

# Décision n° 2016-744 DC

## Loi de finances pour 2017

### Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2016

### Sommaire

<b>I. Sur la sincérité de la loi de finances.....</b>	<b>7</b>
<b>II. Article 7 : Mécanisme anti-abus visant à lutter contre certains détournements du plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF).....</b>	<b>16</b>
<b>III. Article 12 : Modification du régime des acomptes d'impôt sur les sociétés pour les grandes entreprises .....</b>	<b>24</b>
<b>IV. Article 21 : Institution d'un acompte pour le paiement de la majoration de la TASCOM.....</b>	<b>28</b>
<b>V. Article 33 : Fixation pour 2017 de la dotation globale de fonctionnement (DGF)</b>	<b>34</b>
<b>VI. Article 60 : prélèvement à la source .....</b>	<b>41</b>
<b>VII. Article 61 : Régime fiscal des attributions gratuites d'actions (AGA).....</b>	<b>44</b>
<b>VIII. Article 62 : - Élargissement de l'assiette et hausse du taux de la taxe sur les transactions financières (TTF) .....</b>	<b>48</b>
<b>IX. Article 78 : Impôt sur les « bénéfices détournés ».....</b>	<b>51</b>
<b>X. Article 105 : Signalement électronique obligatoire de leurs principaux achats par les personnes assujetties à la TVA .....</b>	<b>51</b>
<b>XI. Sur la place de certaines dispositions dans la loi de finances.....</b>	<b>53</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.....	9
- 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.....	12
- 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° 2014-707 DC du 29 décembre 2014, Loi de finances pour 2015.....	14
- Décision n° 2015-725 DC du 29 décembre 2015, Loi de finances pour 2016.....	15
<b>II. Article 7 : Mécanisme anti-abus visant à lutter contre certains détournements du plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF).....</b>	<b>16</b>
<b>A. Livre des procédures fiscales .....</b>	<b>16</b>
- Article L. 64.....	16
<b>B. Sur l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel.....</b>	<b>16</b>
<b>1. Normes de référence.....</b>	<b>16</b>
a. Constitution du 4 octobre 1958 .....	16
- Article 62 .....	16
<b>2. Jurisprudence constitutionnelle.....</b>	<b>16</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.....	16
- Décision n° 89-258 DC du 8 juillet 1989, Loi portant amnistie .....	16
- Décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014	17
<b>A. Sur la prise en compte de la capacité contributive .....</b>	<b>18</b>
<b>1. Jurisprudence constitutionnelle.....</b>	<b>18</b>
- Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, Loi de finances pour 1999.....	18
- Décision n° 2010-99 QPC du 11 février 2011, Mme Laurence N. [Impôt de solidarité sur la fortune - Plafonnement].....	18
- Décision n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011, Loi de finances rectificative pour 2011.....	19
- Décision n° 2010-44 QPC du 29 septembre 2010, Epoux M. [Impôt de solidarité sur la fortune] ..	20
- Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, Loi de finances pour 2013.....	20
- Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013 Loi de finances pour 2014.....	22
- Décision n° 2014-707 DC du 29 décembre 2014, Loi de finances pour 2015.....	22
- Décision n° 2015-726 DC du 29 décembre 2015, Loi de finances rectificative pour 2015.....	23
<b>B. Jurisprudence constitutionnelle .....</b>	<b>23</b>

- Décision n° 2014-437 QPC du 20 janvier 2015, Association française des entreprises privées et autres [Régime fiscal d'opérations réalisées avec des États ou des territoires non coopératifs].....23

### **III. Article 12 : Modification du régime des acomptes d'impôt sur les sociétés pour les grandes entreprises ..... 24**

<b>A. Sur le principe d'égalité devant les charges publiques .....</b>	<b>24</b>
<b>1. Normes de référence.....</b>	<b>24</b>
a. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen .....	24
b. Constitution du 4 octobre 1958 .....	24
<b>2. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....</b>	<b>24</b>
- Décision n° 2010-99 QPC du 11 février 2011, Mme Laurence N. [Impôt de solidarité sur la fortune - Plafonnement].....	24
- 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] .....	25
- Décision n° 2015-473 QPC du 26 juin 2015, Époux P. [Imposition des dividendes au barème de l'impôt sur le revenu - Conditions d'application de l'abattement forfaitaire] .....	25
- Décision n° 2016-742 DC du 22 décembre 2016, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2017	26
<b>B. Sur le principe de légalité des délits et des peines.....</b>	<b>26</b>
<b>1. Normes de référence.....</b>	<b>26</b>
a. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.....	26
- Article 8 .....	26
b. Constitution du 4 octobre 1958 .....	26
- Article 34 .....	26
<b>2. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....</b>	<b>27</b>
- Décision n° 2014-400 QPC du 6 juin 2014, Société Orange SA [Frais engagés pour la constitution des garanties de recouvrement des impôts contestés].....	27
- Décision n° 2011-124 QPC du 29 avril 2011, Mme Catherine B. [Majoration de 10 % pour retard de paiement de l'impôt] .....	27

### **IV. Article 21 : Institution d'un acompte pour le paiement de la majoration de la TASCOM..... 28**

<b>A. Sur le principe d'égalité devant les charges publiques .....</b>	<b>28</b>
<b>1. Normes de référence.....</b>	<b>28</b>
a. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen .....	28
- Article 13 .....	28
b. Constitution du 4 octobre 1958 .....	28
- Article 34 .....	28
<b>2. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....</b>	<b>28</b>
- Décision n° 2010-58 QPC du 18 octobre 2010, PROCOS et autres [Taxe sur les surfaces commerciales].....	28
- Décision n° 2014-708 DC du 29 décembre 2014, Loi de finances rectificative pour 2014.....	29
- Décision n° 2015-483 QPC du 17 septembre 2015, M. Jean-Claude C. [Règles d'assujettissement aux prélèvements sociaux des produits des contrats d'assurance-vie « multi-supports »] .....	30
<b>B. Sur le principe de l'annualité des lois de finances .....</b>	<b>31</b>
<b>1. Normes de référence.....</b>	<b>31</b>
a. Constitution du 4 octobre 1958 .....	31
- Article 34 .....	31
- Article 47 .....	31
<b>2. Jurisprudence constitutionnelle .....</b>	<b>31</b>
- Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances.....	31
- 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.....	32
<b>C. Sur l'objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi ....</b>	<b>33</b>
<b>1. Normes de référence.....</b>	<b>33</b>
a. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 .....	33
- Article 4 .....	33

- Article 5 .....	33
- Article 6 .....	33
- Article 16 .....	33

## **V. Article 33 : Fixation pour 2017 de la dotation globale de fonctionnement (DGF) 34**

### **A. Sur le principe de libre administration des collectivités territoriales..... 34**

#### **1. Normes de référence..... 34**

a. Constitution du 4 octobre 1958 .....	34
- Article 34 .....	34
- Article 72 .....	34
- Article 72-2 .....	34

#### **2. Jurisprudence constitutionnelle..... 35**

a. Sur le principe de libre administration.....	35
- 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.....	35
- 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]...	35
- Décision n° 2013-315 QPC du 26 avril 2013 - Commune de Couvrot [Fusion d'EPCI en un EPCI à fiscalité propre].....	35
- 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 .....	36
- Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales .....	36
b. Sur le principe d'autonomie financière.....	37
- Décision n° 87-237 DC du 30 décembre 1987 - Loi de finances pour 1988 .....	37
- 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 .....	37
- Décision n° 2014-707 DC du 29 décembre 2014, Loi de finances pour 2015.....	37
- Décision n° 2015-725 DC du 29 décembre 2015, Loi de finances pour 2016.....	38

### **B. Sur le principe d'égalité devant les charges publiques ..... 39**

#### **1. Normes de référence..... 39**

a. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen .....	39
- Article 13 .....	39
b. Constitution du 4 octobre 1958 .....	39
- Article 34 .....	39

#### **3. Jurisprudence constitutionnelle..... 39**

- Décision n° 2010-622 DC du 28 décembre 2010, <i>Loi de finances pour 2011</i> .....	39
- Décision n° 2010-97 QPC du 04 février 2011, <i>Société LAVAL DISTRIBUTION</i> [Taxe sur l'électricité] .....	39

## **VI. Article 60 : prélèvement à la source ..... 41**

### **A. Sur l'objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi .... 41**

#### **1. Normes de référence..... 41**

a. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 .....	41
- Article 4 .....	41
- Article 5 .....	41
- Article 6 .....	41
- Article 16 .....	41

#### **2. Jurisprudence constitutionnelle..... 41**

- Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, <i>Loi de finances pour 2006</i> .....	41
- Décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003, <i>Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques</i> .....	42
- Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, <i>Loi de finances pour 2010</i> .....	43

## **VII. Article 61 : Régime fiscal des attributions gratuites d'actions (AGA)..... 44**

### **A. Sur la place de certaines dispositions en première partie ou en seconde partie ..... 44**

<b>1. Normes de référence.....</b>	<b>44</b>
a. Constitution du 4 octobre 1958 .....	44
- Article 45 .....	44
b. Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.....	44
- Article 34 .....	44
<b>B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel .....</b>	<b>45</b>
- Décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982, Loi de finances pour 1983.....	45
- Décision n° 2010-622 DC du 28 décembre 2010, Loi de finances pour 2011.....	46
- Décision n° 2015-725 DC du 29 décembre 2015, Loi de finances pour 2016.....	47
<b>VIII. Article 62 : - Élargissement de l'assiette et hausse du taux de la taxe sur les transactions financières (TTF) .....</b>	<b>48</b>
<b>A. Sur l'incompétence négative du législateur en matière fiscale .....</b>	<b>48</b>
<b>1. Normes de référence.....</b>	<b>48</b>
a. Constitution du 4 octobre 1958 .....	48
- Article 34 .....	48
b. Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances .....	48
- Article 34 .....	48
<b>2. Jurisprudence constitutionnelle.....</b>	<b>48</b>
- Décision n° 2014-708 DC du 29 décembre 2014, Loi de finances rectificative pour 2014.....	48
- Décision n° 2014-419 QPC du 8 octobre 2014, Société Praxair SAS [Contribution au service public de l'électricité] .....	49
<b>IX. Article 78 : Impôt sur les « bénéficiaires détournés ».....</b>	<b>51</b>
<b>A. Sur l'incompétence négative du législateur en matière fiscale .....</b>	<b>51</b>
<b>1. Normes de référence.....</b>	<b>51</b>
a. Constitution du 4 octobre 1958 .....	51
- Article 34 .....	51
<b>2. Jurisprudence constitutionnelle .....</b>	<b>51</b>
- Décision n° 2014-708 DC du 29 décembre 2014, Loi de finances rectificative pour 2014.....	51
<b>X. Article 105 : Signalement électronique obligatoire de leurs principaux achats par les personnes assujetties à la TVA .....</b>	<b>51</b>
<b>A. Sur le principe de légalité des délits et des peines.....</b>	<b>51</b>
<b>1. Normes de référence.....</b>	<b>51</b>
a. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.....	51
- Article 8 .....	51
b. Jurisprudence constitutionnelle .....	52
- Décision n° 2016-554 QPC du 22 juillet 2016, M. Gilbert B. [Amende pour défaut de déclaration de comptes bancaires ouverts, utilisés ou clos à l'étranger II].....	52
<b>XI. Sur la place de certaines dispositions dans la loi de finances.....</b>	<b>53</b>
<b>A. Normes de référence .....</b>	<b>53</b>
<b>1. Constitution 4 octobre 1958.....</b>	<b>53</b>
- Article 34 .....	53
- Article 41 .....	53
- Article 42 .....	53
- Article 45 .....	53
- Article 47 .....	54
<b>2. Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances .....</b>	<b>54</b>
- Article 34 .....	54
<b>B. Jurisprudence constitutionnelle .....</b>	<b>55</b>
<b>1. Sur les dispositions introduites au cours de la première lecture dites « cavaliers législatifs »</b>	<b>55</b>
- Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, Loi de finances pour 2006.....	55

- Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010.....	55
- Décision n° 2010-622 DC du 28 décembre 2010, Loi de finances pour 2011.....	55
- Décision n° 2014-708 DC du 29 décembre 2014, Loi de finances pour 2015.....	56
- Décision n° 2014-707 DC du 29 décembre 2014, Loi de finances pour 2015.....	57

# 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 1er août 2001 et que le 1° du paragraphe III de l'article 24 modifie 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 modifie par coordination l'article 51 de la loi organique du 1er août 2001 et que le 2° du paragraphe III de l'article 24 modifie 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° 2014-707 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 ;

- **Décision n° 2015-725 DC du 29 décembre 2015, Loi de finances pour 2016**

- SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES :

2. Considérant que les députés et les sénateurs requérants contestent la sincérité des hypothèses économiques retenues pour 2016 ; que, selon les sénateurs requérants, les évaluations de ressources et de charges sont également insincères ; qu'ils contestent enfin l'introduction en nouvelle lecture d'un nouveau compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » ainsi que d'un nouveau programme « Service public de l'énergie » au sein de la mission « Écologie, développement et mobilité durable », en méconnaissance de l'exigence de sincérité ;

. En ce qui concerne la sincérité des hypothèses de croissance et d'inflation pour 2016 et des évaluations de ressources et de charges de la loi de finances :

3. Considérant que, selon les députés requérants, l'hypothèse de croissance potentielle, qui diffère de celle retenue dans la loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 susvisée, contrevient, par voie de conséquence, aux dispositions de l'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012 susvisée ; que les sénateurs requérants font valoir que l'hypothèse d'inflation pour l'année 2016 est surévaluée ; qu'ils soutiennent également que les prévisions de recettes et de charges pour 2016 sont particulièrement aléatoires ; 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, qu'il ne ressort ni de l'avis du Haut conseil des finances publiques du 25 septembre 2015 susvisé ni des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel que les hypothèses économiques et les prévisions de recettes et de charges sur lesquelles est fondée la loi de finances soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine ;

6. Considérant, en second lieu, que si le Haut conseil des finances publiques a relevé dans son avis qu'une révision des hypothèses de croissance potentielle en dehors du cadre de la loi de programmation des finances publiques « ne permet pas de suivre convenablement l'évolution de la composante structurelle du déficit et nuit à la lisibilité de la politique budgétaire », une telle révision ne méconnaît aucune exigence constitutionnelle ;

## **II. Article 7 : Mécanisme anti-abus visant à lutter contre certains détournements du plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF)**

### **A. Livre des procédures fiscales**

Titre II : Le contrôle de l'impôt

Chapitre premier : Le droit de contrôle de l'administration

Section IV : Procédures de rectification

IV : Procédure de l'abus de droit fiscal

#### **- Article L. 64**

*Modifié par LOI n°2008-1443 du 30 décembre 2008 - art. 35 (V)*

Afin d'en restituer le véritable caractère, l'administration est en droit 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'éluder 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.

En cas de désaccord sur les rectifications notifiées sur le fondement du présent article, le litige est soumis, à la demande du contribuable, à l'avis du comité de l'abus de droit fiscal. L'administration peut également soumettre le litige à l'avis du comité.

Si l'administration ne s'est pas conformée à l'avis du comité, elle doit apporter la preuve du bien-fondé de la rectification.

Les avis rendus font l'objet d'un rapport annuel qui est rendu public.

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

#### **1. Normes de référence**

##### **a. 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.

#### **2. 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 déferée 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 déferée ; 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 ;

## **A. Sur la prise en compte de la capacité contributive**

### **1. Jurisprudence constitutionnelle**

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

- SUR L'ARTICLE 15 :

24. Considérant que cet article tend, pour l'établissement de l'impôt de solidarité sur la fortune, à comprendre, pour leur valeur en pleine propriété, les biens ou droits dont la propriété est démembrée, à compter du 1er janvier 1999, dans le patrimoine de la personne qui est l'auteur de ce démembrement, qu'elle se soit réservé soit l'usufruit ou le droit d'usage ou d'habitation, soit la nue-propriété ; qu'il énumère toutefois les cas dans lesquels les biens ou droits sont compris, respectivement, dans les patrimoines du propriétaire, auteur du démembrement de propriété, et du bénéficiaire de celui-ci, dans les proportions déjà fixées à l'article 762 du code général des impôts ;

25. Considérant que les sénateurs requérants soutiennent qu'en imposant un bien dans le patrimoine du nu-propriétaire, cet article méconnaît les exigences de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui imposeraient que ne puisse être assujéti à l'impôt sur la fortune que celui qui perçoit les revenus des biens ou droits taxables ;

26. Considérant qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen la contribution commune "doit être également répartie entre tous les citoyens en raison de leurs facultés." ;

27. Considérant que l'impôt de solidarité sur la fortune a pour objet de frapper la capacité contributive que confère la détention d'un ensemble de biens et qui résulte des revenus en espèce ou en nature procurés par ces biens ; qu'en effet, en raison de son taux et de son caractère annuel, l'impôt de solidarité sur la fortune est appelé normalement à être acquitté sur les revenus des biens imposables ;

28. Considérant que le législateur a méconnu la règle ainsi rappelée en prévoyant que l'impôt de solidarité sur la fortune pourrait, dans le cas mentionné au premier alinéa du nouvel article 885 G bis, être assis sur un bien dont le contribuable nu-propriétaire ne tirerait aucun revenu, alors que serait prise en compte dans le calcul de l'impôt la valeur en pleine propriété dudit bien ; qu'il y a lieu, dès lors, de déclarer l'article 15 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° 2011-638 DC du 28 juillet 2011, Loi de finances rectificative pour 2011**

- SUR L'ARTICLE 1er :

15. Considérant que l'article 1er de la loi déferée, qui réforme l'impôt de solidarité sur la fortune, modifie les articles 885 U, 885 V et 885 W du code général des impôts ; qu'il abroge l'article 885 V bis ; qu'il modifie, par coordination, les articles 885 I bis, 885 I quater, 885 Z, 1723 ter-00 A et 1730 du même code et les articles L. 23 A, L. 66, L. 180 et L. 253 du livre des procédures fiscales ; qu'en particulier, il substitue, à l'article 885 U, au barème constitué de sept tranches, avec des taux s'échelonnant de 0 % pour une valeur nette taxable n'excédant pas 800 000 euros à 1,80 % pour une valeur nette taxable supérieure à 16,79 millions d'euros, un barème constitué de deux tranches, avec un taux de 0,25 % applicable sur l'ensemble du patrimoine dès lors que sa valeur nette taxable est égale ou supérieure à 1,3 million d'euros et inférieure à 3 millions d'euros et un taux de 0,50 % pour une valeur nette taxable égale ou supérieure à 3 millions d'euros ; que, dans l'article 885 U, il porte de 150 euros à 300 euros par personne à charge la somme venant en réduction du montant de l'impôt de solidarité sur la fortune ;

16. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions, en tant qu'elles réduisent la progressivité et le produit de l'impôt de solidarité sur la fortune, portent atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques garanti par l'article 13 de la Déclaration de droits de l'homme et du citoyen de 1789 ainsi qu'à l'exigence de bon emploi des deniers publics qui découle de ses articles 14 et 15 ; qu'ils font valoir que méconnaît également ces exigences le doublement de la réduction d'impôt d'un faible montant liée au nombre de personnes à charge, en tant qu'il n'est accordé qu'aux foyers disposant des patrimoines les plus importants ;

17. 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 ; 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 que le législateur fixe à cet effet soient justifiées au regard desdits objectifs ; que, dans tous les cas, il ne doit pas en résulter de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

18. Considérant que le législateur, en modifiant le barème de l'impôt de solidarité sur la fortune, a entendu éviter que la suppression concomitante du plafonnement prévu par l'article 885 V bis du code général des impôts et du droit à restitution des impositions directes en fonction du revenu prévu par les articles 1er et 1649 0 A du même code aboutisse à faire peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives ;

19. Considérant, d'une 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 réduisant le nombre de tranches et en abaissant les taux de l'impôt de solidarité sur la fortune, le législateur n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation ; qu'en allégeant ainsi la charge pesant globalement sur les contribuables, il n'a pas créé de rupture caractérisée de l'égalité entre eux ; qu'en tout état de cause, il n'a pas supprimé toute progressivité du barème de cet impôt ;

20. Considérant, d'autre part, qu'en doublant l'avantage fiscal lié au nombre de personnes à charge venant en réduction du montant de l'impôt de solidarité sur la fortune, le législateur a entendu tenir compte des charges familiales des redevables de cet impôt ; qu'en réservant le bénéfice de cette modification aux redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune, le législateur a institué avec ceux qui n'en sont pas redevables une différence de traitement en rapport direct avec l'objet de la loi ;

- **Décision n° 2010-44 QPC du 29 septembre 2010, Epoux M. [Impôt de solidarité sur la fortune]**

. En ce qui concerne la détermination des personnes assujetties à l'impôt de solidarité sur la fortune :

8. Considérant qu'il résulte des dispositions combinées du troisième alinéa de l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée et du troisième alinéa de son article 23-5 que le Conseil constitutionnel ne peut être saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à une disposition qui a déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances ;

9. Considérant que l'assimilation, au regard de l'impôt de solidarité sur la fortune, de la situation des personnes vivant en concubinage notoire à celle des couples mariés résulte du second alinéa de l'article 885 E ; que la rédaction de ce dernier est identique à celle du deuxième alinéa de l'article 3 de la loi de finances pour 1982 ; que, dans les considérants 4 et suivants de sa décision du 30 décembre 1981 susvisée, le Conseil constitutionnel a spécialement examiné cet article 3 ; que l'article 2 du dispositif de cette décision a déclaré cet article 3 conforme à la Constitution ; que, si la loi du 15 novembre 1999 a modifié l'article 885 A du même code pour soumettre les partenaires liés par un pacte civil de solidarité à une imposition commune de l'impôt de solidarité sur la fortune à l'instar des couples mariés et des concubins notoires, cette modification ne constitue pas un changement des circonstances au sens de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée ; qu'ainsi, en l'absence de changement des circonstances depuis cette décision, en matière d'imposition des concubins notoires à l'impôt de solidarité sur la fortune, il n'y a pas lieu, pour le Conseil constitutionnel, de procéder à un nouvel examen du second alinéa de l'article 885 E ;

. En ce qui concerne l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune :

10. Considérant que l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune, dont le régime est fixé au premier alinéa de l'article 885 E, est composée de l'ensemble des biens, droits et valeurs imposables du foyer fiscal, qu'ils soient productifs ou non productifs de revenus ; que cet impôt entre dans la catégorie des « impositions de toutes natures » mentionnées à l'article 34 de la Constitution, dont il appartient au législateur de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement sous réserve de respecter les principes et règles de valeur constitutionnelle ;

11. Considérant que l'impôt de solidarité sur la fortune ne figure pas au nombre des impositions sur le revenu ; qu'en instituant un impôt de solidarité sur la fortune, 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'ainsi, le grief tiré de ce que l'assiette de cet impôt méconnaîtrait 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**

- 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 ;**

- **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 ;

(...)

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

- SUR L'ARTICLE 16 :

15. Considérant que le paragraphe I de l'article 16 modifie l'article 885 H du code général des impôts afin de réduire, au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune, de 102 717 euros à 101 897 euros le plafond de l'exonération à concurrence des trois quarts de leur valeur, d'une part des biens ruraux donnés à bail à long terme ou à bail cessible, et d'autre part, des parts de groupements fonciers agricoles et de groupements agricoles fonciers ; que la même disposition supprime la règle de révision annuelle de ces montants dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu ; que le paragraphe II de l'article 16 prévoit que les dispositions du paragraphe I s'appliquent à l'impôt de solidarité sur la fortune dû à compter de l'année 2015 ;

16. Considérant que, selon les députés requérants, ces dispositions, qui ont pour effet de supprimer toute prise en compte de l'érosion monétaire pour déterminer le montant de l'exonération de ces biens ruraux de l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune, méconnaissent la prise en compte des facultés contributives et portent atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques ;

17. 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 ces dispositions ne font 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 à condition qu'il se fonde sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts poursuivis et qu'il n'en résulte pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

18. 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 ;

19. Considérant que les dispositions de l'article 885 H du code général des impôts instituent des exonérations partielles sur la valeur de certains biens ruraux au titre de l'assujettissement à l'impôt de solidarité sur la fortune, afin d'inciter à l'acquisition et à la détention de ce type de biens ; que les dispositions contestées, qui réduisent de 820 euros la fraction de valeur de ces biens qui fait l'objet d'une exonération à hauteur de 75 % et non de 50 % et suppriment toute indexation annuelle du plafond de la fraction exonérée à hauteur de 75 %, ne méconnaissent pas les facultés contributives des contribuables ; que les dispositions de l'article 16 ne sont contraires ni à l'égalité devant les charges publiques ni à aucune autre exigence constitutionnelle et doivent être déclarées conformes à la Constitution ;

- **Décision n° 2015-726 DC du 29 décembre 2015, Loi de finances rectificative pour 2015**

- SUR CERTAINES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 29 :

2. Considérant que l'article 29 procède à diverses adaptations du régime fiscal des sociétés mères afin de tirer les conséquences de décisions du Conseil constitutionnel et d'assurer la conformité de ce régime fiscal avec le droit communautaire ; qu'en particulier, les dispositions du 3° du B et du neuvième alinéa du c) du 2° du C du paragraphe I de l'article 29 instituent un dispositif « anti-abus » spécifique au régime fiscal des sociétés mères, respectivement pour les dividendes distribués par une filiale établie en France à une société établie dans un pays tiers et pour les dividendes distribués à une société française, que la filiale distributrice soit établie en France ou dans un pays tiers ; que, d'une part, les dispositions du 3° du B du paragraphe I de l'article 29 donnent une nouvelle rédaction au 3 de l'article 119 ter du code général des impôts pour prévoir que l'exonération de retenue à la source prévue au 1 de cet article ne s'applique pas aux dividendes distribués dans le cadre d'un montage ou d'une série de montages qui, ayant été mis en place pour obtenir, à titre principal ou au titre d'un des objectifs principaux, un avantage fiscal allant à l'encontre de l'objet ou de la finalité de ce même 1, n'est pas authentique compte tenu de l'ensemble des faits et circonstances pertinents ; que, d'autre part, les dispositions du neuvième alinéa du c) du 2° du C du paragraphe I de l'article 29 ajoutent un k) au 6 de l'article 145 du même code pour rendre le régime fiscal des sociétés mères inapplicable « aux produits des titres de participation distribués dans le cadre d'un montage ou d'une série de montages définis au 3 de l'article 119 ter » ;

3. Considérant que les sénateurs soutiennent qu'en adoptant ces dispositions, le législateur a méconnu l'autorité qui s'attache à la décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2013 susvisée ; que, selon eux, ces dispositions, qui ne définissent pas clairement les éléments constitutifs de l'abus, sont entachées d'incompétence négative et portent atteinte au principe de légalité des délits et des peines, au « principe de sécurité juridique » ainsi qu'à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ;

## **B. Jurisprudence constitutionnelle**

- **Décision n° 2014-437 QPC du 20 janvier 2015, Association française des entreprises privées et autres [Régime fiscal d'opérations réalisées avec des États ou des territoires non coopératifs]**

10. Considérant, en second lieu, que le niveau d'imposition susceptible de résulter, au titre de la loi fiscale française, de l'application des dispositions contestées n'est pas tel qu'il en résulterait une imposition confiscatoire ; que les dispositions contestées ne sauraient, toutefois, sans porter une atteinte disproportionnée au principe d'égalité devant les charges publiques, faire obstacle à ce que, **à l'instar de ce que le législateur a prévu pour d'autres dispositifs fiscaux applicables aux opérations réalisées dans un État ou un territoire non coopératif, notamment aux articles 125 A, 182 A bis et 182 B du code général des impôts, le contribuable puisse être admis à apporter la preuve de ce que la prise de participation dans une société établie dans un tel État ou territoire correspond à des opérations réelles qui n'ont ni pour objet ni pour effet de permettre, dans un but de fraude fiscale, la localisation de bénéfices dans un tel État ou territoire** ; que, sous cette réserve, elles ne portent pas atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques ;

### **III. Article 12 : Modification du régime des acomptes d'impôt sur les sociétés pour les grandes entreprises**

#### **A. Sur le principe d'égalité devant les charges publiques**

##### **1. Normes de référence**

###### **a. 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.

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

###### **Titre V - Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement**

Article 34

La loi fixe les règles concernant :

(...)

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

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

##### **2. Jurisprudence du Conseil constitutionnel**

- **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° 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 ;

- **Décision n° 2015-473 QPC du 26 juin 2015, Époux P. [Imposition des dividendes au barème de l'impôt sur le revenu - Conditions d'application de l'abattement forfaitaire]**

-SUR LE GRIEF TIRÉ DE LA MÉCONNAISSANCE DU PRINCIPE D'ÉGALITÉ DEVANT LES CHARGES PUBLIQUES :

7. 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 » ; 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 ;

8. Considérant que, pour apprécier le respect du principe d'égalité devant les charges publiques, il convient de prendre en compte l'ensemble des impositions pesant sur le même revenu et acquittées par le même contribuable ; qu'en revanche, il n'y a pas lieu de prendre en compte les impositions acquittées par la société distributrice sur les bénéficiaires sur lesquels ont été prélevés les revenus de capitaux mobiliers imposés entre les mains d'un actionnaire personne physique ; qu'ainsi les dispositions contestées ne font pas peser sur les contribuables une charge excessive au regard de leurs propres facultés contributives ; qu'elles n'entraînent 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 ;

9. Considérant que, sous la réserve énoncée au considérant 6, les dispositions contestées ne sont contraires ni au principe de légalité des délits et des peines ni au droit de propriété, ni à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit ; qu'elles doivent être déclarées conformes à la Constitution,

- **Décision n° 2016-742 DC du 22 décembre 2016, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2017**

. En ce qui concerne le paragraphe I de l'article 28 :

22. En premier lieu, selon 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 ». **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. 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.** 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. Cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.

23. Le législateur a précisément défini le champ des personnes assujetties à la contribution sociale à la charge des fournisseurs agréés de produits du tabac, lesquelles présentent des caractéristiques propres. Eu égard à ces caractéristiques et à la structure particulière de l'industrie des produits du tabac, les griefs tirés de la méconnaissance de l'article 13 de la Déclaration de 1789 doivent être écartés.

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

25. Il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions. Ce faisant, il ne saurait toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles. En particulier, il ne saurait, sans motif d'intérêt général suffisant, ni porter atteinte aux situations légalement acquises ni remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations.

26. Il ne ressort ni des dispositions de l'article L. 137-27 du code de la sécurité sociale ni d'aucune autre disposition législative que la contribution sociale à la charge des fournisseurs agréés de produits du tabac s'applique à des faits générateurs antérieurs à l'entrée en vigueur de cet article. Par conséquent, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 16 de la Déclaration de 1789 manque en fait.

27. Il résulte de ce qui précède que les dispositions du paragraphe I de l'article 28 de la loi déferée, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

## **B. Sur le principe de légalité des délits et des peines**

### **1. Normes de référence**

#### **a. 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.

#### **b. 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 ;

## 2. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- **Décision n° 2014-400 QPC du 6 juin 2014, Société Orange SA [Frais engagés pour la constitution des garanties de recouvrement des impôts contestés]**

6. Considérant que le retard de paiement d'une imposition donne notamment lieu à l'application d'intérêts « moratoires », prévue par l'article L. 209 du livre des procédures fiscales, ou d'intérêts « de retard » en vertu de l'article 1727 du code général des impôts ; que les majorations ainsi instituées ont pour objet la compensation du préjudice subi par l'État du fait du paiement tardif des impôts ;

7. Considérant que le législateur a prévu la possibilité d'obtenir l'imputation des frais de constitution de garanties engagés par le contribuable lors de la demande de sursis de paiement d'impositions directes pour lesquelles le rejet de la contestation par le tribunal administratif ou le désistement du contribuable a pour conséquence la mise à la charge de ce dernier d'intérêts « moratoires » ; qu'il a ainsi entendu permettre que ces frais ne soient pas maintenus à la charge du contribuable lorsque ce dernier s'acquitte de sa dette fiscale ;

- **Décision n° 2011-124 QPC du 29 avril 2011, Mme Catherine B. [Majoration de 10 % pour retard de paiement de l'impôt]**

2. Considérant que, selon la requérante, cet article instaure une sanction automatique qui 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 les dispositions contestées instaurent une majoration de 10 % en cas de retard de paiement des impositions versées aux comptes du Trésor ; qu'elles figurent au nombre des règles relatives à l'assiette, au taux et au recouvrement des impositions de toutes natures ; que la majoration ainsi instituée, qui ne revêt pas le caractère d'une punition, a pour objet la compensation du préjudice subi par l'État du fait du paiement tardif des impôts directs ; que, dès lors, les griefs tirés de la méconnaissance de l'article 8 de la Déclaration de 1789 sont inopérants ;

## **IV. Article 21 : Institution d'un acompte pour le paiement de la majoration de la TASCOM**

### **A. Sur le principe d'égalité devant les charges publiques**

#### **1. Normes de référence**

##### **a. 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.

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

#### **Titre V - Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement**

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

La loi fixe les règles concernant :

(...)

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

(...)

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

#### **2. Jurisprudence du Conseil constitutionnel**

###### **- Décision n° 2010-58 QPC du 18 octobre 2010, PROCOS et autres [Taxe sur les surfaces commerciales]**

2. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions portent atteinte aux principes d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques garantis par les articles 6 et 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

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 ; 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 ;

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 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 ;

5. Considérant qu'en instituant une taxe sur les surfaces commerciales, le législateur a entendu favoriser un développement équilibré du commerce ; qu'il a, pour ce faire, choisi d'imposer les établissements commerciaux de détail ayant une surface significative ; qu'en adoptant les dispositions contestées, il a entendu soumettre à cette taxe un ensemble intégré d'établissements dont la superficie cumulée dépasse un certain seuil ; qu'il a subordonné l'existence de cette intégration, d'une part, à la propriété de l'entreprise, à la possession de son capital ou à la

participation substantielle à ce capital par une seule personne, sous la forme d'un contrôle direct ou indirect au sens des articles L. 233-3 et L. 233-4 du code de commerce et, d'autre part, à l'exploitation d'une même enseigne ; que les établissements indépendants qui partagent contractuellement l'exploitation d'une enseigne sans que leur capital soit directement ou indirectement contrôlé par une même personne se trouvent dans une situation différente au regard de l'objet de la loi ; que, dès lors, le législateur a pu assujettir de manière différente à la taxe sur les surfaces commerciales des établissements qui ne sont pas dans la même situation ; qu'en prévoyant cette double condition, il a fondé son appréciation sur des critères objectifs et rationnels ; qu'il n'en résulte pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ; que, par suite, le grief tiré de l'atteinte aux principes d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques doit être rejeté ;

(...)

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

- SUR L'ARTICLE 46 :

14. Considérant que l'article 3 de la loi du 13 juillet 1972 susvisée institue une taxe sur les surfaces commerciales assise sur la surface de vente des magasins de commerce de détail, lorsqu'elle dépasse 400 mètres carrés, des établissements ouverts à compter du 1er janvier 1960 ; qu'elle s'applique aux établissements dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur ou égal à 460 000 euros ; que, pour les établissements dont le chiffre d'affaires au mètre carré est inférieur à 3 000 euros, le taux de cette taxe est de 5,74 euros par mètre carré de surface de vente ; que, pour les établissements dont le chiffre d'affaires est supérieur à 12 000 euros au mètre carré, ce taux est de 34,12 euros ; qu'entre 3 000 et 12 000 euros de chiffre d'affaires au mètre carré, le taux augmente en proportion de l'augmentation du chiffre d'affaires au mètre carré ; que des taux particuliers s'appliquent à certaines catégories de commerce ;

15. Considérant que le montant de la taxe est majoré de 30 % pour les établissements dont la superficie est supérieure à 5 000 mètres carrés et dont le chiffre d'affaires annuel hors taxes est supérieur à 3 000 euros par mètre carré ;

16. Considérant que le 1.2.4.1. de l'article 77 de la loi du 30 décembre 2009 susvisée dispose que cette taxe est perçue au profit de la commune sur le territoire de laquelle est situé l'établissement imposable ou, le cas échéant, au profit de l'établissement public de coopération intercommunale ; que le cinquième alinéa de ce 1.2.4.1. dispose que l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou, à défaut, le conseil municipal de la commune affectataire de la taxe peut moduler le montant de la taxe de plus ou moins vingt pour cent ; que son dernier alinéa dispose que, pour les frais d'assiette et de recouvrement, l'État effectue un prélèvement de 1,5 % sur le montant de cette taxe ;

17. Considérant que le paragraphe I de l'article 46 complète l'article 3 de la loi du 13 juillet 1972 par un alinéa aux termes duquel : « Le montant de la taxe calculé selon le présent article et avant application de la modulation prévue au cinquième alinéa du 1.2.4.1. de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 est majoré de 50 % pour les établissements dont la surface de vente excède 2 500 mètres carrés. Le produit de cette majoration est affecté au budget de l'État » ;

18. Considérant que les députés et les sénateurs requérants soutiennent que cette majoration est instituée dans le but de compenser l'avantage que les entreprises de la grande distribution ont pu retirer de l'application du « crédit d'impôt compétitivité emploi » ; que, d'une part, l'objectif poursuivi de compenser, par une disposition fiscale, l'avantage conféré par une autre disposition fiscale porterait atteinte à la garantie des droits ; que, d'autre part, la majoration ne serait pas en adéquation avec l'objectif poursuivi dans la mesure où son champ d'application est plus restreint que celui du « crédit d'impôt compétitivité emploi » ; qu'enfin, l'application de cette majoration de 50 % de la taxe aux magasins de commerce de détail alors que les entreprises de commerce électronique n'y sont pas assujetties méconnaîtrait également l'égalité devant les charges publiques ;

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 ;

23. Considérant, en second lieu, qu'en instituant une taxe sur les surfaces commerciales, le législateur a entendu favoriser un développement équilibré du commerce ; qu'il a, pour ce faire, choisi d'imposer les établissements commerciaux de détail ayant une surface significative de vente ; qu'en adoptant les dispositions contestées, il a entendu augmenter le rendement de cette taxe au profit du budget de l'État ; qu'en prévoyant que la majoration est applicable aux établissements dont la surface de vente est supérieure à 2 500 mètre carrés, il a fixé un critère objectif et rationnel tant au regard de l'objet de cette majoration que de l'objet de la taxe ; qu'en égard aux taux de la taxe, cette majoration n'entraîne ni dans le montant de l'imposition ni dans les effets de seuil de son barème une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

24. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions de l'article 46, qui ne méconnaissent ni la garantie des droits ni aucune autre exigence constitutionnelle, doivent être déclarées conformes à la Constitution ;

- **Décision n° 2015-483 QPC du 17 septembre 2015, M. Jean-Claude C. [Règles d'assujettissement aux prélèvements sociaux des produits des contrats d'assurance-vie « multi-supports »]**

3. Considérant qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » ; 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 ;

4. Considérant que les dispositions contestées prévoient que le fait générateur de la contribution sociale généralisée sur les produits du fonds en euros ou en devises d'un contrat de capitalisation dit « multi-supports » intervient au jour de l'inscription de ces produits au contrat ; que ces règles sont également applicables aux autres prélèvements sociaux assis sur les produits de placement ; qu'il résulte des règles applicables à un tel contrat que son titulaire dispose de la faculté de procéder à tout moment à des arbitrages et que la valeur des unités de compte figurant à ce contrat n'est pas acquise ; que les produits de ce contrat ne sont définitivement acquis qu'au jour de son dénouement, de son rachat ou du décès de l'assuré ; que, par suite, les produits du fonds en euros ou en devises d'un contrat de capitalisation dit « multi-supports », qui ne sont pas définitivement acquis par le contribuable au jour de l'inscription en compte, ne correspondent pas à des bénéfices ou des revenus que le contribuable a réalisés ou dont il a disposé à la date du fait générateur de l'imposition ;

5. Considérant, en premier lieu, d'une part, que l'impôt dû en vertu des dispositions contestées est acquitté par le prélèvement d'une fraction des produits provisoirement inscrits au contrat ; qu'ainsi, le contribuable n'a pas à décaisser les sommes nécessaires au paiement de l'impôt ; que, d'autre part, les dispositions du b) du 3° du paragraphe II de l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale prévoient que, lors du dénouement du contrat, de son rachat ou du décès de l'assuré, qui entraîne la réalisation des produits, l'assiette de la contribution sociale généralisée est calculée déduction faite des produits ayant déjà supporté la contribution ; que, par ailleurs, les dispositions du 1 du paragraphe III bis du même article prévoient que, lors du dénouement du contrat, de son rachat ou du décès de l'assuré, si le montant de l'impôt ainsi liquidé en application du b) du 3° du paragraphe II est négatif, le trop-perçu est reversé au contrat ; qu'il en résulte que l'imposition finalement due par le contribuable au titre des produits d'un contrat de capitalisation dit « multi-supports » est seulement assise sur les bénéfices ou

revenus qu'il a effectivement retirés de ce contrat ; qu'il résulte de ce qui précède que, dans ces conditions, les dispositions contestées ne méconnaissent pas les capacités contributives des contribuables ;

6. Considérant, en second lieu, qu'en prévoyant que la contribution sociale généralisée et, par voie de conséquence, les autres prélèvements sociaux sur les produits de placement, sont assis sur les produits des fonds en euros ou en devises du contrat de capitalisation dit « multi-supports » au jour de l'inscription en compte de ces produits, sous réserve d'un éventuel reversement du trop-perçu, le législateur a créé un mécanisme de versement anticipé des prélèvements sociaux dus sur une partie des produits de ces contrats de capitalisation, alors que les prélèvements sociaux dus sur l'autre partie des produits de ces mêmes contrats ne sont dus qu'au jour de leur réalisation ; que, toutefois, lorsque les pertes des fonds en unités de compte excèdent les produits des fonds en euros ou en devises au jour du dénouement du contrat, du rachat ou du décès de l'assuré, les prélèvements sociaux versés en vertu des dispositions contestées excèdent l'imposition finalement due et donnent lieu à un reversement du trop-perçu ; qu'en égard à la durée de ces contrats que le législateur a entendu encourager, les dispositions contestées ne sauraient, sans créer une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques, avoir pour objet ou pour effet de faire obstacle à ce que le contribuable puisse prétendre au bénéfice d'intérêts moratoires au taux de l'intérêt légal sur l'excédent qui lui est reversé en vertu du 1 du paragraphe III bis de l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale pour la période s'étant écoulée entre l'acquiescement de l'imposition excédentaire et la date de restitution de l'excédent d'imposition ;

## **B. Sur le principe de l'annualité des lois de finances**

### **1. Normes de référence**

#### **a. 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

###### **- Article 47**

Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session.

### **2. Jurisprudence constitutionnelle**

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

7. Considérant que le titre premier, intitulé : "Des lois de finances", comporte un article unique ; que celui-ci énonce d'abord l'objet des lois de finances conformément au dix-huitième alinéa de l'article 34 de la Constitution ;

qu'il prévoit ensuite que le principe de l'annualité de la loi de finances, qui découle de l'article 47 de la Constitution, s'applique dans le cadre de l'année civile ; qu'il reconnaît enfin le caractère de loi de finances à la loi de finances de l'année et aux lois de finances rectificatives, à la loi de règlement, ainsi qu'aux lois prévues par l'article 45 de la présente loi organique ; que ce dernier article organise des procédures d'urgence destinées, conformément au quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, à l'adoption de mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale, lorsque la loi de finances de l'année ne peut être adoptée en temps utile pour être promulguée avant le début de l'année ; que ni les dispositions de l'article premier, ni celles de l'article 45 ne contreviennent à aucun principe ni à aucune règle de valeur constitutionnelle ;

- **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**

21. Considérant que la Constitution fixe les prérogatives du Gouvernement et du Parlement dans l'élaboration et l'adoption des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ; que **le principe de l'annualité des lois de finances découle des articles 34 et 47 de la Constitution et s'applique dans le cadre de l'année civile** ; qu'introduire directement des dispositions contraignantes et permanentes imposant le respect des règles relatives à l'équilibre des finances publiques exige la modification de ces dispositions constitutionnelles ; qu'en conséquence, si la France fait le choix de faire prendre effet aux règles énoncées au paragraphe 1 de l'article 3 au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, l'autorisation de ratifier le traité devra être précédée d'une révision de la Constitution ;

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

### **1. Normes de référence**

#### **a. 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.

## V. Article 33 : Fixation pour 2017 de la dotation globale de fonctionnement (DGF)

### A. Sur le principe de libre administration des collectivités territoriales

#### 1. Normes de référence

##### a. 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

## 2. Jurisprudence constitutionnelle

### a. 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 ;

- **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 ;**

## **b. 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° 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 ;

- SUR L'ARTICLE 33 :

15. Considérant que le paragraphe I de l'article 33 fixe pour l'année 2016 le montant de la dotation globale de fonctionnement à 33 221 814 000 euros ; que ce montant est inférieur de 3 385 239 000 euros à celui de la dotation globale de fonctionnement de l'année 2015 ; que le paragraphe II de cet article 33 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 ;

16. Considérant que les députés et les sénateurs requérants font valoir que cette réduction des dotations accordées aux collectivités territoriales porte atteinte au principe de libre administration, dès lors qu'elle s'ajoute aux diminutions de ces dotations précédemment intervenues, aux effets accrus de la péréquation ainsi qu'à la hausse des dépenses contraintes des collectivités ; que, selon les sénateurs requérants, il en résulte également une méconnaissance de « l'exigence de compensation » des pertes de recettes fiscales des collectivités ; que, selon les députés requérants, dans la mesure où l'effort ainsi demandé aux collectivités territoriales est supérieur à leur part dans la dépense publique totale, il en résulte également une méconnaissance du principe d'égalité devant la loi ; que l'application d'une clé de répartition identique à celle retenue l'année précédente, sans prendre en compte les données des comptes de gestion des différentes catégories de collectivités territoriales, conduirait également à méconnaître le principe d'égalité en traitant différemment les communes, les départements et les régions ;

17. Considérant, en premier lieu, 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 » ;

18. Considérant que le montant de la réduction de la dotation globale de fonctionnement représente 1,6 % des recettes des collectivités territoriales ; que cette réduction n'est pas d'une ampleur telle qu'elle entraverait la libre administration des collectivités territoriales ;

19. Considérant, en deuxième lieu, qu'en vertu du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : « 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 » ; qu'en revanche, aucune exigence constitutionnelle n'impose que la suppression ou la réduction d'une recette fiscale perçue par des collectivités territoriales soit compensée par l'allocation d'un montant de recettes comparable ;

20. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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 ;

21. Considérant, d'une part, que les collectivités territoriales et les administrations de l'État ne sont pas dans la même situation au regard de l'affectation des ressources publiques ; qu'en elle-même, la différence de traitement entre l'État et les collectivités territoriales pour l'affectation de leurs ressources ne méconnaît pas le principe d'égalité ;

22. Considérant, d'autre part, que les dispositions contestées, qui ne modifient pas les dispositions des articles L. 2334-1, L. 3334-1, L. 4332-4 et L. 4332-8 du code général des collectivités territoriales relatives aux règles selon lesquelles la dotation globale de fonctionnement est répartie entre les communes et leurs établissements publics, les départements et les régions, ne créent aucune discrimination injustifiée entre les différentes catégories de collectivités territoriales ; que les griefs tirés de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi doivent être écartés ;

23. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 33, qui ne méconnaît aucune exigence constitutionnelle, doit être déclaré conforme à la Constitution ;

## B. Sur le principe d'égalité devant les charges publiques

### 1. Normes de référence

#### a. 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.

#### b. 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.

### 3. Jurisprudence constitutionnelle

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

- *SUR L'ARTICLE 35 :*

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 ; (...)

## VI. Article 60 : prélèvement à la source

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

#### 1. Normes de référence

##### a. 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.

#### 2. 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° 2003-468 DC du 3 avril 2003, Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques**

. En ce qui concerne l'article 3 :

15. Considérant que les sénateurs requérants soutiennent que les dispositions de l'article L. 338-1 inséré dans le code électoral par l'article 3 et relatif au nouveau mode d'élection des conseillers régionaux ne répondent pas à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi ; que, selon eux, ce mode de scrutin rendra difficile pour l'électeur la mesure de la portée de son vote ; que le candidat placé en tête de liste pour la région pourrait ne pas être placé en tête de liste d'une section départementale, voire ne pas figurer en rang utile pour être élu, ce qui pourrait permettre des manœuvres de nature à altérer la sincérité du scrutin ;

16. Considérant qu'aux termes de l'article L. 338 du code électoral modifié par l'article 2 de la loi déferée : "Les conseillers régionaux sont élus dans chaque région au scrutin de liste à deux tours, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation. Chaque liste est constituée d'autant de sections qu'il y a

de départements dans la région..." ; que le même article attribue à la liste arrivée en tête au tour décisif une prime majoritaire égale au quart des sièges à pourvoir ; que le nouvel article L. 338-1 dispose : "Les sièges attribués à chaque liste en application de l'article L. 338 sont répartis entre les sections départementales qui la composent au prorata des voix obtenues par la liste dans chaque département. Cette attribution opérée, les sièges restant à attribuer sont répartis entre les sections départementales selon la règle de la plus forte moyenne..." ;

17. Considérant, en premier lieu, **que la complexité que revêt ce mode de scrutin, s'agissant en particulier de la répartition des sièges entre sections départementales, trouve son origine dans la conciliation que le législateur a voulu opérer entre la représentation proportionnelle dans le cadre d'un vote régional, la constitution d'une majorité politique au sein du conseil régional et la restauration d'un lien entre conseillers régionaux et départements ; que cette complexité répond à des objectifs que le législateur a pu regarder comme d'intérêt général ;**

18. Considérant, toutefois, qu'il incombera aux autorités compétentes de prévoir toutes dispositions utiles pour informer les électeurs et les candidats sur les modalités du scrutin et sur le fait que c'est au niveau régional que doit être appréciée la représentativité de chaque liste ; qu'il leur appartiendra en particulier d'expliquer que le caractère régional du scrutin et l'existence d'une prime majoritaire peuvent conduire à ce que, dans une section départementale donnée, une formation se voie attribuer plus de sièges qu'une autre alors qu'elle a obtenu moins de voix dans le département correspondant ; qu'il leur reviendra également d'indiquer que le mécanisme de répartition retenu peut aboutir, d'une élection régionale à la suivante, à la variation du nombre total de sièges attribués à une même section départementale ;

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

- Quant au " nouveau ticket modérateur " :

19. Considérant que le 3.2 de l'article 77 de la loi déferée insère, dans le code général des impôts, un article 1647-0 B septies ; que cet article définit les modalités de mise en œuvre d'un " nouveau ticket modérateur " qui fait financer par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre une fraction du montant du dégrèvement de la cotisation économique territoriale accordé aux entreprises dont la cotisation totale représente plus de 3 % de la valeur ajoutée ; que cette fraction sera mise à la charge des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à compter de 2013 si le dégrèvement est accordé pendant plus d'une année ;

20. Considérant que les requérants soutiennent que ce dispositif est contraire au principe de libre disposition des ressources posé au premier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ; qu'il conduirait à instituer une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre ; que sa complexité ne permettrait pas d'atteindre le but fixé et remettrait en cause l'objectif d'intelligibilité de la loi ; que les requérants font également valoir que ce dispositif peut conduire à ce que des communes appliquant la même politique fiscale contribuent au financement de ce dégrèvement dans des proportions très différentes ; que, dès lors, il entraînerait une différence de traitement entre communes qu'aucun motif d'intérêt général ne viendrait justifier ;

21. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes du cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution : " Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre... " ; que les deux premiers alinéas de l'article 72-2 de la Constitution disposent : " 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 " ;

22. Considérant que l'article 85 de la loi de finances pour 2006 a créé un mécanisme de participation des communes et des établissements publics de coopération intercommunale au régime de plafonnement de l'impôt en fonction de la valeur ajoutée des entreprises ; que la loi déferée, qui transpose ce dispositif à la contribution économique territoriale, ne met à leur charge que l'augmentation du dégrèvement, au titre du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée depuis 2010, pour les seules entreprises plafonnées deux années de suite ;

23. Considérant, en deuxième lieu, que le " caractère technique " que revêt le dispositif de plafonnement de la contribution économique territoriale à 3 % de la valeur ajoutée des entreprises n'est pas à lui seul de nature à rendre ce plafonnement contraire à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi ;

24. Considérant, en dernier lieu, que le plafonnement de la contribution économique territoriale n'a pas pour effet d'instaurer une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre ; que ce nouveau dispositif, au demeurant plus favorable que le précédent pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, ne crée pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

## **VII. Article 61 : Régime fiscal des attributions gratuites d'actions (AGA)**

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

#### **1. Normes de référence**

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

###### **- 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.

##### **b. 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° 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 » ;

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° 2015-725 DC du 29 décembre 2015, Loi de finances pour 2016**

- SUR L'ARTICLE 30 :

10. Considérant que le premier alinéa du paragraphe I de l'article 235 ter ZD du code général des impôts institue une taxe sur les transactions financières s'appliquant à toute acquisition à titre onéreux d'un titre de capital dès lors que ce titre est admis aux négociations sur un marché réglementé français, européen ou étranger, que son acquisition donne lieu à un transfert de propriété au sens de l'article L. 211-17 du code monétaire et financier et que ce titre est émis par une société dont le siège social est situé en France et dont la capitalisation boursière dépasse un milliard d'euros au 1er décembre de l'année précédant celle de l'imposition ;

11. Considérant que le paragraphe I de l'article 30 de la loi déferée supprime les dispositions de cet alinéa qui subordonnent l'assujettissement à la taxe à la condition que l'acquisition d'un titre de capital donne lieu à un transfert de propriété au sens de l'article L. 211-17 du code monétaire et financier ; que le paragraphe II de l'article 30 prévoit l'entrée en vigueur de cet article le 31 décembre 2016 ;

12. Considérant que les députés et les sénateurs requérants soutiennent que les dispositions de l'article 30, en supprimant la condition de transfert de propriété au sens de l'article L. 211-17 du code monétaire et financier pour l'application de la taxe sur les transactions financières, portent atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi dès lors que les dispositions de l'article 235 ter ZD ainsi modifié ne permettent plus de déterminer le fait générateur de cette taxe ; que, pour le même motif, le législateur n'aurait pas défini les modalités de recouvrement de cette taxe avec suffisamment de précision et aurait, en conséquence, méconnu l'étendue de sa compétence ; que les sénateurs requérants font également valoir que les dispositions de l'article 30 figurent irrégulièrement dans la première partie de la loi de finances dans la mesure où, compte tenu de leur entrée en vigueur au 31 décembre 2016, elles sont sans effet sur les recettes de l'année 2016 ;

13. Considérant qu'aux termes du paragraphe I de l'article 34 de la loi organique du 1er août 2001 : « 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 » ;

14. **Considérant que les dispositions contestées élargissent le champ d'application de la taxe sur les transactions financières prévue à l'article 235 ter ZD du code général des impôts à toute acquisition à titre onéreux d'un titre de capital ou d'un titre de capital assimilé admis aux négociations sur un marché réglementé français, européen ou étranger émis par une société dont le siège social est situé en France et dont la capitalisation boursière dépasse un milliard d'euros, y compris lorsque cette acquisition n'a pas donné lieu à une inscription au compte titre de l'acquéreur ; que, toutefois, d'une part, aux termes du paragraphe IV de l'article 235 ter ZD : « La taxe est exigible le premier jour du mois suivant celui au cours duquel s'est produite l'acquisition du titre » ; que, d'autre part, les dispositions de l'article 30 entrent en vigueur le 31 décembre 2016 ; que, par suite, l'article 30 a été placé à tort dans la première partie de la loi de finances ; qu'il suit de là que cet article a été adopté selon une procédure contraire à la Constitution ; que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, il doit être déclaré contraire à cette dernière ;**

## VIII. Article 62 : - Élargissement de l'assiette et hausse du taux de la taxe sur les transactions financières (TTF)

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

#### 1. Normes de référence

##### a. 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.

##### b. 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 ; (...)

#### 2. Jurisprudence constitutionnelle

##### - 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 pourraient 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 bénéfices 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 bénéfices 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'eu 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 ;

- **Décision n° 2014-419 QPC du 8 octobre 2014, Société Praxair SAS [Contribution au service public de l'électricité]**

. En ce qui concerne les griefs tirés de l'incompétence négative :

7. Considérant que, selon la société requérante, en ne précisant pas les modalités de détermination du taux de la contribution au service public de l'électricité, le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence, dans des conditions portant atteinte au droit de propriété ; que, selon la société requérante et les sociétés intervenantes, en ne précisant pas les règles relatives au recouvrement et au contentieux de cette contribution, le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence dans des conditions portant atteinte au droit de propriété, au droit à un recours juridictionnel effectif et au principe du consentement à l'impôt ;

8. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 61-1 de la Constitution : « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé » ; que la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit ;

9. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant... l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures... » ; qu'il s'ensuit que, lorsqu'il définit une imposition, le législateur doit déterminer ses modalités de recouvrement, lesquelles comprennent les règles régissant le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions applicables à cette imposition ;

10. Considérant, en premier lieu, que la méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence dans la détermination de l'assiette ou du taux d'une imposition n'affecte par elle-même aucun droit ou liberté que la Constitution garantit ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance par le législateur de sa compétence en matière de règles concernant le taux de la contribution au service public de l'électricité doit être écarté ;

11. Considérant, en second lieu, que la méconnaissance, par le législateur, de l'étendue de sa compétence dans la détermination des modalités de recouvrement d'une imposition n'affecte pas par elle-même le droit de propriété ; qu'en revanche, elle affecte par elle-même le droit à un recours effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

12. Considérant, d'une part, que, selon le quatorzième alinéa du paragraphe I de l'article 5 de la loi du 10 février 2000, pour les consommateurs finals alimentés par l'intermédiaire du réseau public de transport ou de distribution, la contribution au service public de l'électricité est recouvrée soit par l'opérateur en charge de la gestion du réseau soit par l'organisme en charge de la fourniture d'électricité « sous la forme d'un prélèvement additionnel aux tarifs d'utilisation des réseaux » ou « aux tarifs réglementés de vente d'électricité », selon que les consommateurs sont ou non éligibles et qu'ils exercent ou non leur droit à l'éligibilité ; que le montant de la contribution au service public de l'électricité est liquidé par l'opérateur ou l'organisme susmentionnés en fonction de la quantité d'électricité livrée au contributeur qui l'acquitte lors du règlement de sa facture d'électricité ou d'utilisation des réseaux ;

13. Considérant que, selon le quinzième alinéa, les producteurs d'électricité produisant pour leur propre usage et les consommateurs finals qui ne sont pas alimentés par l'intermédiaire du réseau public de transport ou de distribution acquittent spontanément leur contribution avant la fin du mois qui suit chaque semestre civil ; qu'à cet effet, ils adressent à la Commission de régulation de l'énergie et à la Caisse des dépôts et consignations une déclaration indiquant la quantité d'électricité consommée au cours du semestre civil correspondant ; qu'ils procèdent dans le même délai au versement, auprès de la Caisse des dépôts et consignations, des contributions

dues au profit des opérateurs qui supportent les charges de service public ; qu'en cas d'inobservation de ces obligations, la Commission de régulation de l'énergie procède, après avoir mis l'intéressé en mesure de présenter ses observations, à la liquidation des contributions dues ; qu'elle émet, le cas échéant, un état exécutoire ;

14. Considérant que, selon le dix-huitième alinéa, « en cas de défaut ou d'insuffisance de paiement de la contribution dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle elle est due, la Commission de régulation de l'énergie adresse une lettre de rappel assortie d'une pénalité de retard dont le taux est fixé à 10 % du montant de la contribution due » ;

15. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions que le législateur a prévu des règles de recouvrement de la contribution au service public de l'électricité distinctes en fonction des catégories de contributeurs et des modalités de fourniture de l'électricité consommée ; que, d'une part, pour les consommateurs finals alimentés par l'intermédiaire du réseau public de transport ou de distribution qui acquittent leur contribution lors du règlement de leur facture d'électricité ou d'utilisation des réseaux, le législateur n'autorise ni le gestionnaire du réseau ni le fournisseur d'électricité à émettre un état exécutoire ; que, d'autre part, pour les producteurs d'électricité produisant pour leur propre usage et les consommateurs finals non alimentés par l'intermédiaire du réseau public de transport ou de distribution, la Commission de régulation de l'énergie est seule compétente pour recouvrer la contribution et, le cas échéant, émettre un état exécutoire ; qu'en outre, dans l'un et l'autre cas, la Commission de régulation de l'énergie est seule compétente pour adresser une lettre de rappel assortie de pénalités de retard lorsqu'elle constate un défaut ou une insuffisance de paiement ; que, par suite, **le législateur a suffisamment défini les règles régissant le recouvrement de la contribution au service public de l'électricité ;**

## **IX. Article 78 : Impôt sur les « bénéfiques détournés »**

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

#### **1. Normes de référence**

##### **a. 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.

#### **2. Jurisprudence constitutionnelle**

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

. 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 bénéfique du régime des sociétés mères à la condition que les bénéfiques 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 bénéfiques 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'eu 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 ;

## **X. Article 105 : Signalement électronique obligatoire de leurs principaux achats par les personnes assujetties à la TVA**

### **A. Sur le principe de légalité des délits et des peines**

#### **1. Normes de référence**

##### **a. 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.

## b. Jurisprudence constitutionnelle

### - Décision n° 2016-554 QPC du 22 juillet 2016, M. Gilbert B. [Amende pour défaut de déclaration de comptes bancaires ouverts, utilisés ou clos à l'étranger II]

4. Le Conseil constitutionnel a relevé d'office le grief tiré de ce qu'en fixant, pour le manquement à une obligation déclarative qu'elles répriment, une amende en pourcentage du solde du compte bancaire non déclaré, les dispositions contestées méconnaîtraient le principe de proportionnalité des peines.

5. Selon 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 ». 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.

6. En réprimant la méconnaissance de l'obligation déclarative annuelle relative aux comptes bancaires ouverts, utilisés ou clos à l'étranger, le législateur a, par la sanction ayant le caractère d'une punition instaurée au paragraphe IV de l'article 1736 du code général des impôts, entendu faciliter l'accès de l'administration fiscale aux informations bancaires et prévenir la dissimulation de revenus ou de biens à l'étranger. Il a ainsi poursuivi l'objectif à valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

7. L'amende prévue par les dispositions contestées, qui réprime l'absence de déclaration annuelle des comptes bancaires ouverts, utilisés ou clos à l'étranger, est fixée en pourcentage du solde de ces comptes dès lors que le total de ces soldes excède 50 000 euros au 31 décembre de l'année. Cette amende est encourue même dans l'hypothèse où les sommes figurant sur ces comptes n'ont pas été soustraites frauduleusement à l'impôt. En prévoyant une amende proportionnelle pour un simple manquement à une obligation déclarative, le législateur a instauré une sanction manifestement disproportionnée à la gravité des faits qu'il a entendu réprimer. Dès lors, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre grief, les dispositions contestées, qui méconnaissent le principe de proportionnalité des peines, doivent être déclarées contraires à la Constitution.

(...)

# XI. 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.

## **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