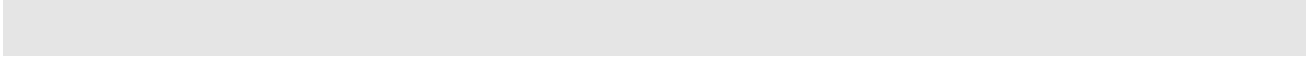
117. Considérant que, d'une part, la procédure de l'abus de droit fiscal peut s'appliquer à tous les impôts pesant sur les entreprises et les particuliers ; que, d'autre part, la mise en oeuvre de cette procédure est assortie, outre du rétablissement de l'impôt normalement dû et du paiement d'intérêts 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'éluder 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 ;



# XI. Sur la liberté d'entreprendre

## A. Normes de référence

### 1. 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.

## B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

#### - Décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982 - Loi sur la communication audiovisuelle

En ce qui concerne le grief tiré de la violation de la liberté d'entreprise :

12. Considérant qu'il est soutenu que l'interdiction de recueillir des ressources publicitaires faite aux associations autorisées à assurer un service local de radiodiffusion sonore par voie hertzienne ainsi que la limitation, dans tous les cas, de la part de la publicité commerciale à 80 p 100 du montant total du financement seraient contraires à la liberté d'entreprendre et à la liberté de communication ;

13. Considérant que ces libertés qui ne sont ni générales ni absolues ne peuvent exister que dans le cadre d'une réglementation instituée par la loi et que les règles apportant des limitations au financement des activités de communication par la publicité commerciale ne sont, en elles-mêmes, contraires ni à la liberté de communiquer ni à la liberté d'entreprendre ;

#### - Décision n° 90-287 DC du 16 janvier 1991 - Loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales

21. Considérant, en premier lieu, que la liberté d'entreprendre n'est ni générale ni absolue ; qu'il est loisible au législateur d'y apporter des limitations exigées par l'intérêt général à la condition que celles-ci n'aient pas pour conséquence d'en dénaturer la portée ; que les dispositions relatives aux critères d'homologation des tarifs conventionnels ont pour but de maîtriser l'évolution des dépenses de santé supportées par la collectivité ; que les restrictions qui en résultent pour les établissements privés d'hospitalisation ne portent pas à la liberté d'entreprendre une atteinte contraire à la Constitution ;

#### - Décision n° 2010-89 QPC du 21 janvier 2011- Société Chaud Colatine (Arrêté de fermeture hebdomadaire de l'établissement).

3. Considérant que la liberté d'entreprendre découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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 ;

4. Considérant, en premier lieu, qu'en permettant au préfet d'imposer un jour de fermeture hebdomadaire à tous les établissements exerçant une même profession dans une même zone géographique, l'article L. 3132-29 du code du travail vise à assurer l'égalité entre les établissements d'une même profession, quelle que soit leur taille, au regard du repos hebdomadaire ; que, dès lors, il répond à un motif d'intérêt général ;

5. Considérant, en second lieu, que l'arrêté préfectoral de fermeture ne peut être pris qu'en cas d'accord émanant de la majorité des organisations syndicales de salariés et des organisations d'employeurs sur les conditions dans lesquelles le repos hebdomadaire est donné aux salariés ; que cet arrêté ne peut concerner que les établissements qui exercent une même profession au sein d'une zone géographique déterminée ; qu'il appartient à l'autorité administrative compétente d'apprécier à tout moment si elle doit maintenir cette réglementation ; qu'elle est tenue d'abroger cet arrêté si la majorité des intéressés le réclame ; que, dans ces conditions, l'atteinte portée à la liberté d'entreprendre par l'article L. 3132-29 du code du travail n'est pas disproportionnée à l'objectif poursuivi ;

- **Décision n° 2011-126 QPC du 13 mai 2011 - Société Système U Centrale Nationale et autre [Action du ministre contre des pratiques restrictives de concurrence]**

- SUR LA LIBERTÉ D'ENTREPRENDRE :

3. Considérant que les requérants soutiennent que les dispositions contestées prévoient des mesures dépourvues d'utilité et disproportionnées au but poursuivi de protection des intérêts particuliers d'opérateurs économiques placés dans une situation d'infériorité par rapport à leurs partenaires ; qu'ainsi, ces dispositions méconnaîtraient la liberté d'entreprendre ;

4. Considérant qu'il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, 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 ;

5. Considérant qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur a attribué à l'autorité publique un pouvoir d'agir pour faire cesser des pratiques restrictives de concurrence mentionnées au même article, constater la nullité de clauses ou contrats illicites, ordonner le remboursement des paiements indus faits en application des clauses annulées, réparer les dommages qui en ont résulté et prononcer une amende civile contre l'auteur desdites pratiques ; qu'ainsi, il a entendu réprimer ces pratiques, rétablir un équilibre des rapports entre partenaires commerciaux et prévenir la réitération de ces pratiques ; qu'en égard aux objectifs de préservation de l'ordre public économique qu'il s'est assignés, le législateur a opéré une conciliation entre le principe de la liberté d'entreprendre et l'intérêt général tiré de la nécessité de maintenir un équilibre dans les relations commerciales ; que l'atteinte portée à la liberté d'entreprendre par les dispositions contestées n'est pas disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi ;

- **Décision n° 2012-290/291 QPC du 25 janvier 2013, Société Distrivit et autres [Droit de consommation du tabac dans les DOM]**

- SUR LE GRIEF TIRÉ DE L'ATTEINTE À LA LIBERTÉ D'ENTREPRENDRE :

13. Considérant que, selon les sociétés requérantes, en donnant aux conseils généraux des départements d'outre-mer précités le pouvoir de fixer un prix de détail en deçà duquel les produits ne peuvent être vendus, le dernier alinéa de l'article 268 du code des douanes porte atteinte à la liberté d'entreprendre ;

14. Considérant que la liberté d'entreprendre découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789 ; qu'il est 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 ;

15. Considérant que le dernier alinéa de l'article 268 autorise les conseils généraux à fixer un prix en deçà duquel les produits du tabac ne peuvent être vendus « dans leur circonscription administrative » ; que, dans sa rédaction issue de la loi du 27 décembre 2008 susvisée, l'article 268 dispose que ce prix doit être supérieur à 66 % et égal au plus à 110 % « du prix de vente au détail déterminé pour la France continentale en application du premier alinéa du même article L. 3511-3 du code de la santé publique » ; que, dans sa rédaction issue de la loi du 29 décembre 2010 susvisée, il doit être supérieur à 66 % et égal au plus à 110 % « de la moyenne pondérée des prix homologués mentionnée au 1 » ;

16. Considérant qu'en permettant que soit fixé un minimum de prix de vente des produits du tabac et en encadrant la détermination de ce minimum par les conseils généraux, le législateur a assuré une conciliation, qui n'est pas manifestement déséquilibrée, entre l'exercice de la liberté d'entreprendre et les exigences du onzième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 relatives à « la protection de la santé » ;

- **Décision n° 2012-654 DC du 09 août 2012, Loi de finances rectificative pour 2012 (II)**

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 ;

19. 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 ;

20. Considérant qu'il incombe au législateur, compétent en vertu de l'article 34 de la Constitution pour déterminer les principes fondamentaux du droit du travail, de poser des règles propres à assurer, conformément aux dispositions du Préambule de la Constitution de 1946, le droit pour chacun d'obtenir un emploi tout en permettant l'exercice de ce droit par le plus grand nombre ;

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 ;

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

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'eu 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 ;

- **Décision n° 2014-417 QPC du 19 septembre 2014, Société Red Bull On Premise et autre [Contribution prévue par l'article 1613 bis A du code général des impôts]**

10. 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 ;

11. Considérant, en premier lieu, que sont assujetties à la contribution créée par les dispositions contestées les boissons conditionnées dans des récipients destinés à la vente au détail et dont la teneur en caféine excède le seuil de 220 milligrammes pour 1 000 millilitres ; qu'ainsi, la différence instituée entre les boissons selon leur teneur en caféine est en rapport direct avec l'objectif de protection de la santé publique poursuivi ;

12. Considérant toutefois que sont exclues du champ d'application de cette imposition les boissons faisant l'objet d'une commercialisation dans les mêmes formes et ayant une teneur en caféine supérieure à 220 milligrammes pour 1 000 millilitres dès lors qu'elles ne sont pas des boissons « dites énergisantes » ; que la différence ainsi instituée entre les boissons destinées à la vente au détail et contenant une teneur en caféine identique selon qu'elles sont ou non qualifiées de boissons « dites énergisantes » entraîne une différence de traitement qui est sans rapport avec l'objet de l'imposition et, par suite, contraire au principe d'égalité devant l'impôt ;

13. Considérant, en second lieu, que le taux de la contribution est fixé à 100 euros par hectolitre ; que ce tarif est relevé au 1er janvier de chaque année à compter du 1er janvier 2014, en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac de l'avant-dernière année ; que ce niveau d'imposition ne revêt pas un caractère confiscatoire ;

14. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'au premier alinéa du paragraphe I de l'article 1613 bis A, les mots « dites énergisantes » doivent être déclarés contraires à la Constitution ; que, pour le surplus, les dispositions de cet article ne sont pas contraires aux principes d'égalité devant l'impôt et les charges publiques ; que ces dispositions, qui ne méconnaissent ni la liberté d'entreprendre ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution ;

## **XII. Sur l'objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi**

### **A. Normes de référence**

#### **1. 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 constitutionnelle**

#### **- 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 agrée, conformément à l'article 42-3 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 précitée, le transfert du contrôle de la société titulaire de l'autorisation suite à l'apport, la cession ou l'échange des titres » ;

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

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

- **Décision n° 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 ;

- **Décision n° 2014-707 DC du 29 décembre 2014, Loi de finances pour 2015**

. En ce qui concerne les griefs tirés de l'atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi et de l'incompétence négative du législateur :

36. Considérant que, selon les sénateurs requérants, les critères en fonction desquels est opérée la répartition du prélèvement sur les chambres de commerce et d'industrie sont imprécis ; qu'en particulier, ne seraient pas définies les notions de « fonds de roulement » et de « poids économique » ; que le législateur aurait ainsi méconnu l'étendue de sa compétence et l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ;

37. 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'accessibilité et d'intelligibilité 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 ;

38. Considérant que les deuxième à cinquième alinéas du paragraphe III de l'article 33 énoncent les critères de répartition du prélèvement de 500 millions d'euros sur les chambres de commerce et d'industrie ; que le montant de ce prélèvement est précisément déterminé, pour chaque chambre de commerce et d'industrie, par le tableau figurant au septième alinéa de ce même paragraphe III ; que, par suite, les griefs tirés de ce que l'imprécision des critères de répartition du prélèvement méconnaîtrait l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ainsi que la compétence du législateur doivent être écartés ;

- **Décision n° 2014-708 DC du 29 décembre 2014, Loi de finances rectificative pour 2014**

SUR L'ARTICLE 46 :

(...)

19. Considérant que les sénateurs requérants soutiennent en outre que les dispositions de l'article 46 méconnaissent les principes d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi dans la mesure où l'absence de précision sur les conditions dans lesquelles s'appliquent les diverses majorations de la taxe sur les surfaces commerciales ne permet pas aux entreprises qui y sont assujetties de « prendre conscience » de son taux effectif ; qu'en particulier l'articulation entre la majoration de 50 % de la taxe et la modulation qui peut être appliquée par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale ne serait pas claire ; qu'il en irait de même de l'éventuelle application à cette majoration du prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement ;

20. Considérant que les sénateurs font enfin valoir que, pour les établissements disposant d'une surface de vente supérieure à 5 000 mètres carrés, l'application cumulée de la majoration de 30 % et de celle de 50 % entraînerait une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ; qu'une telle rupture serait accrue par l'application des autres majorations ; que serait d'ailleurs incohérente l'application du prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement à une majoration perçue au profit de l'État ;

21. Considérant, en premier lieu, 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'accessibilité et d'intelligibilité 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 ;

22. Considérant qu'il ressort des termes mêmes des dispositions contestées que la majoration de 50 % qu'elles prévoient porte sur le montant de la taxe « avant application de la modulation » décidée par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou par le conseil municipal ; que cette modulation, prévue au cinquième alinéa du 1.2.4.1. de l'article 77 susmentionné, ne porte que sur le produit de la taxe perçue au profit de la commune ou de l'établissement public ; qu'il en va de même des frais d'assiette et de recouvrement prélevés en application du dernier alinéa de ce 1.2.4.1. ; qu'en prévoyant que la majoration de 50 % sera appliquée sur « le montant de la taxe calculé selon le présent article », le dernier alinéa de l'article 3 de la loi du 13 juillet 1972 a entendu que cette majoration soit appliquée au taux de cette taxe, majorée le cas échéant de 30 % en application des dispositions de ce même article ; que ces dispositions ne sont pas inintelligibles ;

# XIII. Sur la place de certaines dispositions dans la loi de finances

## 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 ;

- **Décision n° 2014-708 DC du 29 décembre 2014, Loi de finances pour 2015**

- SUR LA PLACE DE L'ARTICLE 109 DANS LA LOI DÉFÉRÉE :

42. Considérant que l'article 109 complète l'article L. 1142-24-5 du code de la santé publique ; qu'il ouvre la faculté pour le collège d'experts placé auprès de l'office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales de rendre un nouvel avis relatif à l'existence d'un déficit fonctionnel imputable au benfluorex ;

43. Considérant que cette disposition ne concerne ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État ; qu'elle n'a pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État ; qu'elle n'a pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières ; qu'elle n'est pas relative 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, elle est étrangère au domaine des lois de finances tel qu'il résulte de la loi organique du 1er août 2001 susvisée ; qu'il suit de là que l'article 109 a été adopté selon une procédure contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 2014-707 DC du 29 décembre 2014, Loi de finances pour 2015**

- SUR LA PLACE D'AUTRES DISPOSITIONS DANS LA LOI DÉFÉRÉE :

61. Considérant que l'article 46 modifie l'article L. 213-21-1 du code monétaire et financier ; qu'il impose l'inscription dans un compte-titres détenu par un intermédiaire mentionné aux 2° à 7° de l'article L. 542-1 pour les titres financiers émis par l'État ;

62. Considérant que l'article 117 modifie l'article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales ; qu'il a pour objet de permettre la création d'une communauté d'agglomération lorsque le critère démographique de 15 000 habitants est satisfait par une « entité urbaine continue » ;

63. Considérant que ces dispositions ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État ; qu'elles n'ont pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État ; qu'elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières ; qu'elles ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ; qu'ainsi, elles sont étrangères au domaine des lois de finances tel qu'il résulte de la loi organique du 1er août 2001 susvisée ; qu'il suit de là que les articles 46 et 117 ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ;

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

## 2. Sur les dispositions adoptées après la première lecture, soumises à la « règle de l'entonnoir »

### - Décision n° 2003-479 DC du 30 juillet 2003 - Loi de sécurité financière

(...)

2. Considérant que les dispositions de l'article 139, issues d'un amendement adopté par le Sénat en deuxième lecture, confèrent à l'article 103 du règlement intérieur du Sénat le caractère d'une disposition spéciale, au sens des articles 4 à 6 de la loi du 31 décembre 1971 susvisée, qui permettrait de déroger aux règles relatives à l'assistance et la représentation par avocat fixées par lesdits articles ;

3. Considérant que, selon les requérants, cette disposition, outre qu'elle serait dépourvue de tout lien avec le texte en discussion, porterait une atteinte inconstitutionnelle aux droits de la défense ;

4. Considérant **qu'il résulte des dispositions combinées des articles 39, 44 et 45 de la Constitution que le droit d'amendement s'exerce à chaque stade de la procédure législative, sous réserve des dispositions particulières applicables après la réunion de la commission mixte paritaire ; que, toutefois, les adjonctions ou modifications ainsi apportées au texte en cours de discussion, quels qu'en soient le nombre et la portée, ne sauraient, sans méconnaître les exigences qui découlent des premiers alinéas des articles 39 et 44 de la Constitution, être dépourvues de tout lien avec l'objet du projet ou de la proposition soumis au vote du Parlement ;**

5. Considérant, en l'espèce, que **les dispositions** de l'article 139 de la loi déferée, qui ont trait à la procédure disciplinaire des fonctionnaires du Sénat, **sont dépourvues de tout lien avec le projet dont celle-ci est issue, lequel, lors de son dépôt sur le bureau du Sénat,** comportait exclusivement des dispositions relatives aux marchés financiers, à l'assurance, au crédit, à l'investissement, à l'épargne et aux comptes des sociétés ; qu'il convient, dès lors, de déclarer l'article 139 contraire à la Constitution, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen du recours ;

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

. En ce qui concerne les dispositions adoptées après la première lecture :

90. Considérant que le paragraphe IV de l'article 11 ouvre pour une période limitée la faculté pour les pédicures-podologues d'être affiliés au régime obligatoire de sécurité sociale des professions indépendantes ;

91. Considérant que le paragraphe VI de l'article 67 a pour objet de compléter le dispositif d'expérimentation sur les règles de tarification des établissements accueillant des personnes âgées dépendantes ;

92. Considérant que les dispositions des b à g du 3° du A et du 5° du B du paragraphe VIII de l'article 73 ont pour objet de modifier les règles relatives au fonctionnement du Fonds d'intervention pour la qualité et la coordination des soins ;

93. Considérant que les amendements dont sont issues les dispositions susmentionnées ont été introduits en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale ; que ces adjonctions n'étaient pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion ; qu'elles n'étaient pas non plus destinées à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ; qu'il s'ensuit que le paragraphe IV de l'article 11, le paragraphe VI de l'article 67, les b à g du 3° du A et le 5° du B du paragraphe VIII de l'article 73 ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ; qu'ils doivent être déclarés contraires à cette dernière ;

94. 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° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, Loi de finances pour 2014

. En ce qui concerne les dispositions adoptées après la première lecture :

153. Considérant que le C du paragraphe I de l'article 11 prévoit l'introduction d'un nouvel article 776 quater dans le code général des impôts relatif à l'imputation des frais de reconstitution des titres de propriété en cas de donation entre vifs ; que le E du même paragraphe I complète le 2. de l'article 793 du même code par un 8° prévoyant un abattement, à concurrence de 30 % de la valeur des biens et droits immobiliers, au titre de la première mutation des immeubles ou droits concernés postérieure à la transcription ou la publication entre le 1er janvier 2014 et le 31 décembre 2017 d'un acte constatant pour la première fois le droit de propriété relatif à ces immeubles ou à ces droits ; que le F du même paragraphe I insère un paragraphe I bis dans l'article 1135 bis du même code relatif au cumul de l'abattement instauré par le E du paragraphe I et des exonérations mentionnées au I de l'article 1135 bis ;



154. Considérant que le paragraphe II de l'article 19 modifie l'article 17 de l'ordonnance du 24 janvier 1996 relatif à l'assujettissement à la contribution au remboursement de la dette sociale des ventes de métaux précieux, bijoux, objets d'art, de collection et d'antiquité ;

155. Considérant que les amendements dont sont issues les dispositions susmentionnées ont été introduits en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale ; que ces adjonctions n'étaient pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion ; qu'elles n'étaient pas non plus destinées à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ; qu'il s'ensuit que les C, E et F du paragraphe I de l'article 11 et le paragraphe II de l'article 19 ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ; qu'ils doivent être déclarés contraires à cette dernière ;

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

- SUR LA PLACE D'AUTRES DISPOSITIONS DANS LA LOI DÉFÉRÉE :

38. Considérant que la dernière phrase de l'article 77 prévoit la remise d'un rapport d'évaluation du Gouvernement au Parlement relatif aux opérations de réassurance des entreprises habilitées à pratiquer en France des opérations d'assurance-crédit ; que le paragraphe III de l'article 85 prévoit la remise d'un rapport par le Gouvernement au Parlement précisant les modalités et le contenu de la concertation stratégique en vue de garantir la continuité des activités de la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines ainsi que les droits des mineurs et le financement du régime pour la même période ;

39. Considérant que les amendements dont sont issues les dispositions susmentionnées ont été introduits en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale ; que ces adjonctions n'étaient pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion ; qu'elles n'étaient pas non plus destinées à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ; qu'il s'ensuit que la dernière phrase de l'article 77 et le paragraphe III de l'article 85 ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ; qu'ils doivent être déclarés contraires à cette dernière ;

40. 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° 2015-723 DC du 17 décembre 2015, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2016**

. En ce qui concerne les dispositions adoptées après la première lecture :

51. 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 ;

52. Considérant que l'article 23 modifie l'article L. 752-1 du code de la sécurité sociale afin d'étendre le périmètre de gestion de la caisse de prévoyance sociale de Saint-Barthélemy aux assurés sociaux relevant du régime social des indépendants ;

53. Considérant que l'article 62 modifie les articles L. 6312-1 du code de la santé publique et L. 2223-43 du code général des collectivités territoriales afin de modifier les règles relatives au transport d'enfants décédés de cause médicalement inexpiquée ;

54. Considérant que les amendements dont sont issues les dispositions susmentionnées ont été introduits en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale ; que ces adjonctions n'étaient pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion ; qu'elles n'étaient pas non plus destinées à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ; qu'il s'ensuit que les articles 23 et 62 ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ; qu'ils doivent être déclarés contraires à cette dernière ;