2020.01.02.PLF2020.Tract.SOLIDAIRES.Le.CC.valide.transfert 2
01_2019.12.27.decision.Conseil.Constitutionnel.sur.PLF2020 4
02_2019.12.23.observations.Gouvernement.sur.PLF2020 45
03_2019.12.20.saisine.deputes1.sur.PLF2020 80
04_2019.12.20.saisine.deputes2.sur.PLF2020 99
05_2019.12.20.saisine.senateurs.sur.PLF2020 117

**Solidaires DOUANES**

**P**rojet de **L**oi de **F**inances **2020**

**Décision du Conseil Constit[el] aux saisines parlementaires**

**Organisation/Missions** | ***Communiqué***

Paris, le 02 janvier 2020

# Transfert DGDDI → DGFiP :

# Le Conseil constitutionnel valide le cadre.

**Voilà un « cadeau » de fin d'année dont nous nous serions bien passés.** Et pourtant il était attendu. En plein milieu des fêtes, le Conseil constitutionnel (CC) a rendu sa décision sur les trois saisines parlementaires[1] relatives au Projet de Loi de Finances (PLF) 2020.

Objet de la saisine de députés n°2 *(voir note de bas de page)*, **le transfert du recouvrement de plusieurs fiscalités et amendes** de la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI) vers la Direction Générale des Finances Publiques (DGFiP) **est validé**.

**Certes non pas sur le fond** (ce n'était pas l'objet de la saisine parlementaire), **mais sur la forme**. Plus précisément, le Conseil constitutionnel valide la conformité du cadre législatif retenu par le Gouvernement pour procéder au transfert : à savoir le recours par ordonnances, inscrit dans l'article 184 (ex 61) du PLF2020.

**C'est une décision qui fera date.**

- Les députés saisisseurs pointaient l'inadéquation entre l'article 38 de la Constitution (recours aux ordonnances) avec l'article 47 (le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique).
- Le Conseil constitutionnel relève pour sa part que « *les dispositions relatives, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire* » (7a de l'art. 34 de la LOLF) peuvent figurer dans les lois de finances MAIS qu'elles n'en relèvent pas.
  Et donc que ces dispositions ne sont pas du ressort exclusif du Parlement. Pouvant in fine être modifiées à l'initiative de l'exécutif *(détails en pages 28-29 de la décision du CC)*.

**Là où l'affaire sur les *dispositions* devient intéressante, c'est que le législateur dans sa grande sagesse, avait explicitement indiqué « *qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire* ».**
Et c'est bien là où le bât blesse ! Le précédent transfert des Boissons Non Alcooliques (BNA) de la DGDDI vers la DGFiP a été catastrophique en matière de recouvrement et de contrôle !
La tenue du groupe de travail ministériel du 21/10/2019 est là pour le rappeler.

**SOLIDAIRES Douanes dénonce le recours aux ordonnances et que les groupes parlementaires n'aient pas soutenu dans leur ensemble les douaniers dans ce combat, malgré nos sollicitations. En effet, seuls les groupes Socialistes et apparentés, La France Insoumise et Gauche Démocrate et Républicaine ont dénoncé le recours aux ordonnances. Notre combat néanmoins continue, l'équilibre budgétaire du pays n'étant pas garanti par ces transferts ! Parce qu'il est absurde de casser un recouvrement qui fonctionne.**

1 – Saisine de députés n°1 : par des députés du groupe Les Républicains (LR)
– Saisine de députés n°2 : par des députés des groupes Socialistes et apparentés, La France Insoumise (LFI) et Gauche Démocrate et Républicaine (GDR, composé notamment d'élus du PCF).
– Enfin, saisine de sénateurs du groupe Les Républicains (LR).

**Syndicat SOLIDAIRES Douanes**
**Adresse :** 93 bis rue de Montreuil – boite 56 – 75011 PARIS / http://solidaires-douanes.org/
**Nous joindre :** contact@solidaires-douanes.org + 33 (0)1 73 73 12 50
**Nous suivre :** facebook.com/SolidairesDouanes instagram.com/solidaires_douanes twitter.com/SolidR_DOUANES

Décision n° 2019-796 DC
du 27 décembre 2019

(Loi de finances pour 2020)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi de finances pour 2020, sous le n° 2019-796 DC, le 20 décembre 2019, par Mme Valérie RABAULT, MM. Jean-Luc MÉLENCHON, André CHASSAIGNE, Joël AVIRAGNET, Mmes Ericka BAREIGTS, Marie-Noëlle BATTISTEL, Gisèle BIÉMOURET, MM. Christophe BOUILLON, Jean-Louis BRICOUT, Luc CARVOUNAS, Alain DAVID, Mme Laurence DUMONT, MM. Olivier FAURE, Guillaume GAROT, David HABIB, Christian HUTIN, Régis JUANICO, Mme Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Serge LETCHIMY, Mmes Josette MANIN, George PAU-LANGEVIN, Christine PIRES BEAUNE, MM. Dominique POTIER, Joaquim PUEYO, Hervé SAULIGNAC, Mmes Sylvie TOLMONT, Cécile UNTERMAIER, Hélène VAINQUEUR-CHRISTOPHE, M. Boris VALLAUD, Mmes Michèle VICTORY, Clémentine AUTAIN, MM. Ugo BERNALICIS, Éric COQUEREL, Alexis CORBIÈRE, Mme Caroline FIAT, MM. Bastien LACHAUD, Michel LARIVE, Mmes Danièle OBONO, Mathilde PANOT, MM. Loïc PRUD'HOMME, Adrien QUATENNENS, Jean-Hugues RATENON, Mmes Muriel RESSIGUIER, Sabine RUBIN, M. François RUFFIN, Mme Bénédicte TAURINE, M. Alain BRUNEEL, Mme Marie-George BUFFET, MM. Pierre DHARRÉVILLE, Jean-Paul DUFRÈGNE, Mme Elsa FAUCILLON, MM. Sébastien JUMEL, Jean-Paul LECOQ, Stéphane PEU, Fabien ROUSSEL, Hubert WULFRANC, Jean-Philippe NILOR, Gabriel SERVILLE, Mme Huguette BELLO et M. Moetaï BROTHERSON, députés.

Il a également été saisi, le même jour, par MM. Damien ABAD, Julien AUBERT, Mme Nathalie BASSIRE, M. Thibault BAZIN, Mmes Valérie BAZIN-MALGRAS, Valérie BEAUVAIS, Émilie BONNIVARD, MM. Jean-Yves BONY, Jean-Claude BOUCHET, Mme Valérie BOYER, MM. Xavier BRETON, Fabrice BRUN, Gilles CARREZ, Jacques CATTIN, Gérard CHERPION, Dino CINIERI, Éric CIOTTI, Pierre CORDIER, François CORNUT-GENTILLE, Mme Marie-Christine DALLOZ, MM. Bernard DEFLESSELLES, Vincent DESCOEUR, Fabien DI FILIPPO, Éric DIARD, Julien DIVE, Jean-Pierre DOOR,

Mmes Marianne DUBOIS, Virginie DUBY-MULLER, MM. Pierre-Henri DUMONT, Daniel FASQUELLE, Jean-Jacques FERRARA, Nicolas FORISSIER, Laurent FURST, Claude de GANAY, Jean-Jacques GAULTIER, Mme Annie GENEVARD, MM. Claude GOASGUEN, Philippe GOSSELIN, Jean-Carles GRELIER, Mme Claire GUION-FIRMIN, MM. Michel HERBILLON, Patrick HETZEL, Sébastien HUYGHE, Christian JACOB, Mmes Brigitte KUSTER, Valérie LACROUTE, MM. Guillaume LARRIVÉ, Marc LE FUR, Mme Constance LE GRIP, M. Sébastien LECLERC, Mmes Geneviève LEVY, Véronique LOUWAGIE, MM. Gilles LURTON, Emmanuel MAQUET, Olivier MARLEIX, Jean-Louis MASSON, Gérard MENUEL, Mme Frédérique MEUNIER, MM. Maxime MINOT, Jérôme NURY, Jean-François PARIGI, Éric PAUGET, Guillaume PELTIER, Bernard PERRUT, Mme Bérengère POLETTI, MM. Aurélien PRADIÉ, Didier QUENTIN, Alain RAMADIER, Frédéric REISS, Jean-Luc REITZER, Vincent ROLLAND, Antoine SAVIGNAT, Raphaël SCHELLENBERGER, Jean-Marie SERMIER, Éric STRAUMANN, Mme Michèle TABAROT, M. Jean-Louis THIÉRIOT, Mmes Laurence TRASTOUR-ISNART, Isabelle VALENTIN, MM. Pierre VATIN, Patrice VERCHÈRE, Charles de la VERPILLIÈRE, Arnaud VIALA, Jean-Pierre VIGIER, Stéphane VIRY et Éric WOERTH, députés.

Il a également été saisi, le même jour, par MM. Bruno RETAILLEAU, Serge BABARY, Philippe BAS, Jérôme BASCHER, Arnaud BAZIN, Mmes Martine BERTHET, Anne-Marie BERTRAND, M. Jean BIZET, Mme Christine BONFANTI-DOSSAT, MM. Bernard BONNE, Gilbert BOUCHET, Mme Céline BOULAY-ESPÉRONNIER, MM. Yves BOULOUX, Jean-Marc BOYER, Mme Marie-Thérèse BRUGUIÈRE, MM. François-Noël BUFFET, François CALVET, Christian CAMBON, Jean-Noël CARDOUX, Mme Anne CHAIN-LARCHÉ, MM. Patrick CHAIZE, Pierre CHARON, Alain CHATILLON, Mme Marie-Christine CHAUVIN, M. Guillaume CHEVROLLIER, Mme Marta de CIDRAC, M. Pierre CUYPERS, Mme Laure DARCOS, M. Mathieu DARNAUD, Mmes Catherine DEROCHE, Jacky DEROMEDI, Chantal DESEYNE, Catherine DI FOLCO, MM. Philippe DOMINATI, Alain DUFAUT, Mme Catherine DUMAS, M. Laurent DUPLOMB, Mme Nicole DURANTON, M. Jean-Paul ÉMORINE, Mmes Dominique ESTROSI-SASSONE, Jacqueline EUSTACHE-BRINIO, MM. Michel FORISSIER, Bernard FOURNIER, Christophe-André FRASSA, Pierre FROGIER, Mmes Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, Frédérique GERBAUD, MM. Bruno GILLES, Daniel GREMILLET, François GROSDIDIER, Jacques GROSPERRIN, Mme Pascale GRUNY, MM. Charles GUENÉ, Alain HOUPERT, Jean-Raymond HUGONET, Jean-François HUSSON, Mmes Corinne IMBERT, Muriel JOURDA, MM. Roger KAROUTCHI,

Marc LAMÉNIE, Mmes Élisabeth LAMURE, Christine LANFRANCHI-DORGAL, Florence LASSARADE, M. Daniel LAURENT, Mme Christine LAVARDE, MM. Antoine LEFÈVRE, Dominique de LEGGE, Mme Brigitte LHERBIER, M. Gérard LONGUET, Mme Vivette LOPEZ, M. Michel MAGRAS, Mme Viviane MALET, M. Didier MANDELLI, Mmes Marie MERCIER, Brigitte MICOULEAU, MM. Alain MILON, Albéric de MONTGOLFIER, Mme Patricia MORHET-RICHAUD, MM. Jean-Marie MORISSET, Philippe MOUILLER, Philippe NACHBAR, Louis-Jean de NICOLAY, Claude NOUGEIN, Olivier PACCAUD, Jean-Jacques PANUNZI, Philippe PAUL, Philippe PEMEZEC, Stéphane PIEDNOIR, Jackie PIERRE, Rémy POINTEREAU, Ladislas PONIATOWSKI, Mmes Sophie PRIMAS, Catherine PROCACCIA, Frédérique PUISSAT, Isabelle RAIMOND-PAVERO, M. Michel RAISON, Mme Françoise RAMOND, MM. Jean-François RAPIN, André REICHARDT, Mme Marie-Pierre RICHER, MM. Hugues SAURY, René-Paul SAVARY, Michel SAVIN, Alain SCHMITZ, Vincent SEGOUIN, Bruno SIDO, Mme Esther SITTLER, MM. Michel VASPART, Jean-Pierre VIAL et Jean-Pierre VOGEL, sénateurs.

Au vu des textes suivants :

– la Constitution ;

– l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

– la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances ;

– le code de l'action sociale et des familles ;

– le code général des collectivités territoriales ;

– le code des douanes ;

– le code général des impôts ;

– le code pénal ;

– le code de la sécurité sociale ;

– le code du travail ;

– le livre des procédures fiscales ;

– la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;

– la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 ;

– la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 ;

– la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel ;

– la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020 ;

Au vu des observations du Gouvernement, enregistrées les 23 et 24 décembre 2019 ;

Et après avoir entendu les rapporteurs ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. Les députés et les sénateurs requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi de finances pour 2020. Ils critiquent certaines dispositions de ses articles 16, 74 et 76 ainsi que la place de son article 154. Les députés requérants contestent certaines dispositions de son article 15. Les députés auteurs de la première saisine et les sénateurs requérants critiquent la conformité à la Constitution de certaines dispositions de son article 154. Les députés auteurs de la deuxième saisine et les sénateurs requérants contestent certaines dispositions de ses articles 13, 72 et 196. Les députés auteurs de la première saisine critiquent également son article 94, certaines dispositions de son article 184, son article 200 et certaines dispositions de son article 264. Les sénateurs requérants contestent en outre certaines dispositions de ses articles 18, 145, 146, 164 et son article 217.

– Sur certaines dispositions de l'article 13 :

2. L'article 4 B du code général des impôts prévoit que sont considérées comme ayant leur domicile fiscal en France les personnes qui y ont leur foyer ou le lieu de leur séjour principal, y exercent une activité professionnelle à titre principal ou y ont le centre de leurs intérêts

économiques. L'article 13 de la loi déférée le complète afin de préciser que les dirigeants des entreprises dont le siège est situé en France et qui y réalisent un chiffre d'affaires annuel supérieur à 250 millions d'euros sont considérés comme exerçant en France leur activité professionnelle à titre principal.

3. Les députés auteurs de la deuxième saisine font valoir que ce critère de 250 millions d'euros ne serait pas objectif et rationnel, dès lors que plus le chiffre d'affaires d'une entreprise est important, moins ses dirigeants sont susceptibles d'être domiciliés en France. Ces dispositions méconnaîtraient ainsi le principe d'égalité devant les charges publiques. Les sénateurs requérants soutiennent, quant à eux, que ces dispositions méconnaîtraient l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 au motif qu'elles s'appliqueraient à des impositions dont le fait générateur est antérieur à la date de leur entrée en vigueur.

4. 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 »*. 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.

5. L'article 4 B du code général des impôts prévoit que la domiciliation fiscale peut résulter de l'exercice à titre principal d'une activité professionnelle en France. Le caractère principal de l'activité s'apprécie au regard du temps effectif qui y est consacré ou de la part des revenus qu'elle génère. Ainsi, eu égard au temps nécessaire à l'exercice de fonctions de direction d'une entreprise et à la rémunération qui peut en découler, le législateur a pu prévoir que, sous réserve de l'établissement d'une preuve contraire, le dirigeant d'une entreprise dont le siège est situé en France et qui y réalise 250 millions de chiffre d'affaires annuel doit être considéré comme exerçant une activité professionnelle en France au sens de l'article 4 B. Dès lors, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques doit être écarté.

6. En second lieu, il résulte de son article 1er que la loi déférée s'applique à l'impôt sur le revenu dû au titre de l'année 2019, à l'impôt sur les sociétés dû au titre des exercices clos à compter du 31 décembre 2019 et, pour les autres dispositions fiscales, à compter du 1er janvier 2020. Les dispositions contestées de l'article 13, qui se bornent au demeurant à expliciter des éléments qui pouvaient déjà être pris en compte pour apprécier la domiciliation fiscale d'un contribuable, ne s'appliquent donc qu'à des impositions dont le fait générateur interviendra après la date de son entrée en vigueur. Dès lors, en tout état de cause, le grief tiré de l'atteinte aux exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 doit être écarté comme manquant en fait.

7. Il résulte de ce qui précède que la première phrase du deuxième alinéa du b du 1 de l'article 4 B du code général des impôts, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 15 :

8. L'article 15 de la loi instaure une condition de ressources pour bénéficier du crédit d'impôt pour la transition énergétique prévu à l'article 200 *quater* du code général des impôts destiné à financer des travaux et dépenses en faveur de la rénovation énergétique des logements.

9. Les députés auteurs de la deuxième saisine font valoir qu'en subordonnant à une condition de ressources le bénéfice du crédit d'impôt pour la transition énergétique alors que ce dernier a pour objet de favoriser les travaux et dépenses en faveur de la rénovation énergétique, le législateur aurait soumis ce crédit d'impôt à un critère sans lien avec l'objectif poursuivi et aurait ainsi méconnu l'article 13 de la Déclaration de 1789. Les députés auteurs de la première saisine soutiennent que ces dispositions traduisent un engagement insuffisant du législateur en faveur de la rénovation des logements, ce qui méconnaîtrait l'article 1er de la Charte de l'environnement et l'objectif à valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent.

10. En premier lieu, le principe d'égalité devant les charges publiques ne fait pas obstacle à ce que le législateur édicte, par l'octroi d'avantages fiscaux, des mesures ayant pour objet d'inciter les redevables à adopter des comportements conformes à des objectifs d'intérêt général en appliquant des critères objectifs et rationnels en fonction des buts recherchés.

11. Il ressort des travaux parlementaires que le législateur a entendu diriger le subventionnement public des dépenses en faveur de la rénovation énergétique des logements vers les ménages les plus susceptibles de renoncer à de tels travaux pour des motifs financiers. Ainsi, en soumettant le bénéfice du crédit d'impôt à une condition de ressources, il s'est fondé sur un critère objectif et rationnel en lien avec l'objectif poursuivi. Dès lors, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques doit être écarté.

12. En second lieu, en tout état de cause, l'attribution d'une prime ou d'un crédit d'impôt aux ménages les plus modestes qui réalisent certaines dépenses de rénovation énergétique de leur logement ne méconnaît ni l'article 1er de la Charte de l'environnement ni l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent.

13. Il résulte de ce qui précède que les mots *« Inférieurs à un montant de »* figurant au premier alinéa du 2° du a du 4 *bis* de l'article 200 *quater* du code général des impôts, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 16 :

14. L'article 16 prévoit la suppression de la taxe d'habitation due au titre de la résidence principale pour tous les contribuables à partir de 2023. Cet article achève ainsi une réforme débutée par la loi du 30 décembre 2017 mentionnée ci-dessus, laquelle avait instauré un dégrèvement progressif de la taxe d'habitation due au titre de la résidence principale. Dans ce cadre, il transfère à l'État le produit de cette taxe à compter de 2021 et met en place corrélativement, à partir de cette même date, un nouveau schéma de financement pour les collectivités territoriales. Ainsi, d'une part, afin de compenser pour les communes la suppression de la taxe d'habitation, le législateur leur transfère la part de taxe foncière sur les propriétés bâties actuellement perçue par les départements. Ce transfert est accompagné d'un mécanisme correcteur afin que la somme perçue par chaque commune soit équivalente au produit de la taxe d'habitation calculé sur la base de la situation constatée en 2020 avec, toutefois, l'application des taux de 2017. D'autre part, afin de compenser la perte du produit de la taxe d'habitation pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et la perte, pour les départements, de leur part de taxe foncière sur les propriétés bâties, il est affecté à ces collectivités territoriales une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée.

15. Par ailleurs, pour l'année 2020, l'article 16 prévoit que les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant augmenté le taux de la taxe d'habitation entre 2017 et 2019 ne conserveront pas le produit supplémentaire issu de cette hausse qu'ils auront perçu par le biais du dégrèvement de taxe d'habitation sur la résidence principale instauré par la loi du 30 décembre 2017. Il est également prévu le gel, à partir de 2020, des taux et des abattements de taxe d'habitation à leur niveau de 2019.

16. Les députés auteurs de la première saisine soutiennent que certaines dispositions de l'article 16 seraient contraires à la Constitution. Ils estiment en effet que méconnaîtrait les articles 72 et 72-2 de la Constitution et la jurisprudence constitutionnelle en matière de rétroactivité de la loi en matière fiscale la reprise par l'État du produit supplémentaire de la taxe d'habitation issu d'une hausse de son taux en 2018 ou 2019 décidée par certaines collectivités territoriales. Il en irait de même du gel du taux et des abattements de la taxe d'habitation pour 2020. À cet égard, ils mettent en avant l'absence de motif d'intérêt général justifiant ces dispositions, leur absence de prévisibilité et l'importance de leur impact financier pour les collectivités territoriales. Ils soulignent également qu'aucun mécanisme correcteur n'est prévu dans l'hypothèse où un transfert de fiscalité entre des communes et leur établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre serait intervenu entre 2017 et 2020.

17. Les sénateurs requérants soutiennent pour leur part que les dispositions de l'article 16 substituant, pour les ressources des départements, une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée à une part de la taxe foncière sur les propriétés bâties seraient contraires à la Constitution. Selon eux, compte tenu de la sensibilité aux aléas économiques du produit de la taxe sur la valeur ajoutée et de l'impossibilité pour les départements d'influer sur son taux, il résulterait de ces dispositions une diminution des ressources propres des départements contrevenant à l'article 72-2 de la Constitution et de nature à entraîner une atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales.

18. Les députés auteurs de la deuxième saisine invitent le Conseil constitutionnel à juger que les dispositions de l'article 16 affectant aux départements une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée sont conformes à la Constitution sous la réserve que le Parlement vérifie annuellement que, au regard du montant réel de cette recette et des missions qui leur sont imposées, le principe de libre administration des collectivités territoriales est respecté.

. En ce qui concerne la modification des ressources des communes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour l'année 2020 :

– *S'agissant des griefs tirés de la méconnaissance des principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales* :

19. 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. En vertu du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, *« dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus »*.

20. Aux termes des trois premiers alinéas de l'article 72-2 de la Constitution : *« 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 »*. L'article L.O. 1114-2 du code général des collectivités territoriales définit, au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, la notion de *« ressources propres des collectivités territoriales »*. Il prévoit que ces ressources *« sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette »*. Il ressort de la combinaison de ces dispositions que les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales s'entendent, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, du produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif ou qu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, mais encore lorsqu'elle procède à une répartition de ces recettes fiscales au sein d'une catégorie de collectivités territoriales.

21. La loi de finances du 30 décembre 2017 a instauré un dégrèvement, pris en charge par l'État, de la taxe d'habitation perçue par les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ce dégrèvement, calculé à partir des taux d'imposition à la taxe d'habitation due au titre de 2017, vise, en s'ajoutant aux dégrèvements

et exonérations déjà existants, à dispenser progressivement, d'ici 2020, près de 80 % des redevables de l'acquittement de cette taxe au titre de leur résidence principale. L'article 16 de la loi déférée modifie les modalités de détermination du montant de ce dégrèvement pour 2020 afin de neutraliser, pour les contribuables en bénéficiant, les effets d'une éventuelle hausse du taux de cette taxe en 2018 ou 2019. Ainsi, le montant du dégrèvement est, en application de l'article 1414 C du code général des impôts tel que modifié par le 2° du A du paragraphe I de l'article 16, calculé en fonction de la cotisation de taxe d'habitation de l'année d'imposition. Par ailleurs, en application du 3° du 1 du H du paragraphe I de l'article 16 et du 1° du 2 du même H, pour les impositions au titre de 2020, les taux et les montants d'abattements de taxe d'habitation sont égaux à ceux appliqués en 2019.

22. Toutefois, le législateur a souhaité que les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant augmenté le taux de la taxe d'habitation en 2018 ou en 2019 ne bénéficient plus du produit de cette hausse en 2020. Par conséquent, le 1 du K du paragraphe VI dispose que, lorsque le produit de la taxe d'habitation des contribuables dégrevés, au titre de 2020, calculé en appliquant le taux de 2019, excède le produit de cette même taxe calculé en appliquant le taux de 2017, l'État prélève la différence sur l'attribution des taxes et impositions perçues pour le compte des communes.

23. En premier lieu, la perte pour l'année 2020 de la part du produit de la taxe d'habitation correspondant aux hausses de son taux intervenues en 2018 ou 2019 représente environ cent millions d'euros, soit 0,1 % de leurs recettes de fonctionnement. Cette réduction de leurs ressources n'est pas d'une ampleur de nature à entraîner une atteinte aux exigences constitutionnelles résultant des articles 72 et 72-2 de la Constitution.

24. En deuxième lieu, 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.

25. En troisième lieu, pour l'imposition au titre de l'année 2020, la perte pour les communes comme pour les établissements publics de coopération intercommunale du produit de la taxe d'habitation est compensée par l'État en prenant en compte le taux de cette taxe appliqué en 2017 sans tenir compte des hausses et baisses intervenues depuis lors. Par conséquent, dans l'hypothèse où des communes et leur établissement public de coopération intercommunale auraient procédé en 2018 ou 2019 à un

transfert de fiscalité se traduisant par des baisses et hausses corrélées du taux de la taxe d'habitation, ce transfert de fiscalité entre les communes et leur établissement public de coopération intercommunale serait sans influence sur le montant global de la compensation attribué à l'ensemble de ces collectivités territoriales en 2020.

26. En dernier lieu, la loi déférée a pu valablement poser la règle selon laquelle le taux de la taxe d'habitation pour 2020 est gelé au niveau de celui de 2019 afin de stabiliser la situation fiscale des contribuables pendant la suite de la réforme.

27. Il résulte de ce qui précède que les griefs tirés de la méconnaissance des principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales doivent être écartés.

– *S'agissant du grief tiré de la méconnaissance de l'article 16 de la Déclaration de 1789* :

28. 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 »*.

29. 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 pouvaient légitimement être attendus de situations nées sous l'empire de textes antérieurs.

30. En premier lieu, le gel des taux de la taxe d'habitation et la reprise par l'État du produit issu de la hausse de son taux en 2018 ou 2019 s'appliquant uniquement pour l'année 2020, ces dispositions ne présentent aucun caractère rétroactif.

31. En second lieu, en tout état de cause, il ne pouvait résulter des dispositions législatives actuellement en vigueur une attente légitime des collectivités territoriales que la compensation de la perte du produit de la taxe d'habitation pour l'année 2020 prenne en considération les hausses de son taux qu'elles auraient décidées en 2018 ou 2019.

32. Par conséquent, les dispositions contestées ne méconnaissent pas l'article 16 de la Déclaration de 1789.

33. Il résulte de tout ce qui précède que le 3° du 1 et le 1° du 2 du H du paragraphe I de l'article 16 ainsi que le 1 du K du paragraphe VI du même article 16, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

. En ce qui concerne la modification des ressources des départements :

34. En application des A du paragraphe II et du paragraphe V de l'article 16, la suppression de la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties est compensée par l'affectation aux départements d'une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée.

35. Cette fraction est établie en appliquant une formule de calcul prenant en compte le produit de la base d'imposition en 2020 de la taxe foncière sur les propriétés bâties par le taux départemental appliqué en 2019. Cette ressource constitue le produit d'une imposition de toutes natures dont la loi détermine, par département, une part locale d'assiette. Il s'agit donc d'une ressource propre des départements au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution. Sont indifférents à cet égard le fait que les départements ne puissent déterminer le taux de la taxe sur la valeur ajoutée et le fait que son produit global puisse éventuellement fluctuer selon le contexte économique. De la même manière, il ne résulte pas de la modification contestée des ressources des départements, qui se traduit par une compensation intégrale de la perte subie, une atteinte à la libre administration des collectivités territoriales.

36. Par ailleurs, en tout état de cause, l'article L.O. 1114-4 du code général des collectivités territoriales tend à garantir la pérennité de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Il prévoit à cet effet 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 »*. 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 »*. Dès lors, si, au vu de ce rapport, il apparaissait que, en raison de l'évolution des circonstances, et notamment par l'effet d'une

modification des dispositions contestées, éventuellement conjuguée à d'autres causes, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources des départements devenait inférieure au seuil minimal déterminé par l'article L.O. 1114-3 du code général des collectivités territoriales, il appartiendrait à la loi de finances pour la deuxième année suivant celle de ce constat d'arrêter les mesures appropriées pour rétablir le degré d'autonomie financière des communes au niveau imposé par le législateur organique. En outre, si ce rapport révélait que la mesure contestée entravait la gestion d'une collectivité territoriale au point de porter à sa libre administration une atteinte d'une gravité telle que serait méconnu l'article 72 de la Constitution, il appartiendrait aux pouvoirs publics de prendre les mesures correctrices appropriées.

37. Il résulte de ce qui précède que les griefs tirés de la méconnaissance des principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales doivent être écartés. Les mots *« le 1° du I de l'article 1586 »* figurant au A du paragraphe II et les mots *« aux départements »* figurant au A du paragraphe V de l'article 16, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 18 :

38. L'article 18 modifie l'article 231 *ter* du code général des impôts, relatif à la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement dont la superficie excède certains seuils et situés dans la limite territoriale de la région Île-de-France. Afin d'augmenter les recettes de l'établissement public Société du Grand Paris, son paragraphe I soumet à un tarif majoré de 20 % les locaux à usage de bureaux situés dans les 1er, 2e, 7e, 8e, 9e, 10e, 15e, 16e et 17e arrondissements de Paris et les communes de Boulogne-Billancourt, Courbevoie, Issy-les-Moulineaux, Levallois-Perret, Neuilly-sur-Seine et Puteaux.

39. Les sénateurs requérants contestent la rationalité et l'intelligibilité des critères retenus par le législateur pour déterminer quels communes ou arrondissements font l'objet de la majoration de cette taxe.

40. En instaurant la majoration de 20 % des tarifs de la taxe sur les locaux à usage de bureaux en Île-de-France applicables aux locaux situés dans les arrondissements parisiens et communes mentionnés ci-dessus, le législateur a entendu permettre le financement de nouvelles infrastructures

de transport dans cette région. Il a donc poursuivi un objectif de rendement budgétaire. Le législateur a estimé que les arrondissements parisiens et communes qu'il a soumis à cette majoration se caractérisent par une particulière concentration, en leur sein, de locaux à usage de bureaux, une valeur locative moyenne élevée et un taux de vacance faible. Dès lors, il s'est fondé sur des critères objectifs et rationnels en lien avec l'objectif poursuivi. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques doit donc être écarté.

41. Les mots *« 1er, 2e, 7e, 8e, 9e, 10e, 15e, 16e et 17e arrondissements de Paris et les communes de Boulogne-Billancourt, Courbevoie, Issy-les-Moulineaux, Levallois-Perret, Neuilly-sur-Seine et Puteaux »* figurant au 1° du a du 1 du paragraphe VI de l'article 231 *ter* du code général des impôts, qui ne méconnaissent pas non plus l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, ni aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 72 :

42. L'article 72 augmente les taux et modifie l'affectation de la taxe de solidarité sur les billets d'avion.

43. Les députés auteurs de la deuxième saisine et les sénateurs requérants reprochent à cette taxe de méconnaître les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques, faute que les tarifs retenus reposent sur des critères objectifs et rationnels en lien avec l'objectif, à caractère incitatif, de cette taxe en matière écologique. Ils contestent à ce titre le fait que cette taxe se fonde sur le nombre de passagers transportés, sur le fait qu'ils voyagent ou non en classe affaire ou en première classe ainsi que sur leur destination finale plutôt que sur le volume d'émission de gaz à effet de serre émis par les vols en cause. Les sénateurs requérants contestent également les différences de traitement inconstitutionnelles instaurées, à leurs yeux, par cet article entre le transport aérien et le transport maritime, et entre les voyageurs, selon que leur vol est ou non effectué entre la Corse et la France continentale, au sein des départements ou collectivités d'outre-mer ou entre ces territoires et la France métropolitaine, ou selon que ce vol est soumis ou non à une obligation de service public. Enfin, les mêmes sénateurs font valoir que l'affectation de la taxe au bénéfice de l'agence de financement des infrastructures de transport de France favoriserait le transport routier, qui est un important émetteur de gaz à effet de serre, en violation de l'objectif poursuivi par le législateur.

44. 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 »*. 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.

45. Les paragraphes I et II de l'article 302 *bis* K du code général des impôts instaurent une taxe de l'aviation civile assise sur le nombre de passagers transportés. Le paragraphe VI du même article, modifié par l'article 72 de la loi déférée, prévoit une contribution additionnelle, dénommée taxe de solidarité sur les billets d'avion, perçue par majoration de la taxe de l'aviation civile.

46. En premier lieu, il ressort des travaux parlementaires que si le législateur a notamment entendu assurer le financement, par cette taxe, de l'agence de financement des infrastructures de transport de France, afin de lutter contre les gaz à effet de serre par le développement du transport ferroviaire, cette taxe n'a pas une finalité incitative mais poursuit un objectif de rendement budgétaire.

47. En deuxième lieu, conformément au 1 du paragraphe VI de l'article 302 *bis* K du code général des impôts, le tarif de cette taxe est fixé en fonction du nombre de passagers transportés par la compagnie aérienne, des conditions économiques et commerciales du vol et de sa destination finale, au sein ou non de l'Union européenne, de l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse. En retenant ces critères de tarification de la taxe, le législateur s'est, dans un objectif de rendement budgétaire, fondé sur des critères objectifs et rationnels, liés notamment au prix du billet d'avion acquitté par le voyageur transporté, de nature à caractériser la capacité contributive des entreprises de transport aérien assujetties.

48. En troisième lieu, le 6 du même paragraphe VI de l'article 302 *bis* K prévoit une réduction du tarif de la taxe au profit des vols effectués entre la Corse et la France continentale, au sein des départements ou collectivités d'outre-mer ou entre ces territoires et la France métropolitaine, ainsi que pour les vols soumis à une obligation de service public. Toutefois, la différence de traitement ainsi instaurée, qui est en rapport avec l'objet de la loi, est justifiée par l'intérêt général qui s'attache à préserver la facilité d'accès à certains territoires français pour lesquels, pour des raisons géographiques, le transport aérien est plus particulièrement adapté.

49. En dernier lieu, le législateur est fondé à instaurer une telle taxe, propre au transport aérien, sans prévoir une taxe équivalente pour le transport maritime, compte tenu de la différence de situation entre ces deux modes de transport.

50. Il résulte de tout ce qui précède que les griefs tirés de la méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques doivent être écartés. Les 1, 4 et 6 du paragraphe VI de l'article 302 *bis* K du code général des impôts, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur certaines dispositions des articles 74 et 76 :

51. Le paragraphe V de l'article 74 supprime la part de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques affectée aux régions au titre du financement, par ces dernières, de la prime d'apprentissage.

52. Les paragraphes I à III de l'article 76 tirent les conséquences financières du transfert aux branches professionnelles de la compétence des régions en matière d'apprentissage.

. En ce qui concerne les paragraphes I à III de l'article 76 :

53. Selon les députés et les sénateurs requérants, les paragraphes I à III de l'article 76 seraient contraires au principe de compensation intégrale des transferts de compétence entre l'État et les collectivités territoriales, lequel devrait également s'appliquer lorsqu'une compétence est reprise par l'État à ces collectivités. Ils reprochent, à ce titre, à ces dispositions de ne pas prévoir une compensation intégrale de la reprise de compétence effectuée en matière d'apprentissage et de se fonder sur une date d'évaluation des charges en cause antérieure à celle de cette reprise. En outre, les députés auteurs de la deuxième saisine et les sénateurs requérants critiquent le fait que ces charges n'auraient pas fait l'objet de la procédure d'évaluation préalable prévue à l'article L. 1614-3 du code général des collectivités territoriales. Compte tenu du niveau de compensation retenu, ces dispositions seraient également contraires à l'exigence d'autonomie financière des collectivités territoriales ainsi que, pour les députés auteurs de la deuxième saisine et les sénateurs requérants, au principe de libre administration des collectivités territoriales. Enfin, les députés et les sénateurs requérants estiment que, faute d'être fondée sur des critères objectifs et rationnels, l'évaluation des montants de compensation financière

prévus pour chaque région méconnaîtrait le principe d'égalité devant les charges publiques.

54. Il résulte de l'article 34 de la loi du 5 septembre 2018 mentionnée ci-dessus que, à compter du 1er janvier 2020, l'essentiel des compétences obligatoires des régions en matière d'apprentissage est repris par l'État. Les ressources compensatrices dont bénéficiaient à ce titre les régions sont donc supprimées. Toutefois, l'article 76 vise à maintenir une part de ces financements au profit des régions qui avaient développé, à l'aide de ces financements, certaines actions en matière d'apprentissage ne se limitant pas au champ de la compétence obligatoire transférée, afin de leur permettre de les poursuivre. À ce titre, le paragraphe I de l'article 76 prévoit que les régions dont les ressources compensatrices supprimées ont excédé le financement des charges en matière d'apprentissage bénéficient d'un prélèvement sur les recettes de l'État et de l'affectation d'une part de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, dont les montants totaux sont, respectivement, d'un peu plus de 72 millions d'euros et de 156 millions d'euros. À l'inverse, le paragraphe II du même article opère une reprise, à hauteur d'environ 11 millions d'euros, sur les ressources dont disposent les trois régions dont le montant de ressources compensatrices supprimées est inférieur au montant des dépenses d'apprentissage constatées. Enfin, le paragraphe III prévoit, au profit de toutes les régions, une majoration du prélèvement sur les recettes de l'État précité, à hauteur de près de 50 millions d'euros, afin de participer à la couverture des charges afférentes à la politique de l'apprentissage et aux reliquats de dépenses incombant aux régions, jusqu'en 2021, au titre du versement de la prime d'apprentissage.

55. Les montants des ressources supplémentaires et des reprises prévues aux paragraphes I à III de l'article 76 ont été évalués à partir des dépenses moyennes constatées pour chaque région, de 2013 à 2017 pour les dépenses d'investissement et de 2015 à 2017 pour les dépenses de fonctionnement. L'année 2017 est celle où a été annoncée la réforme de l'apprentissage, finalement opérée par l'article 34 de la loi du 5 septembre 2018. En retenant de tels montants, qui rendent compte des dépenses existantes avant la réforme de l'apprentissage, le législateur s'est fondé sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec le but qu'il s'est assigné. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques doit par conséquent être écarté. Il en va de même, compte tenu des montants de ressources et de reprises ainsi retenus, des griefs tirés de la méconnaissance des principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales ainsi que, en tout état de cause, du

grief tiré de la méconnaissance du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution.

56. Il résulte de ce qui précède que les paragraphes I à III de l'article 76, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

. En ce qui concerne le paragraphe V de l'article 74 :

57. Les députés et les sénateurs requérants font valoir que, bien que la compétence relative à la prime d'apprentissage doive être reprise aux régions à partir du 1er janvier 2020, celles-ci demeureront tenues de verser cette prime l'an prochain, dans la mesure où son versement s'étale sur une durée de trois ans. Or, selon eux, faute d'avoir prévu, au profit des régions, une compensation financière suffisante pour le versement de cette prime, le législateur aurait méconnu le principe de compensation intégrale des transferts de compétences résultant du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution et celui d'autonomie financière des collectivités territoriales. Il en résulterait également, pour les députés auteurs de la deuxième saisine et les sénateurs requérants, une méconnaissance de la libre administration des collectivités territoriales. Ces mêmes députés et sénateurs estiment que, compte tenu de la modification *« abrupte »* de la compensation en vigueur jusqu'alors, il serait porté atteinte au principe de *« sécurité juridique »*.

58. Toutefois, le paragraphe V de l'article 74, qui abroge les dispositions de la loi du 29 décembre 2013 mentionnée ci-dessus affectant aux régions les ressources nécessaires au financement de la prime d'apprentissage, se borne à tirer les conséquences de la reprise par l'État de cette compétence. Si les régions demeurent tenues, en vertu du B du paragraphe I de l'article 27 de la loi du 5 septembre 2018, de continuer à verser cette prime jusqu'au terme des contrats d'apprentissage, d'une durée de trois ans, conclus avant le 1er janvier 2019, le paragraphe III de l'article 76 de la loi déférée prévoit que ce coût, pour les régions, est financé, jusqu'en 2021, par la majoration du prélèvement sur les recettes de l'État qui leur est affectée en vertu du paragraphe I du même article 76. Dès lors, et compte tenu des montants de majoration retenus pour chaque région, les griefs tirés de la méconnaissance des exigences constitutionnelles précitées ne peuvent qu'être écartés comme manquant en fait.

59. Il résulte de ce qui précède que le paragraphe V de l'article 74, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur l'article 94 :

60. L'article 94 modifie plusieurs affectations de recettes de l'État à la sécurité sociale.

61. Les députés auteurs de la première saisine reprochent à cet article de ne pas compenser aux organismes de sécurité sociale certaines mesures d'exonération de cotisations sociales et de réduction de contributions affectées à ces organismes, ce qui contreviendrait à l'objectif de valeur constitutionnelle d'équilibre financier de la sécurité sociale.

62. Toutefois, l'absence de compensation des mesures en cause résulte, non de l'article contesté, mais, conformément d'ailleurs au paragraphe IV de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, de la loi du 24 décembre 2019 mentionnée ci-dessus. Le grief ne peut donc qu'être écarté.

– Sur certaines dispositions de l'article 145 :

63. Le paragraphe I de l'article 145 institue une taxe forfaitaire de dix euros due par tout employeur pour chaque contrat à durée déterminée dit d'usage conclu en application du 3° de l'article L. 1242-2 du code du travail.

64. Les sénateurs requérants reprochent à ces dispositions de soumettre à ladite taxe l'ensemble des contrats à durée déterminée d'usage, quelle qu'en soit la durée, alors que l'objectif du législateur aurait été de réduire le recours abusif aux seuls *« contrats de travail de très courte durée »*. L'application de ces dispositions pourrait ainsi conduire à ce qu'une entreprise soit taxée alors même qu'elle conclurait, non des contrats à durée déterminée d'usage de quelques jours, mais des contrats de plusieurs semaines voire de plusieurs mois. Il en résulterait une méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques.

65. Le 3° de l'article L. 1242-2 du code du travail permet à un employeur de conclure un contrat à durée déterminée pour pourvoir les *« emplois pour lesquels, dans certains secteurs d'activité définis par décret ou par convention ou accord collectif de travail étendu, il est d'usage constant de ne pas recourir au contrat de travail à durée indéterminée en raison de la nature de l'activité exercée et du caractère par nature temporaire de ces emplois »*.

66. Il ressort des débats parlementaires qu'en instaurant une taxe forfaitaire de dix euros applicable, quelle que soit leur durée, aux contrats à durée déterminée dits d'usage, le législateur a eu pour objectif, afin de lutter contre la précarité salariale, d'inciter les employeurs à limiter le recours aux contrats conclus pour de courtes durées. En retenant un montant forfaitaire de dix euros par contrat, qui conduit à faire peser la taxe plus lourdement sur les employeurs concluant successivement de nombreux contrats de très courte durée, il s'est fondé sur un critère objectif et rationnel en rapport avec l'objet de la loi. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques doit donc être écarté.

67. Par conséquent, le premier alinéa du paragraphe I de l'article 145, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 146 :

68. L'article 146 prévoit notamment la mise en œuvre d'une révision des valeurs locatives des locaux d'habitation en 2026. Dans ce cadre, il modifie les règles d'évaluation de la valeur locative des locaux d'habitation qui présentent des caractéristiques exceptionnelles. Le premier alinéa du 1 du C du paragraphe II de cet article dispose ainsi que cette valeur est déterminée par voie d'appréciation directe en appliquant un taux de 8 % à la valeur vénale de la propriété. Selon son second alinéa, *« à défaut »*, cette valeur est déterminée en ajoutant à la valeur vénale du terrain la valeur de reconstruction de la propriété.

69. Les sénateurs requérants contestent ces modalités d'évaluation. Ils soutiennent tout d'abord que les dispositions du premier alinéa du 1 du C du paragraphe II institueraient une différence de traitement inconstitutionnelle en prévoyant que la valeur locative des locaux exceptionnels est évaluée à partir de leur valeur vénale alors que, pour les autres locaux d'habitation, elle est déterminée par comparaison avec le prix de location de locaux de référence. D'autre part, en appliquant à cette valeur vénale un taux de 8 %, le législateur aurait, compte tenu de la moyenne des rendements locatifs observés généralement pour des locaux d'habitation ordinaires, imposé une charge fiscale bien plus importante aux propriétaires de locaux exceptionnels.

70. Ils estiment également contraire à la Constitution le second alinéa du 1 du C du paragraphe II dès lors, d'une part, que le législateur n'aurait pas suffisamment précisé dans quelles hypothèses il devait être

recouru à la méthode d'évaluation par défaut et, d'autre part, que les critères d'évaluation alors retenus seraient dépourvus de sens s'agissant de locaux exceptionnels.

71. En premier lieu, d'une part, l'article 146 prévoit que, pour les locaux d'habitation autres que ceux présentant un caractère exceptionnel, la valeur locative est déterminée par l'application à la superficie du local d'un tarif par mètre carré. Ce tarif est établi sur la base des loyers moyens constatés pour chaque catégorie de biens dans des secteurs d'évaluation infra-départementaux présentant un marché locatif homogène. Toutefois, le législateur pouvait fixer des règles distinctes pour l'évaluation de la valeur locative des locaux présentant des caractéristiques exceptionnelles, dès lors que leur faible nombre et la rareté de leur mise en location ne permettent pas d'établir un tel marché.

72. D'autre part, le Conseil constitutionnel n'a pas un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement. 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. Le législateur a considéré que le rendement locatif brut de ces locaux devait être estimé à 8 % de leur valeur vénale. Au demeurant, en application du paragraphe VII de l'article 146, le Gouvernement doit transmettre au Parlement au plus tard le 1er septembre 2024 un rapport examinant notamment les effets de cette méthode d'évaluation de la valeur locative des locaux exceptionnels et proposant, le cas échéant, des évolutions. Dès lors, en retenant le taux contesté, le législateur s'est fondé sur un critère objectif et rationnel en rapport avec l'objet de la loi.

73. En second lieu, la méthode d'évaluation par défaut des locaux exceptionnels a vocation à s'appliquer lorsque la valeur vénale d'un bien ne peut être déterminée. Dans une telle hypothèse, en prévoyant que cette valeur équivaut à celle du terrain, estimée par comparaison avec les transactions relatives à des terrains à bâtir situés dans une zone comparable, à laquelle est ajoutée la valeur de reconstruction de la propriété, le législateur s'est fondé sur un critère objectif et rationnel en rapport avec l'objet de la loi.

74. Il résulte de tout ce qui précède que les dispositions contestées ne méconnaissent ni le principe d'égalité devant la loi ni celui d'égalité devant les charges publiques. Le 1 du C du paragraphe II de l'article 146, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur l'article 154 :

75. L'article 154 autorise, à titre expérimental et pour une durée de trois ans, les administrations fiscale et douanière à collecter et à exploiter de manière automatisée les contenus accessibles publiquement sur les sites internet de certains opérateurs de plateforme, aux fins de recherche de manquements et d'infractions en matière fiscale et douanière.

76. Les requérants soutiennent que cet article ne relève pas du domaine des lois de finances. Les auteurs des première et troisième saisines lui font également grief d'instaurer un dispositif de surveillance sur internet qui porterait une atteinte inconstitutionnelle au droit au respect de la vie privée, au droit à la protection des données personnelles et, dès lors qu'il conduirait les utilisateurs d'internet à s'autocensurer, à la liberté d'expression et de communication.

. En ce qui concerne la place de l'article 154 dans la loi de finances :

77. Selon l'article 34 de la Constitution : *« 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 »*. Le premier alinéa de son article 47 dispose : *« Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique »*. La loi organique du 1er août 2001 détermine le contenu de la loi de finances. En particulier, le a du 7° du paragraphe II de son article 34 prévoit que la loi de finances de l'année peut, dans sa seconde partie, 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 »*.

78. L'article 154 de la loi déférée vise, afin de lutter contre la fraude fiscale, à doter les administrations fiscale et douanière d'un nouveau dispositif de contrôle pour le recouvrement de l'impôt. Cet article a donc sa place dans une loi de finances.

. En ce qui concerne certaines dispositions de l'article 154 :

79. La liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration de 1789 implique le droit au respect de la vie privée. Par suite, la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif.

80. Il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales et le droit au respect de la vie privée.

81. Aux termes de l'article 11 de la Déclaration de 1789 : *« La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi »*. En l'état actuel des moyens de communication et eu égard au développement généralisé des services de communication au public en ligne ainsi qu'à l'importance prise par ces services pour la participation à la vie démocratique et l'expression des idées et des opinions, ce droit implique la liberté d'accéder à ces services.

82. En vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. Sur ce fondement, il est loisible au législateur d'édicter des règles de nature à concilier la poursuite de l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales avec l'exercice du droit de libre communication et de la liberté de parler, écrire et imprimer. Toutefois, la liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés. Les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi.

83. Les dispositions contestées autorisent l'administration à recourir à des moyens informatisés et automatisés pour collecter et exploiter les contenus accessibles sur les sites internet des opérateurs de plateforme de mise en relation de plusieurs parties en vue de la vente d'un bien, de la fourniture d'un service ou de l'échange ou du partage d'un contenu, d'un bien ou d'un service. Elles lui permettent ainsi, d'une part, de collecter de façon indifférenciée d'importants volumes de données, relatives à un grand nombre de personnes, publiées sur de tels sites et, d'autre part, d'exploiter ces données, en les agrégeant et en opérant des recoupements et des corrélations entre elles. Ce faisant, et même s'il s'agit de données rendues publiques par les personnes qu'elles concernent, les dispositions contestées portent atteinte au droit au respect de la vie privée. Dans la mesure où elles sont susceptibles de dissuader d'utiliser de tels services ou de conduire à en limiter l'utilisation, elles portent également atteinte à l'exercice de la liberté d'expression et de communication.

84. Toutefois, en premier lieu, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu renforcer les moyens de contrôle des administrations fiscale et douanière, en les dotant de dispositifs informatisés et automatisés d'exploration de données personnelles rendues publiques sur internet, aux fins de recherche et de poursuite de manquements et d'infractions en matière fiscale et douanière. Il a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

85. En deuxième lieu, les traitements de données autorisés par les dispositions contestées peuvent être mis en œuvre, d'une part, pour les besoins de la recherche de certains manquements et de certaines infractions dont la commission est rendue possible ou favorisée par l'usage d'internet. Il en va ainsi du défaut ou du retard de production d'une déclaration fiscale en cas de découverte d'une activité occulte et de la fabrication, de la détention, de la vente ou du transport illicites de tabac, réprimés par les sanctions fiscales prévues au c du 1 de l'article 1728 et à l'article 1791 *ter* du code général des impôts. Il en va de même des infractions, punies par des sanctions pénales, prévues aux 3°, 8° et 10° de l'article 1810 du même code et aux articles 414, 414-2 et 415 du code des douanes, qui répriment certaines pratiques frauduleuses en matière d'alcool, de tabac et de métaux précieux et des délits douaniers sanctionnant la contrebande, l'importation et l'exportation de marchandises non déclarées, ainsi que le blanchiment de produits financiers provenant d'un délit douanier ou d'une infraction à la législation sur les stupéfiants.

86. D'autre part, ces traitements de données peuvent être mis en œuvre pour rechercher l'insuffisance de déclaration mentionnée à l'article 1729 du code général des impôts découlant d'un manquement aux règles de domiciliation fiscale fixées à l'article 4 B. Si la commission de ce manquement n'est pas rendue possible ou favorisée par l'usage d'internet, il résulte des travaux parlementaires que le législateur, qui a souhaité limiter le nombre de manquements susceptibles d'être recherchés, a entendu viser un des cas les plus graves de soustraction à l'impôt, qui peut être particulièrement difficile à déceler.

87. En troisième lieu, les données susceptibles d'être collectées et exploitées doivent répondre à deux conditions cumulatives. D'une part, il doit s'agir de contenus librement accessibles sur un service de communication au public en ligne d'une des plateformes précitées, à l'exclusion donc des contenus accessibles seulement après saisie d'un mot de passe ou après inscription sur le site en cause. D'autre part, ces contenus doivent être manifestement rendus publics par les utilisateurs de ces sites. Il en résulte que ne peuvent être collectés et exploités que les contenus se

rapportant à la personne qui les a, délibérément, divulgués. En outre, les données sensibles au sens du paragraphe I de l'article 6 de la loi du 6 janvier 1978 mentionnée ci-dessus, c'est-à-dire celles qui révèlent la prétendue origine raciale ou l'origine ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale d'une personne, les données génétiques et biométriques et celles concernant la santé et la vie ou l'orientation sexuelles, ne peuvent faire l'objet d'aucune exploitation à des fins de recherche de manquements ou d'infractions.

88. En quatrième lieu, d'une part, les traitements de données autorisés par les dispositions contestées ne peuvent comporter aucun système de reconnaissance faciale. D'autre part, ils ne peuvent être mis en œuvre que par des agents des administrations fiscale et douanière ayant au moins le grade de contrôleur et spécialement habilités. Seule la conception des outils de traitement des données, à l'exclusion de leur collecte, de leur traitement et de leur conservation, peut être confiée à un sous-traitant de l'administration. Enfin, les personnes concourant à la conception et à la mise en œuvre des traitements en cause sont tenues au secret professionnel dans les conditions prévues aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal et précisées à l'article L. 103 du livre des procédures fiscales et à l'article 59 *bis* du code des douanes.

89. En cinquième lieu, les données qui s'avèrent manifestement sans lien avec les manquements et infractions recherchés ou qui constituent des données sensibles sont détruites au plus tard dans les cinq jours suivant leur collecte, sans aucune autre exploitation possible de ces données pendant ce délai. Les autres données doivent être détruites dans les trente jours si elles ne sont pas de nature à concourir à la constatation des manquements ou infractions. Seules peuvent être conservées les données strictement nécessaires à une telle constatation, dans la limite d'une année ou, le cas échéant, jusqu'au terme de la procédure pénale, fiscale ou douanière dans le cadre de laquelle elles sont utilisées.

90. En sixième lieu, en application du sixième alinéa du paragraphe I de l'article 154, lorsque les traitements réalisés permettent d'établir qu'il existe des indices qu'une personne a pu commettre une des infractions ou un des manquements recherchés, les données collectées sont transmises au service compétent de l'administration pour corroboration et enrichissement. Il en résulte qu'aucune procédure pénale, fiscale ou douanière ne peut être engagée sans qu'ait été portée une appréciation individuelle de la situation de la personne par l'administration, qui ne peut alors se fonder exclusivement sur les résultats du traitement automatisé. En outre, en application du septième alinéa du même paragraphe I, les données

collectées ne peuvent être opposées à la personne que dans le cadre d'une procédure de contrôle mentionnée au titre II du code des douanes ou au chapitre premier du titre II de la première partie du livre des procédures fiscales, dans le respect du principe du contradictoire et des droits de la défense.

91. En septième lieu, le traitement instauré par les dispositions contestées est mis en œuvre dans le respect de la loi du 6 janvier 1978, à l'exception du droit d'opposition prévu à son article 110. Ainsi, les personnes intéressées bénéficient, notamment, des garanties relatives à l'accès aux données, à la rectification et à l'effacement de ces données ainsi qu'à la limitation de leur traitement.

92. En dernier lieu, il résulte du dernier alinéa du paragraphe I de l'article 154 que la mise en œuvre des traitements de données, tant lors de leur création que lors de leur utilisation, doit être proportionnée aux finalités poursuivies. Il appartiendra notamment, à ce titre, au pouvoir réglementaire, sous le contrôle du juge, de veiller à ce que les algorithmes utilisés par ces traitements ne permettent de collecter, d'exploiter et de conserver que les données strictement nécessaires à ces finalités.

93. Il résulte de tout ce qui précède que, pour la recherche des manquements et infractions mentionnés ci-dessus, le législateur a, compte tenu de l'ensemble des conditions énoncées aux paragraphes précédents, assorti le dispositif critiqué de garanties propres à assurer, entre le droit au respect de la vie privée et l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, une conciliation qui n'est pas déséquilibrée. Il en résulte également que l'atteinte à l'exercice de la liberté d'expression et de communication est nécessaire, adaptée et proportionnée aux objectifs poursuivis.

94. En revanche, les dispositions contestées permettent également la collecte et l'exploitation automatisées de données pour la recherche du manquement prévu au b du 1 de l'article 1728 du code général des impôts, qui sanctionne d'une majoration de 40 % le défaut ou le retard de production d'une déclaration fiscale dans les trente jours suivant la réception d'une mise en demeure. Or, dans une telle situation, l'administration, qui a mis en demeure le contribuable de produire sa déclaration, a déjà connaissance d'une infraction à la loi fiscale, sans avoir besoin de recourir au dispositif automatisé de collecte de données personnelles. Dès lors, en permettant la mise en œuvre d'un tel dispositif pour la simple recherche de ce manquement, les dispositions contestées portent au droit au respect de la vie privée et à la liberté d'expression et de communication une atteinte qui

ne peut être regardée comme proportionnée au but poursuivi. Par suite, les mots *« b et »* figurant au premier alinéa du paragraphe I de l'article 154 sont contraires à la Constitution.

95. Le reste du paragraphe I de l'article 154 de la loi déférée, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

96. Pour apprécier s'il convient de pérenniser le dispositif expérimental en cause au terme du délai de trois ans fixé par la loi, il appartiendra au législateur de tirer les conséquences de l'évaluation de ce dispositif et, en particulier, au regard des atteintes portées aux droits et libertés précités et du respect des garanties précitées, de tenir compte de son efficacité dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. À la lumière de cette évaluation, la conformité à la Constitution de ce dispositif pourra alors de nouveau être examinée.

– Sur certaines dispositions de l'article 164 :

97. L'article 164 prévoit qu'à titre expérimental, dans la région Bretagne, le préfet peut, par dérogation à l'article 199 *novovicies* du code général des impôts, déterminer, pour les logements situés dans des communes ou parties de communes qu'il délimite, les plafonds de loyer et de ressources du locataire rendant éligible à la réduction d'impôt prévue par cet article 199 *novovicies*.

98. Selon les sénateurs requérants, il appartiendrait au préfet, pour délimiter les plafonds en cause, de se fonder sur le revenu des personnes habitant les communes ou parties de commune correspondantes. Or, faute pour les services préfectoraux d'être autorisés à avoir connaissance de ce revenu, soumis au secret fiscal, il leur serait impossible de procéder à cette détermination des plafonds en cause. Il en résulterait une violation du principe d'égalité devant les charges publiques.

99. En vertu de l'article 199 *novovicies* du code général des impôts, les propriétaires d'un logement neuf ou en l'état futur d'achèvement peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu s'ils s'engagent à le louer nu à usage d'habitation et s'ils respectent plusieurs conditions. Au nombre de celles-ci, le paragraphe III de cet article prévoit que le loyer et les ressources du locataire ne doivent pas excéder des plafonds fixés par décret en fonction de la localisation du logement et de son type. Ces plafonds peuvent être réduits par le préfet de région afin d'être adaptés aux

particularités des marchés locatifs locaux. Son paragraphe IV dispose que la réduction d'impôt s'applique exclusivement aux logements situés dans des communes classées, par arrêté ministériel, dans des zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés d'accès au logement sur le parc locatif existant.

100. Le premier alinéa du paragraphe I de l'article 164 de la loi déférée prévoit que, par dérogation à ce paragraphe IV, et à titre expérimental, dans la région Bretagne, la réduction s'applique exclusivement aux logements situés dans des communes ou parties de communes se caractérisant par une tension élevée du marché locatif et des besoins en logements intermédiaires importants, déterminées par arrêté du préfet de région. Par dérogation au paragraphe III de l'article 199 *novovicies*, le second alinéa du paragraphe I de l'article 164 dispose que le préfet de région arrête, pour chaque commune ou partie de commune ainsi définie et par type de logement, les plafonds de loyer et de ressources du locataire.

101. L'objet de la réduction d'impôt prévue par ces dispositions est de favoriser l'accès de la population à des locations dans des logements neufs. Les critères de fixation des plafonds en cause, qui ne font pas exception sur ce point aux dispositions prévues par le paragraphe III de l'article 199 *novovicies*, sont la localisation du logement et son type, appréciés dans le cadre du marché locatif de la zone déterminée par le préfet de région. De tels critères sont objectifs et rationnels. La circonstance que le préfet ne pourrait se fonder, pour déterminer ces plafonds, sur le revenu fiscal individuel de chacun des habitants des zones en cause, lequel est couvert par le secret fiscal, est sans incidence à cet égard, dans la mesure où il dispose, pour procéder à cette détermination, d'informations statistiques générales sur le marché locatif local et les besoins de la population dans ces communes ou parties de communes.

102. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques doit donc être écarté. Le second alinéa du paragraphe I de l'article 164, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– <u>Sur certaines dispositions de l'article 184</u> :

103. Le paragraphe III de l'article 184 autorise le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance toutes mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour mettre en œuvre le recouvrement, prévu par le paragraphe I

de ce même article, de certaines impositions et amendes par le service des impôts en lieu et place de celui des douanes, harmoniser les conditions dans lesquelles ces impositions et amendes sont liquidées, recouvrées, remboursées et contrôlées, améliorer la lisibilité des dispositions en cause et assurer le respect de la hiérarchie des normes.

104. Les députés auteurs de la première saisine soutiennent que ces dispositions contreviendraient aux articles 38 et 47 de la Constitution dès lors qu'il en résulterait l'interdiction d'insérer dans une loi de finances des dispositions habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnance.

105. Aux termes de l'article 38 de la Constitution : *« Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi »*.

106. En premier lieu, si une loi d'habilitation ne peut prévoir l'intervention d'ordonnances dans les domaines réservés par la Constitution à la loi organique, aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale, l'article 38 de la Constitution autorise le Parlement à déléguer au Gouvernement toute autre matière relevant de la loi.

107. En second lieu, les mesures que l'habilitation contestée autorise le Gouvernement à prendre sont étrangères au domaine réservé aux lois de finances par la Constitution et la loi organique du 1er août 2001. Elles relèvent en revanche du a du 7° du paragraphe II de l'article 34 de cette loi organique, lequel prévoit que la loi de finances de l'année peut comporter des dispositions relatives aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire.

108. Il résulte de ce qui précède que l'habilitation prévue par le paragraphe III de l'article 184 ne méconnaît ni l'article 38 ni l'article 47 de la Constitution. Ce paragraphe, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– <u>Sur certaines dispositions de l'article 196</u> :

109. L'article 196 précise l'objet des ressources allouées aux départements en application du dispositif de compensation péréquée, du fonds de solidarité en faveur des départements et des recettes résultant du relèvement, au-delà de 3,8 %, du taux de la taxe de publicité foncière ou du droit d'enregistrement. Son paragraphe III précise que, pour la période du

1er janvier 2014 au 31 décembre 2019, l'objet de ces ressources a été la compensation des dépenses exposées par les départements, du 1er septembre 2013 au 31 août 2019, en application des revalorisations exceptionnelles du montant forfaitaire du revenu de solidarité active résultant des décrets mentionnés au paragraphe I de ce même article.

110. Les députés auteurs de la deuxième saisine, rejoints par les sénateurs requérants, reprochent à ces dispositions de contredire l'intention initiale du législateur, telle qu'elle résulterait des travaux préparatoires à la loi du 29 décembre 2013 mentionnée ci-dessus, dans la mesure où les nouvelles ressources que cette loi avait entendu allouer aux départements auraient été prévues, selon eux, *« pour assurer un meilleur financement des trois allocations individuelles de solidarité que sont le revenu de solidarité active, l'allocation personnalisée pour l'autonomie et la prestation de compensation du handicap, et non pas pour le seul revenu de solidarité active »*. Ces dispositions constitueraient une validation rétroactive tendant à prémunir l'État d'un risque contentieux lié à l'absence alléguée, au profit des départements, de mesures de compensation adéquates en contrepartie des revalorisations exceptionnelles du montant forfaitaire du revenu de solidarité active. Il en résulterait donc une méconnaissance des exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

111. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 29 décembre 2013 que, en adoptant les trois dispositifs de compensation mentionnés ci-dessus, le législateur a notamment entendu assurer le financement des revalorisations exceptionnelles du montant forfaitaire du revenu de solidarité active alors annoncées à hauteur de 10 % sur cinq ans. Dès lors, les dispositions contestées, qui ne font que rappeler, afin de lever toute ambiguïté, l'objet initial de ces trois dispositifs de compensation, n'ont de valeur qu'interprétative. Dès lors, le grief tiré de la méconnaissance de la garantie des droits résultant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 doit être écarté.

112. Par conséquent, le paragraphe III de l'article 196, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur l'article 200 :

113. L'article 200 instaure des règles dérogatoires de revalorisation de certaines prestations sociales pour 2020. Son paragraphe I prévoit que le montant des plafonds de ressources mensuelles ouvrant droit à la réduction

de loyer de solidarité n'est pas indexé sur l'évolution en moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation des ménages hors tabac constatée en 2018. Ses paragraphes II, III et IV fixent à 0,3 % la revalorisation des paramètres de calcul des aides personnelles au logement, du montant de l'allocation aux adultes handicapés ainsi que du montant forfaitaire de la prime d'activité et du montant maximal de sa bonification principale.

114. Les députés auteurs de la première saisine font valoir que ces dispositions méconnaîtraient les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques au motif que d'autres prestations sociales comme le revenu de solidarité active ou l'allocation de solidarité spécifique seront revalorisées au niveau de l'inflation. Ils font également valoir que cette revalorisation limitée méconnaît les exigences du onzième alinéa du Préambule de 1946 au motif que ces mêmes prestations ont déjà fait l'objet d'une revalorisation limitée en 2019.

115. En premier lieu, les titulaires de l'allocation de solidarité spécifique et du revenu de solidarité active ne sont pas placés dans la même situation que les titulaires des prestations affectées par les dérogations contestées. Ainsi, le législateur n'a pas instauré une différence de traitement qui ne serait pas fondée sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec l'objet de la loi. Par conséquent, les griefs tirés de la méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques doivent être écartés.

116. En second lieu, aux termes du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, la Nation *« garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence »*. Il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, dès lors que, ce faisant, il ne prive pas de garantie légale des exigences constitutionnelles.

117. Le fait que le législateur prévoie pour 2020 une revalorisation du montant de certaines prestations inférieure à l'inflation après avoir soumis ces mêmes prestations à une revalorisation inférieure à l'inflation en 2019 ne méconnaît pas les exigences résultant du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946.

118. Il résulte de tout ce qui précède que l'article 200, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur l'article 217 :

119. L'article 217 instaure un prélèvement sur les droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements de la région Île-de-France et la ville de Paris, au profit de l'établissement public Société du Grand Paris.

120. Les sénateurs requérants reprochent à ce prélèvement de fortement diminuer les ressources des départements en cause. Il en résulterait une méconnaissance des principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales. En outre, selon eux, dans la mesure où ce prélèvement serait non seulement justifié par l'enrichissement de la base fiscale suscité par le projet de *« Grand Paris Express »* mais aussi destiné au financement de projets intéressant la région et l'État, il n'y aurait pas lieu de faire uniquement peser ce prélèvement sur les départements de cette région et d'en exempter les communes et la région elle-même. En outre, le législateur aurait dû tenir compte des différences de situation entre les départements limitrophes de Paris et les autres. Ils dénoncent, à ce titre, une méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques. Pour les sénateurs requérants, la loi serait également entachée d'incompétence négative, faute d'avoir suffisamment précisé les modalités de recouvrement du prélèvement. Enfin, les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire auraient été méconnues lors de la discussion de l'article contesté.

121. Il appartient au Conseil constitutionnel de déclarer contraires à la Constitution les dispositions adoptées en méconnaissance de la règle de procédure relative au contenu des lois de finances, résultant des articles 34 et 47 de la Constitution et de la loi organique du 1er août 2001. Dans ce cas, le Conseil constitutionnel ne préjuge pas de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles.

122. Le prélèvement sur recette instauré par l'article 217, qui ne constitue pas une imposition de toutes natures, porte sur une ressource fiscale des collectivités territoriales et il bénéficie à un établissement public distinct de l'État. Dès lors, il 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. Il n'a pas trait à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement

des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État. Il n'a pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières. Il n'est pas relatif 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. Dès lors, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les griefs et sans que le Conseil constitutionnel ne préjuge de la conformité du contenu de l'article 217 aux autres exigences constitutionnelles, il y a lieu de constater que, adopté selon une procédure contraire à la Constitution, il lui est donc contraire.

– Sur certaines dispositions de l'article 264 :

123. L'article 264 modifie le régime du dispositif d'aide médicale de l'État. Son 2° insère un huitième alinéa à l'article L. 251-2 du code de l'action sociale et des familles. Il prévoit que la prise en charge des soins d'un étranger majeur en situation irrégulière peut être subordonnée, pour certains frais, à un délai d'ancienneté de bénéfice de l'aide médicale de l'État. Cette prise en charge peut toutefois être accordée dans certains cas avant l'expiration de ce délai, avec l'accord préalable du service du contrôle médical.

124. Les députés auteurs de la première saisine font valoir que ces dispositions seraient entachées d'incompétence négative et méconnaîtraient le onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, faute d'avoir suffisamment défini les soins soumis au régime particulier de prise en charge qu'elles prévoient au titre de l'aide médicale de l'État et en raison du renvoi à un décret en Conseil d'État de la définition des frais pris en charge, du délai d'ancienneté et des conditions de mise en œuvre de ces dispositions. Celles-ci contreviendraient également à l'exigence de protection de la santé aux motifs, d'une part, que le délai d'ancienneté ne tient pas compte des délais d'intervention variables selon les pathologies et, d'autre part, qu'il ne peut y être dérogé qu'avec l'accord du service du contrôle médical. Enfin, compte tenu du faible impact budgétaire attendu de cette mesure, ces dispositions, même justifiées par l'objectif de lutte contre la fraude, porteraient une atteinte disproportionnée à cette exigence ainsi qu'au principe de fraternité.

125. L'aide médicale de l'État bénéficie aux personnes étrangères en situation irrégulière qui résident en France de manière ininterrompue depuis plus de trois mois et dont les ressources ne dépassent pas un plafond fixé par décret. Cette aide met à la charge de l'État des frais sanitaires mentionnés à l'article L. 251-2 du code de l'action sociale et des familles.

Les dispositions critiquées du huitième alinéa de cet article ont pour objet de subordonner la prise en charge de certains frais relatifs à des prestations programmées et ne revêtant pas un caractère d'urgence à un délai d'ancienneté de bénéfice de l'aide médicale de l'État.

126. En premier lieu, ces dispositions visent à lutter contre les usages abusifs de l'aide médicale de l'État par des étrangers dont le séjour aurait pour seul objet le bénéfice de cette aide, en limitant la prise en charge de soins dont le coût peut être élevé et qui n'apparaissent pas immédiatement nécessaires pour les intéressés. En adoptant ces dispositions, le législateur a poursuivi les objectifs de valeur constitutionnelle de bon usage des deniers publics et de lutte contre la fraude en matière de protection sociale.

127. En second lieu, le délai d'ancienneté du bénéfice de l'aide médicale de l'État prévu par ces dispositions ne peut excéder neuf mois et n'est susceptible de s'appliquer qu'à des frais relatifs à des prestations programmées et non urgentes dispensées aux personnes majeures. Par dérogation, la prise en charge peut être accordée après un accord du service du contrôle médical si le respect de ce délai peut avoir des conséquences vitales ou graves et durables sur l'état de santé de la personne. Cette faculté permet de tenir compte des situations particulières dans lesquelles une pathologie dont la prise en charge ne revêt pas, en principe, un caractère urgent justifie néanmoins une intervention médicale rapide. Il ne résulte pas des dispositions contestées des contraintes administratives excessives pour les bénéficiaires de l'aide médicale de l'État.

128. Dans ces conditions, le législateur, qui n'a pas méconnu sa compétence, a adopté des mesures propres à assurer une conciliation qui n'est pas manifestement disproportionnée entre, d'une part, les exigences constitutionnelles de bon emploi des deniers publics et de lutte contre la fraude en matière de protection sociale et, d'autre part, le droit à la protection de la santé.

129. Il résulte de ce qui précède que le huitième alinéa de l'article L. 251-2 du code de l'action sociale et des familles, qui ne méconnaît pas non plus le principe de fraternité ni aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur la place d'autres dispositions dans la loi de finances :

. En ce qui concerne les dispositions initiales du projet de loi de finances et celles introduites en première lecture :

130. Il appartient au Conseil constitutionnel de déclarer contraires à la Constitution les dispositions adoptées en méconnaissance de la règle de procédure relative au contenu des lois de finances, résultant des articles 34 et 47 de la Constitution et de la loi organique du 1er août 2001. Dans ce cas, le Conseil constitutionnel ne préjuge pas de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles.

131. Le paragraphe VIII de l'article 21 instaure des exonérations du paiement de l'indemnité compensatoire de défrichement et l'article 27 modifie le régime de l'autorisation de défrichement. Ces dispositions sont sans incidence sur les ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire.

132. L'article 117 prévoit que l'administration chargée du recouvrement de la taxe sur les surfaces commerciales transmet certaines données relatives aux redevables de cette taxe à l'établissement public CCI France qui est ensuite chargé de les communiquer aux établissements publics du réseau des chambres de commerce et d'industrie. Ces dispositions ne sont pas relatives aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures mais à l'exploitation de certaines données collectées à l'occasion de ce recouvrement.

133. L'article 151 institue une nouvelle dérogation à la règle du secret professionnel en matière fiscale pour prévenir la détention d'un compte sur livret d'épargne populaire en méconnaissance des conditions de revenus. Ces dispositions ne sont pas relatives à l'assiette d'une imposition de toutes natures mais ont seulement pour objet de simplifier, pour les établissements bancaires, la vérification du respect des conditions d'éligibilité à un livret d'épargne populaire.

134. L'article 152 modifie le cadre budgétaire et comptable des caisses de crédit municipal. L'article 183 permet à certaines personnes morales à statut particulier de confier à un organisme public ou privé l'encaissement de recettes ou le paiement de dépenses. Ces dispositions ne sont relatives ni à la comptabilité de l'État ni au régime de responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

135. Le paragraphe IV de l'article 201 prévoit la publication par la commission des garanties et du crédit au commerce extérieur de la liste détaillée des opérations ayant bénéficié de certaines garanties publiques. Cette disposition, qui n'est pas relative aux conditions d'octroi de la garantie de l'État, ne constitue pas non plus un dispositif d'information et de contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques.

136. Les 1° à 4° de l'article 221 prévoient la remise chaque année par le Gouvernement d'un rapport au Parlement présentant les décisions adoptées et les actions entreprises par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale ainsi que les positions défendues par la France au sein de leurs instances dirigeantes. Ils ne comportent aucune disposition susceptible d'améliorer l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques.

137. L'article 226 autorise les collectivités territoriales et leurs établissements publics à placer certains fonds en titres participatifs émis par des offices publics de l'habitat. Ces dispositions concernent l'utilisation de fonds d'ores et déjà dispensés de l'obligation, qui pèse sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics, de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'État.

138. L'article 227 supprime, dans certains cas, l'obligation de paiement préalable à un recours contentieux contre une redevance de stationnement des véhicules. Cette disposition n'affecte pas directement les dépenses budgétaires de l'année.

139. L'article 231 prévoit que le produit de la taxe sur les nuisances sonores aériennes, qui est perçu par les exploitants d'aérodromes, peut être affecté à des avances remboursables aux riverains qui souhaitent faire des travaux d'insonorisation. Cette disposition, qui se borne à modifier l'utilisation qui peut en tout état de cause être faite du produit de cette taxe, n'est pas relative à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures.

140. L'article 238 permet de déroger jusqu'au 31 décembre 2020 à l'obligation de réaliser les opérations bancaires d'un majeur protégé au moyen d'un compte ouvert au nom de celui-ci et de continuer ces opérations depuis un compte du Trésor. Cette disposition n'affecte pas directement les dépenses budgétaires de l'année.

141. L'article 277 permet aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel de recourir aux contrats et formes de sociétés publiques ou commerciales pour la gestion ou la valorisation des biens immobiliers qu'ils possèdent en pleine propriété. Cette disposition n'affecte pas directement les dépenses budgétaires de l'année.

142. 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. Elles n'ont pas trait à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État. Elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières. 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. Dès lors, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de finances. Sans que le Conseil constitutionnel ne préjuge de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles, il y a lieu de constater que, adoptées selon une procédure contraire à la Constitution, elles lui sont donc contraires.

. En ce qui concerne les dispositions introduites en nouvelle lecture :

143. Il ressort de l'économie de l'article 45 de la Constitution et notamment de la première phrase de son premier alinéa, selon laquelle : *« Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique »*, que les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion. Toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle.

144. Les paragraphes II et III de l'article 40 précisent les modalités de déduction du revenu imposable de certaines charges, relatives aux plans d'épargne retraite et aux versements effectués au titre de garanties complémentaires, supportées par les exploitants agricoles soumis au régime de la microentreprise. L'article 40, dans sa rédaction restant en discussion en nouvelle lecture, visait, quant à lui, à faciliter la transition entre le régime d'imposition agricole et le régime de l'impôt sur les sociétés, en étalant sur plusieurs années le recouvrement de l'imposition due.

145. Le 4° du paragraphe II de l'article 181 instaure une amende punissant le fait de solliciter ou d'obtenir le visa du bordereau de vente à l'exportation, lorsque sont réunies les conditions d'application de l'exonération de taxe sur la valeur ajoutée réservée aux voyageurs non-résidents pour les achats transportés dans leurs bagages personnels. Les dispositions de l'article 181 restant en discussion en nouvelle lecture étaient, pour leur part, relatives à l'unification des règles de contrôle et de recouvrement entre la taxe sur la valeur ajoutée due à l'importation et la taxe sur la valeur ajoutée de droit commun.

146. Les amendements dont sont issues les dispositions précitées ont été introduits en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale. Ces adjonctions n'étaient pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion. Elles n'étaient pas non plus destinées à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle. Adoptées selon une procédure contraire à la Constitution, elles lui sont donc contraires.

– Sur les autres dispositions :

147. Le Conseil constitutionnel n'a soulevé d'office aucune autre question de conformité à la Constitution et ne s'est donc pas prononcé sur la constitutionnalité des autres dispositions que celles examinées dans la présente décision.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1er. – Sont contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi de finances pour 2020 :
– les mots *« b et »* figurant au premier alinéa du paragraphe I de l'article 154 ;
– l'article 217 ;
– le paragraphe VIII de l'article 21, les articles 27, 117, 151, 152, 183, le paragraphe IV de l'article 201, les 1° à 4° de l'article 221, les articles 226, 227, 231, 238 et 277 ;
– les paragraphes II et III de l'article 40 et le 4° du paragraphe II de l'article 181.

Article 2. – Sont conformes à la Constitution :

– la première phrase du deuxième alinéa du b du 1 de l'article 4 B du code général des impôts, dans sa rédaction résultant de l'article 13 de la loi de finances pour 2020 ;
– les mots *« Inférieurs à un montant de »* figurant au premier alinéa du 2° du a du 4 *bis* de l'article 200 *quater* du code général des impôts, dans sa rédaction résultant de l'article 15 de la même loi ;
– le 3° du 1 et le 1° du 2 du H du paragraphe I et le 1 du K du paragraphe VI de l'article 16 de la même loi ;
– les mots *« le 1° du I de l'article 1586 »* figurant au A du paragraphe II et les mots *« aux départements »* figurant au A du paragraphe V de l'article 16 de la même loi ;
– les mots *« 1er, 2e, 7e, 8e, 9e, 10e, 15e, 16e et 17e arrondissements de Paris et les communes de Boulogne-Billancourt, Courbevoie, Issy-les-Moulineaux, Levallois-Perret, Neuilly-sur-Seine et Puteaux »* figurant au 1° du a du 1 du paragraphe VI de l'article 231 *ter* du code général des impôts, dans sa rédaction résultant de l'article 18 de la même loi ;
– les 1, 4 et 6 du paragraphe VI de l'article 302 *bis* K du code général des impôts, dans sa rédaction résultant de l'article 72 de la même loi ;
– le paragraphe V de l'article 74 de la même loi ;
– les paragraphes I à III de l'article 76 de la même loi ;
– le premier alinéa du paragraphe I de l'article 145 de la même loi ;
– le 1 du C du paragraphe II de l'article 146 de la même loi ;
– le reste du paragraphe I de l'article 154 de la même loi ;
– le second alinéa du paragraphe I de l'article 164 de la même loi ;
– le paragraphe III de l'article 184 de la même loi ;
– le paragraphe III de l'article 196 de la même loi ;
– l'article 200 de la même loi ;
– le huitième alinéa de l'article L. 251-2 du code de l'action sociale et des familles, dans sa rédaction résultant de l'article 264 de la même loi.

Article 3. – Par voie de conséquence de la déclaration d'inconstitutionnalité d'une partie du premier alinéa du paragraphe I de l'article 154 de la loi déférée, la première occurrence du mot *« aux »* figurant à cet alinéa est remplacée par le mot *« au »*.

Article 4. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 27 décembre 2019, où siégeaient : M. Laurent FABIUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 27 décembre 2019.

Paris, le 23 décembre 2019

# OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT SUR LA LOI DE FINANCES POUR 2020

Le Conseil constitutionnel a été saisi de trois recours, dont deux émanent de députés et le troisième de sénateurs, contre la loi de finances pour 2020. Ces recours appellent, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

***

**Sur l'article 13 relatif à la domiciliation fiscale de certains dirigeants de sociétés**

En vertu de l'article 4 B du code général des impôts, sont considérées comme ayant leur domicile fiscal en France les personnes qui y ont leur foyer ou leur lieu de séjour principal, qui y exercent une activité professionnelle autrement qu'à titre accessoire ou qui y ont le centre de leurs intérêts économiques. En application de l'article 4 A, les dirigeants d'entreprises françaises, lorsqu'ils sont, selon ces critères, regardés comme n'étant pas domiciliés fiscalement en France, n'y sont en principe soumis à l'impôt sur le revenu qu'au titre de leurs revenus de source française, c'est-à-dire notamment, le cas échéant, des rémunérations qu'ils perçoivent en contrepartie d'une activité exercée en France, des dividendes de source française et des jetons de présence et autres émoluments perçus en qualité de membre d'un conseil d'administration ou de surveillance d'une société française.

L'article 13 de la loi de finances pour 2020 complète l'article 4 B pour y introduire une présomption de domiciliation fiscale en France, au titre du critère professionnel, pour les dirigeants exécutifs des entreprises dont le siège est situé en France et qui y réalisent un chiffre d'affaires supérieur à 250 millions d'euros.

Comme le rappelle le rapport n° 2504 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, en nouvelle lecture, par M. Joël Giraud (pp. 92-93), cette mesure entrera en vigueur le 1er janvier 2020 pour les impositions autres que l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés, conformément au 3° du II de l'article 1er de la loi de finances pour 2020 ; ce sera notamment le cas en ce qui concerne les droits de mutation à titre gratuit, pour lesquels la nouvelle règle ne pourra ainsi être prise en compte qu'au titre des faits générateurs postérieurs à cette date. Elle ne revêtira donc, à cet égard, aucun caractère rétroactif.

Dans ces conditions, le grief soulevé par les sénateurs auteurs du troisième recours, tiré de ce que ces nouvelles dispositions s'appliqueraient à des donations ou successions intervenues au cours de l'année 2019 et remettraient ainsi en cause des situations légalement acquises manque en fait.

**Sur l'article 15 relatif au crédit d'impôt pour la transition énergétique et à la prime de transition énergétique**

**1.** Le crédit d'impôt pour la transition énergétique, prévu à l'article 200 quater du code général des impôts, a été institué afin d'encourager la réalisation de travaux de rénovation énergétique des bâtiments et de soutenir la création d'emplois dans ce secteur.

L'article 15 de la loi de finances pour 2020 transforme ce crédit d'impôt en une prime versée dès l'engagement des dépenses par les ménages dont les revenus respectent les plafonds de ressources applicables aux aides versées par l'agence nationale de l'habitat. Les ménages non éligibles à cette nouvelle prime pourront bénéficier du crédit d'impôt au cours de l'année 2020, sous réserve de respecter une condition de ressources qui conduit à le réserver aux 80 % des redevables de l'impôt sur le revenu les plus modestes.

Les députés auteurs de l'une des saisines soutiennent que, par principe, le droit à un crédit d'impôt ne saurait être subordonné à une condition de ressources, sauf à méconnaître le principe d'égalité devant les charges publiques. Le Gouvernement ne partage nullement cette analyse.

La mise sous condition de ressources d'un avantage fiscal accordé aux contribuables ne méconnaît en elle-même aucune règle constitutionnelle, et notamment pas le principe d'égalité devant les charges publiques, dès lors qu'elle est en rapport avec l'objectif poursuivi par le législateur. Ainsi, le législateur a pu réserver le bénéfice d'un abattement sur certains revenus de valeurs mobilières aux contribuables dont les revenus ne sont pas imposables au taux marginal de l'impôt sur le revenu, afin d'encourager l'acquisition de valeurs mobilières par de nouveaux épargnants (décision n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000, cons. 5). Le Conseil constitutionnel n'a pas davantage censuré l'article 182 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 qui a étendu le champ d'application du crédit d'impôt pour la transition énergétique à certaines dépenses engagées par les contribuables dont les revenus sont inférieurs à un plafond.

En l'espèce, l'article 15 de la loi de finances déférée s'inscrit dans une logique analogue en réservant en principe le crédit d'impôt pour la transition énergétique aux ménages qui sont le plus susceptibles de renoncer, pour des raisons financières, à des travaux à la fois coûteux, dont les effets sur la facture énergétique se manifestent dans la durée et qui sont parfois perçus par les intéressés comme des dépenses non prioritaires. Une telle évolution est cohérente avec l'objectif du dispositif, qui est de déclencher l'investissement en rénovation énergétique des bâtiments, tout en réduisant les effets d'aubaine qu'il est susceptible de créer au profit des ménages plus aisés, conformément à l'objectif de valeur constitutionnelle de bon usage des deniers publics. Ces derniers continueront toutefois de bénéficier d'un avantage fiscal pour les dépenses les plus coûteuses auxquelles ils sont eux-mêmes susceptibles de renoncer en dépit des ressources dont ils disposent et qui présentent un fort impact environnemental, à savoir les systèmes de charge pour

véhicules électriques et les matériaux d'isolation thermique des parois opaques. La condition de ressources ainsi posée et aménagée constitue un critère objectif et rationnel en rapport avec l'objet de ce crédit d'impôt.

Il y a lieu d'observer, au surplus, que cette condition de ressources, applicable uniquement pour l'année 2020, vise à organiser une transition entre le crédit d'impôt d'origine, indépendant des revenus des bénéficiaires sous réserve des aménagements mentionnés au point 1, et la prime de transition écologique qui le remplacera entièrement à terme et dont le bénéfice sera réservé aux ménages modestes, notamment les personnes en situation de précarité énergétique. La différence de traitement qui résulte de la mise sous condition de ressources du crédit d'impôt présente ainsi, en l'espèce, un caractère très temporaire.

**2.** Il est également soutenu que les dispositions critiquées méconnaîtraient l'article 1er de la Charte de l'environnement et l'objectif de valeur constitutionnelle du droit à un logement décent dès lors, d'une part, que l'insuffisance des mesures de financement de la rénovation énergétique des logements que comporte la loi de finances déférée ne permettrait pas aux personnes se trouvant en situation de précarité de réaliser les travaux nécessaires et, d'autre part, que le dispositif mis en place inciterait à des rénovations « par éléments » et non à des rénovations globales.

Selon sa jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel ne se reconnaît pas un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement. Il ne saurait ainsi se prononcer sur l'opportunité des objectifs que le législateur assigne à l'action de l'État, dès lors que ceux-ci ne sont pas manifestement inadéquats à la mise en œuvre de l'article 1er de la Charte de l'environnement (décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019, paragr. 37). Plus généralement, il ne lui appartient pas de rechercher si l'objectif que s'est assigné le législateur pouvait être atteint par d'autres moyens dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à cet objectif (décision n° 2001-444 DC du 9 mai 2001, cons. 3).

Le législateur a fait le choix de moduler l'avantage fiscal consenti ou le montant de la prime en fonction de la performance environnementale et énergétique propre des matériaux utilisés et des équipements installés, afin d'optimiser l'effet de levier de ce dispositif incitatif. Ce choix ne fait nullement obstacle à l'octroi du crédit d'impôt ou, à compter de 2021, de la prime de transition énergétique pour le financement de plusieurs dépenses éligibles exposées par un même foyer dans le cadre d'une opération de rénovation d'ensemble de son logement ; il ne remet pas davantage en cause l'aide « Habiter mieux Sérénité » accordée par l'agence nationale de l'habitat pour les dépenses de rénovation globale, que la loi de finances pour 2020 entend sécuriser en prévoyant une enveloppe globale de 450 millions d'euros pour ces deux derniers dispositifs. Il n'est, en outre, pas pertinent de comparer, comme le font les auteurs de l'un des recours, le montant total des investissements nécessaires à la rénovation thermique de l'ensemble des bâtiments d'habitation, publics et privés, et les dépenses budgétaires que l'Etat et ses opérateurs consacrent au soutien de cet effort d'investissement, sans se substituer aux propriétaires des logements.

En outre, le remplacement d'un crédit d'impôt initialement accordé sans condition de ressources par une prime réservée aux ménages modestes a précisément pour objet de concentrer les efforts financiers sur les personnes les moins enclines, pour des raisons financières, à réaliser des travaux de rénovation thermique dans leur logement, en particulier les personnes qui se trouvent en situation de précarité énergétique.

Dans ces conditions, les objectifs que s'est assignés le législateur ne sont pas manifestement inadéquats au regard du droit de vivre dans un environnement sain garanti par l'article 1er de la Charte de l'environnement et les modalités choisies pour les atteindre ne peuvent être utilement critiquées au regard de cette exigence constitutionnelle. En outre, loin de méconnaître l'objectif de valeur constitutionnelle du droit à un logement décent, les dispositions critiquées y concourent directement.

**Sur l'article 16 relatif à la suppression de la taxe d'habitation au titre de la résidence principale et à la réforme de la fiscalité locale**

**1.** L'article 5 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 a instauré un dégrèvement progressif de la taxe d'habitation due au titre de la résidence principale afin de permettre aux 80 % des foyers redevables les plus modestes d'être soustraits à cette imposition en 2020, sous réserve d'éventuelles augmentations de taux ou diminutions d'abattements.

L'article 16 de la loi de finances pour 2020 parachève cette réforme en supprimant la taxe d'habitation pour la totalité des contribuables, au titre de leur résidence principale, à l'horizon 2023. Dès 2020, pour les 80 % de contribuables, le dégrèvement sera égal à la totalité de la cotisation de taxe d'habitation sur la résidence principale, neutralisant ainsi les éventuelles augmentations de taux ou diminutions d'abattements votées dans l'intervalle ; les 20 % des contribuables qui demeurent assujettis à la taxe sur leur résidence principale bénéficieront d'une exonération de 30 % en 2021, de 65 % en 2022 et de 100 % en 2023.

Afin de compenser la perte des recettes correspondantes pour les collectivités qui en bénéficiaient, cet article 16 met en place, à compter de l'année 2021, un nouveau schéma de financement des collectivités territoriales qui comporte une série de mesures dont deux sont critiquées devant le Conseil constitutionnel.

**2.** En premier lieu, il est prévu de transférer aux communes la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties afin d'assurer, moyennant le cas échéant un abondement de l'Etat, une compensation intégrale de la disparition progressive de la taxe d'habitation, en fonction des bases constatées à partir de 2020 et des taux appliqués en 2017.

Il résultait tant de l'économie même de la réforme engagée en 2017 que des indications alors fournies par le Gouvernement qu'en cas de suppression de la taxe, la compensation dont bénéficieraient les communes et les EPCI à fiscalité propre s'effectuerait, le moment venu, sur la base des taux de 2017, choisie comme année de référence. La réforme ayant eu pour objet de supprimer la taxe d'habitation pour les 80 % des contribuables les plus modestes en 2020, les augmentations de taux décidées en 2018 et 2019 ne pouvaient avoir vocation à être durablement supportées par ces derniers, ni à donner lieu, le cas

échéant, à compensation. La seule circonstance que la liberté avait été laissée aux collectivités de procéder à des hausses ou baisses de taux au titre de ces deux années ne pouvait valoir engagement de compensation sur la base des taux ainsi modifiés, étant observé qu'un tel engagement n'aurait pas manqué d'inciter les communes et EPCI à procéder à des augmentations de taux avec la certitude que l'Etat en supporterait en tout ou partie la charge, ce que celui-ci n'a pu vouloir encourager.

Le Conseil constitutionnel a déjà admis qu'une compensation soit calculée au regard des recettes tirées, au cours d'une année antérieure à son versement, d'une imposition supprimée, notamment pour neutraliser les hausses de taux qui auraient été motivées par l'annonce de cette suppression (décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, cons. 29).

En l'occurrence, les auteurs des recours ne critiquent pas la compensation prévue à compter de 2021 mais le mécanisme de reprise permettant, en 2020, de neutraliser les augmentations de taux de taxe d'habitation décidées en 2018 et 2019. Or la même analyse s'impose dans les deux cas. Contrairement à ce qui est soutenu, le mécanisme de reprise litigieux ne présente aucun caractère rétroactif mais se borne à attacher des effets futurs à une situation passée. Loin de porter atteinte à des situations légalement acquises ou d'introduire une « *instabilité normative impactant gravement la prévisibilité budgétaire et financière* », l'article 16 de la loi de finances pour 2020 vise au contraire à sécuriser les ressources des communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au regard des taux de 2017 appliqués aux bases actualisées.

Dès lors que la compensation ainsi calculée couvre l'intégralité de la perte de recettes subie en raison de la réforme, sous réserve de hausses de taux librement décidées par les collectivités concernées postérieurement à son lancement, elle n'entraîne pas de rupture caractérisée d'égalité devant les charges publiques. Elle ne conduit, par ailleurs, à aucune dénaturation du principe de libre administration des collectivités territoriales. La perte de recettes pour les communes et EPCI ayant augmenté les taux de taxe d'habitation en 2018 et 2019 est comprise entre 50 et 100 millions d'euros, soit 0,1 % de leurs recettes de fonctionnement. Le Conseil constitutionnel a déjà admis qu'une perte de ressources représentant 1,6 % des recettes de fonctionnement des collectivités territoriales n'entravait pas leur libre administration (décision n° 2015-725 DC du 29 décembre 2015, cons. 18).

Cette analyse n'est pas remise en cause par l'exemple, donné par les auteurs du recours, d'un pacte financier par lequel l'ensemble des communes et l'établissement public de coopération intercommunale dont elles sont membres auraient convenu conjointement d'une baisse des taux des premières en contrepartie d'une hausse équivalente de taux par le second, en 2018 et 2019. Dans une telle situation, l'EPCI ne bénéficierait certes d'aucune compensation au titre de la hausse du taux de la taxe, mais la baisse de taux décidée concomitamment par les communes n'aurait pas davantage d'incidence sur le montant de la compensation qui leur est due. Le choix du législateur financier ne priverait ni les communes membres ni l'EPCI d'une part substantielle de leurs recettes de fonctionnement (voir pour ce critère la décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017,

paragr. 68). Au surplus, une telle hypothèse, qui procède du libre choix des communes et EPCI concernés, apparaît tout à fait marginale, à supposer qu'elle existe dans les faits.

**3.** La seconde mesure critiquée porte sur l'affectation aux départements, privés de la fraction de la taxe foncière sur les propriétés bâties transférée aux communes et EPCI à fiscalité propre, d'une fraction de taxe sur la valeur ajoutée pour un montant correspondant.

Cette fraction de TVA est au nombre des impositions de toutes natures dont la loi détermine, par collectivité, une part locale d'assiette. Elle constitue donc une ressource propre au sens des dispositions de l'article L.O. 1114-2 du code général des collectivités territoriales, nonobstant le fait que les départements ne disposeront pas d'un pouvoir de taux à son égard. Par conséquent, le grief tiré de ce que cette mesure entraînerait une diminution des ressources propres des départements contraire au troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ne peut qu'être écarté.

Dès lors que la compensation à laquelle il est ainsi procédé est intégrale et alors même qu'existerait une « *érosion potentielle d'effet-base* », il ne saurait davantage être soutenu que cette mesure réduirait les ressources des départements au point d'entraver leur libre administration ou de compromettre la continuité des services publics locaux. Au demeurant, il y a lieu de souligner le dynamisme particulier de la TVA, dont le produit a augmenté de 4,7 % en 2017 et 3,5 % en 2018.

Quant aux autres contraintes de gestion posées par la loi et dont se plaignent les auteurs du recours, elles sont étrangères à l'article 16 de la loi de finances déférée au Conseil constitutionnel.

**Sur l'article 18 relatif à la taxe sur les bureaux en Ile-de-France**

**1.** Afin d'accroître les ressources de la société du Grand Paris et de soutenir sa capacité d'investissement au service de la cohésion territoriale et de la compétitivité de la région francilienne, l'article 18 de la loi de finances pour 2020 crée une tranche supplémentaire d'imposition à la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement en Ile-de-France, dite taxe sur les bureaux. La majoration de taux qui en résulte, de l'ordre de 20 %, s'appliquera uniquement aux locaux à usage de bureaux – et non aux locaux commerciaux, aux locaux de stockage et aux surfaces de stationnement – situés dans la première circonscription nouvellement créée (zone dite « premium »), qui inclut les 1er, 2ème, 7ème, 8ème, 9ème, 10ème, 15ème et 16ème arrondissements de la capitale ainsi que les communes d'Issy-les-Moulineaux, Boulogne-Billancourt, Courbevoie, Levallois-Perret, Neuilly-sur-Seine et Puteaux.

**2.** Cette délimitation territoriale, comme la portée que lui confère la loi, sont parfaitement claires. Ces dispositions ne sauraient en conséquence méconnaître l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi, pas plus que l'exigence de clarté de la loi, invoqués par les sénateurs auteurs du troisième recours.

**3.** Il est également reproché au législateur de ne pas avoir fondé sur un critère objectif et rationnel le choix de créer une circonscription supplémentaire, dans laquelle les locaux de bureaux sont soumis à un taux majoré. Le Gouvernement ne partage pas cette analyse.

La taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux de la région Ile-de-France a été initialement créée pour accompagner un programme d'investissement visant à corriger les déséquilibres les plus graves dont souffrait la région en matière d'accès des habitants à des logements locatifs, d'éloignement entre leur lieu de travail et leur lieu d'habitation et de saturation des infrastructures de transport. Le taux de la taxe a été, dès l'origine, modulé selon trois zones[1] afin de contribuer à orienter les nouvelles implantations (décision n° 89-270 DC du 29 décembre 1989, cons. 5). Ce choix reposait sur le constat d'une répartition très hétérogène des locaux de bureaux au sein de la région, justifiant l'imposition de taux différenciés selon les arrondissements de Paris et les communes franciliennes afin de favoriser le rééquilibrage territorial de l'immobilier de bureau.

Ces considérations n'ont rien perdu de leur actualité. L'article 18 de la loi de finances pour 2020 a précisément pour objet de permettre le financement de nouvelles infrastructures de transport dans la région Ile-de-France, dans le cadre du Grand Paris, en taxant davantage les propriétaires des locaux situés dans des secteurs où l'immobilier de bureau est déjà particulièrement dense. Plus précisément, ont été rattachés à la « zone premium » les arrondissements et communes remplissant cumulativement des conditions de densité (disposer d'un parc de bureaux de plus de 500 000 mètres carrés), de valeur locative (loyers supérieurs à 300 euros par mètre carré) et d'occupation (taux de vacance inférieur à 15 %). Le législateur a ainsi orienté les choix d'investissement dans une logique d'aménagement du territoire urbain, afin de corriger la surconcentration de l'immobilier de bureau dans cette « zone premium » et de promouvoir une répartition plus rationnelle et plus équilibrée de ces locaux sur le territoire régional. Ce faisant, il s'est fondé sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec l'objet de la taxe.

Il importe de préciser que, si les taux fixés tiennent compte des capacités contributives des contribuables, au regard de la valeur des locaux implantés dans les différentes zones, cette taxe n'est pas conçue comme une imposition du patrimoine assise sur sa valeur vénale. Il ne saurait donc être reproché à la mesure litigieuse de ne pas assurer une stricte proportionnalité de la charge fiscale à cette valeur. De même, si le produit de la taxe est affecté à la société du Grand Paris en vue de financer le développement des réseaux de transport de la région parisienne, son objet n'est pas d'opérer une redistribution entre les propriétaires des locaux en fonction de la qualité de la desserte existante. Les sénateurs auteurs du recours ne peuvent donc utilement se prévaloir de la circonstance que certains arrondissements relevant de la deuxième circonscription seraient actuellement mieux desservis par le réseau de transport public existant que des arrondissements rangés dans la « zone premium ».

Par ailleurs, la circonstance, invoquée par le recours, que des locaux à usage de bureaux situés à proximité immédiate les uns des autres, mais dans des arrondissements ou communes relevant de circonscriptions différentes, seront soumis à des taux différents est

[1] Le 1° du V de l'article 40 de la loi n° 89-936 du 29 décembre 1989 de finances rectificative pour 1989 désignait explicitement les arrondissements de Paris auxquels s'appliquait le tarif le plus élevé de la taxe, de 50 F/m².

inhérente au principe du zonage qui caractérise cette taxe depuis son institution par l'article 40 de la loi n° 89-936 du 29 décembre 1989 de finances rectificative pour 1989 et qui avait été admis par le Conseil constitutionnel dans la décision du 29 décembre 1989 mentionnée ci-dessus. Aucune exigence constitutionnelle ne fait en outre obstacle à ce que le zonage s'affranchisse des limites communales et à ce que des locaux situés dans deux arrondissements différents de Paris se voient appliquer des taux différents, comme c'est le cas depuis l'origine. Il n'en résulte pas, en l'espèce, de rupture caractérisée d'égalité devant les charges publiques dans la mesure où la majoration tarifaire applicable à la « zone premium » reste modérée (1,92 €/m² pour le tarif réduit et 3,87 €/m² pour le tarif normal soit respectivement 0,6 % et 1,3 % des loyers, qui s'élèvent à environ 300 euros par mètre carré en moyenne).

**Sur l'article 72 relatif à la taxe de solidarité sur les billets d'avion**

**1.** La taxe de solidarité sur les billets d'avion, contribution additionnelle à la taxe de l'aviation civile, est due par toute entreprise de transport aérien public qui embarque un passager sur le territoire français, à l'exception de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin. A l'heure actuelle, son produit est affecté au fonds de solidarité pour le développement et, pour le surplus, abonde le budget annexe « contrôle et exploitation aériens ».

La disposition critiquée a pour objet, d'une part, et conformément à la stratégie adoptée dans la loi d'orientation des mobilités, d'affecter le produit de la majoration de la taxe de solidarité sur les billets d'avion, après affectation au fonds de solidarité pour le développement, à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), dans la limite d'un plafond au-delà duquel le produit de la taxe abonde, le cas échéant, le budget annexe « contrôle et exploitation aériens » ; et, d'autre part, de rehausser dans la loi les tarifs de la taxe pour 2020 de façon à garantir des recettes de 230 millions d'euros à l'AFITF. Seront exclues de cette majoration les liaisons entre la Corse et le continent, au départ ou à destination des départements et collectivités d'outre-mer, ainsi que les liaisons soumises à obligations de service public.

**2.** Les auteurs des deux recours critiquant cet article se méprennent tant sur l'origine de cette taxe, qui ne résulte pas de la loi de finances pour 2020 mais de l'article 22 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, que, surtout, sur son objet.

Il s'agit d'une imposition de rendement qui vise, comme son nom l'indique, à soutenir le développement des pays pauvres et, à l'avenir, à financer les investissements dans de nouvelles infrastructures de transport en France et l'entretien d'infrastructures existantes, en complément de contributions pesant sur d'autres segments du secteur des transports, en particulier le transport routier. Cette taxe s'inscrit incontestablement dans la fiscalité environnementale entendue au sens large[2], dès lors que son assiette porte sur une activité ayant une incidence importante sur l'environnement et que son produit est, en partie, utilisé pour financer des actions de transition écologique. Il y a lieu de rappeler à cet égard que l'AFITF est compétente, en vertu de l'article R. 1512-12 du code des transports, pour le financement de projets relatifs à la réalisation ou à l'aménagement

2 V. F. Gomez et P. Gudefin, *Panorama de la fiscalité environnementale en France*, rapport particulier n° 1 du conseil des prélèvements obligatoires, janvier 2019, pp 1-2.

d'infrastructures aussi bien routières que ferroviaires, fluviales ou portuaires, que les engagements qu'elle a contractés en 2018 ont porté à près de 70 % sur les modes de transport non routier[3] et qu'elle a vocation à financer le développement de transports collectifs de personnes et les nouvelles mobilités. C'est la raison pour laquelle cette taxe a pu être occasionnellement qualifiée d'« éco-contribution » et que la mesure critiquée a été décidée dans son principe lors du conseil de défense écologique du 9 juillet 2019.

Pour autant, cette taxe ne relève pas de la fiscalité écologique « corrective » ou « comportementale ». En effet, si elle peut avoir pour effet de modérer le recours au transport aérien et, ainsi, de limiter les émissions de gaz à effet de serre qu'il génère, cette imposition n'a pas pour objet de dissuader les consommateurs d'utiliser l'avion ou de les inciter à renoncer à des déplacements.

Dans ces conditions, il ne saurait être reproché au législateur de ne pas avoir défini ses modalités de calcul en fonction de l'ampleur de l'empreinte écologique associée aux vols, eu égard à leur distance ou à la performance des appareils, ou d'avoir défini des règles contradictoires avec la prétendue finalité comportementale de la mesure.

**3.** Les tarifs fixés n'introduisent aucune rupture caractérisée d'égalité devant les charges publiques entre contribuables. L'ensemble des compagnies aériennes sont soumises à la même grille tarifaire, dont l'application dépend de la destination finale (en distinguant schématiquement les courts/moyens courriers et les longs courriers) et des conditions commerciales et économiques du vol, donc des capacités contributives des redevables. En outre, dans la mesure où le montant de la taxe est, en pratique, répercuté sur le prix du billet acquitté par le client, le législateur a fait un choix pertinent en modulant le tarif en fonction des principaux critères influant sur ce prix, et en tenant compte, ce faisant, des capacités contributives des passagers eux-mêmes.

**4.** Il est également soutenu par les auteurs de l'un des recours que l'exemption des liaisons entre la Corse et le continent, au départ ou à destination des départements et collectivités d'outre-mer, et des liaisons soumises à obligations de service public, serait contraire au principe d'égalité devant la loi.

Cette critique est vaine dès l'instant qu'elle repose, comme la précédente, sur une analyse erronée de l'objet de la taxe. Il n'y a ainsi pas lieu d'apprécier si la différence de traitement résultant de cet article 72 est en rapport avec l'incidence environnementale respective des vols taxés, car tel n'est pas l'objet de cette imposition.

L'exemption des liaisons mentionnées ci-dessus bénéficie à toute compagnie aérienne qui les effectue. Si elle procure un avantage supérieur aux compagnies qui les assurent le plus fréquemment, la différence de traitement ainsi instituée est justifiée par un motif d'intérêt général consistant à ne pas pénaliser des liaisons aériennes qui concourent étroitement au désenclavement de zones isolées, à la continuité territoriale et, plus largement, à l'aménagement du territoire.

---

3 Rapport d'activité de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France pour l'exercice 2018, p. 19.

**5.** La majoration de taxe de solidarité sur les billets d'avion instituée poursuit un objectif de rendement et entend imposer une capacité contributive propre au secteur aérien. Il n'y a dès lors pas lieu de comparer la fiscalité du secteur aérien avec celle du secteur maritime à l'aune du principe d'égalité devant les charges publiques dans la mesure où celles-ci pèsent sur des activités et des opérateurs différents, qui répondent à des besoins distincts par des services peu substituables, sauf exceptions.

**Sur les articles 74 et 76 relatifs aux conséquences financières de la réforme de l'apprentissage**

**1.** L'article 34 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a transféré des régions aux branches professionnelles, à travers les opérateurs de compétences, la responsabilité du financement de l'apprentissage à compter du 1er janvier 2020, sous le pilotage de l'établissement public France compétences.

En conséquence, l'article 74 de la loi de finances pour 2020 procède à la suppression des ressources que percevaient les régions au titre de cette compétence, correspondant à 51 % de la taxe d'apprentissage et à trois fractions du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.

En l'absence de mesure d'accompagnement, cette suppression affecterait spécifiquement les régions dont les dépenses d'apprentissage, qu'elles n'auront plus à exposer, étaient inférieures, au cours de la période de référence, à celui des ressources compensatrices dont elles bénéficiaient et qui leur seront reprises, alors qu'elles contribuaient jusqu'alors, le cas échéant, au financement d'autres compétences. A l'inverse, celles dont les dépenses d'apprentissage excédaient le montant des ressources reprises seraient avantagées au lieu d'être mises à contribution pour abonder les ressources de France compétences désormais compétent.

L'article 76 de la loi de finances déférée a pour objet de neutraliser cet effet financier.

Il ne peut être utilement soutenu que cette mesure méconnaîtrait le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, aux termes duquel : « *Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice (…)* ».

Cette disposition ne s'applique en effet qu'en cas de décentralisation de l'exercice d'une compétence. Insérée dans un article de la Constitution consacré à l'autonomie financière des collectivités territoriales, elle vise en effet, conformément aux objectifs poursuivis par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, à permettre aux collectivités qui se voient confier une nouvelle compétence auparavant exercée par l'Etat de disposer des ressources équivalentes à celles que ce dernier y consacrait. Comme le précisent les travaux préparatoires de la loi constitutionnelle[4], elles s'inspirent directement de l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales qui mentionne le transfert concomitant de

[4] V. notamment le rapport n° 376, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration général de la République, par M. Pascal Clément, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 13 novembre 2002.

ressources « *par l'Etat aux collectivités territoriales (...)* » et se réfèrent aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'Etat. A aucun moment des débats il n'a été question d'appliquer symétriquement la même exigence de compensation intégrale en cas de recentralisation d'une compétence.

Dans ces conditions, l'Etat doit seulement veiller, lorsqu'il prive des collectivités territoriales d'une compétence qu'il leur avait transférée et procède en conséquence à la reprise des ressources compensatoires qu'elles percevaient à ce titre, à ne pas entraver, par une mesure excessive, leur libre administration.

En tout état de cause, le législateur a fait le choix volontaire, au-delà des obligations que la Constitution lui imposait, d'appliquer en l'espèce une méthodologie analogue à celle retenue pour la décentralisation d'une compétence, conformément aux préconisations du rapport de la mission de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale de l'administration qui a inspiré les dispositions critiquées. La mesure litigieuse a ainsi été précisément conçue pour assurer la neutralité financière du transfert de la compétence obligatoire des régions en matière d'apprentissage, sur la base de la moyenne des dépenses exposées par les régions, sur la période 2013-2017 pour l'investissement et sur la période 2015-2017 pour le fonctionnement. Il n'est pas apparu justifié de tenir compte des dépenses constatées en 2018 dans la mesure où les régions se sont progressivement désengagées de l'exercice de leur compétence à la suite de l'annonce, en 2017, de son transfert au profit des branches professionnelles, alors que les ressources de compensation ont continué à suivre leur dynamique de croissance propre.

La reprise effectuée sur trois régions « excédentaires », à hauteur de 11 millions d'euros au total, ne saurait entraver leur libre administration dès lors qu'elles n'exerceront plus, à titre obligatoire, la compétence au titre de laquelle elles avaient choisi d'exposer des dépenses supérieures au montant de la compensation dont elles bénéficiaient. Aucune règle constitutionnelle n'impose, contrairement à ce qui est soutenu, qu'une telle reprise soit précédée d'une consultation préalable des régions ni de celle de la commission consultative sur l'évaluation des charges, ni qu'elle respecte les règles de forme et de fond auxquelles doivent obéir les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales en vertu de l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales.

Enfin, cette mesure n'introduit aucune rupture caractérisée d'égalité devant les charges publiques entre les régions. Le critère utilisé pour déterminer, pour chaque région, l'abondement ou la reprise budgétaires repose sur l'écart entre les recettes et les dépenses d'apprentissage constatées sur les périodes de référence ; il est objectif et rationnel au regard de l'objectif de neutralité financière de la réforme.

**2.** Il est reproché à l'article 74 de la loi de finances pour 2020 de supprimer la fraction de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques affectée aux régions au titre de la compensation de la prime d'apprentissage et de remettre en cause le principe de compensation par l'Etat de cette prime, alors que les régions sont restées compétentes jusqu'au 1er janvier 2019 pour financer les contrats d'apprentissage et que les engagements financiers pris dans le cadre de ces contrats, conclus pour une durée de trois ans, continueront de grever les finances régionales jusqu'en 2021.

Le principe de compensation intégrale des charges résultant de la compétence antérieurement transférée ne trouve plus à s'appliquer à compter de sa recentralisation. L'Etat n'est donc pas tenu de compenser intégralement le reliquat de dépenses résultant de l'exercice de cette compétence antérieurement à cette recentralisation. Il lui appartient en revanche de veiller à ne pas priver les collectivités concernées des ressources nécessaires à l'exercice de leur libre administration, en tenant compte des engagements qu'elles ont contractés par le passé et de leur incidence budgétaire résiduelle.

En l'occurrence, les auteurs de l'un des recours allèguent, sans d'ailleurs l'établir, que les dépenses résiduelles au titre du financement de la prime d'apprentissage s'élèveraient, en 2020, à 90 millions d'euros et, en 2021, à 40 millions d'euros. Or indépendamment du mécanisme d'accompagnement financier mentionné au point 1, un abondement annuel du prélèvement sur recettes, à hauteur de 50 millions d'euros, a été prévu en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale afin, notamment, de tenir compte des reliquats de dépenses de la prime d'apprentissage qui leur incombent en vertu de décisions qu'elles ont prises en connaissance de cause, à une date à laquelle la décision de principe de transférer la compétence en matière d'apprentissage avait été annoncée, ou même à une date à laquelle ce transfert avait été décidé par le législateur. En outre, alors même que l'exercice d'une compétence facultative n'appelle pas de compensation obligatoire (voir à propos de la création et de l'extension d'une compétence, la décision n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011, cons. 13), les régions bénéficieront de deux enveloppes annuelles, versées par France compétences, à hauteur de 138 millions d'euros et 180 millions d'euros au titre de leur compétence facultative en matière de financement du fonctionnement de l'investissement des centres de formation des apprentis.

**Synthèse des compensations de l'Etat**
**prévues à l'article 24 au titre de la réforme de l'apprentissage**

| Régions | Compensation au titre de la réforme de l'apprentissage (I et II article 24) | Compensation pour les reliquats de dépenses de la prime apprentissage (III de l'article 24) | Neutralisation de la reprise pour 3 régions (III de l'article 24) | **total accompagnement financier régions** |
|---|---|---|---|---|
| Auvergne-Rhône-Alpes | 31 792 881 | 4 313 430 | | 36 106 311 |
| Bourgogne-Franche-Comté | 12 284 618 | 1 817 922 | | 14 102 540 |
| Bretagne | 12 143 957 | 1 613 629 | | 13 757 586 |
| Centre-Val de Loire | - 2 899 747 | 1 899 350 | 2 899 747 | 1 899 350 |
| Corse | 1 322 346 | 285 720 | | 1 608 066 |
| Grand-Est | 33 337 431 | 2 492 963 | | 35 830 394 |
| Hauts-de-France | 4 125 298 | 2 759 781 | | 6 885 079 |
| Ile-de-France | 9 071 498 | 6 368 726 | | 15 440 224 |
| Normandie | 8 845 727 | 2 290 487 | | 11 136 214 |
| Nouvelle-Aquitaine | 994 247 | 5 167 319 | | 6 161 566 |
| Occitanie | 31 200 039 | 3 407 922 | | 34 607 961 |
| Pays de la Loire | - 8 355 299 | 2 760 872 | 8 355 299 | 2 760 872 |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 50 082 927 | 2 779 774 | | 52 862 701 |
| Guadeloupe | 7 711 248 | 132 350 | | 7 843 598 |
| Martinique | 17 479 360 | 64 651 | | 17 544 011 |
| Guyane | - 34 280 | 394 002 | 34 280 | 394 002 |
| La Réunion | 9 076 868 | 138 676 | | 9 215 544 |
| **TOTAL** | **218 179 119** | **38 687 574** | **11 289 326** | **268 156 019** |

Il convient enfin de rappeler que la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel ne procède à aucune modification de la compétence en matière de formation professionnelle des régions. A toutes fins utiles, le Gouvernement produit les

données relatives à la part des dépenses de formation professionnelle restant à la charge des régions, qui procèdent d'estimations à partir des données des comptes de gestion :

| | Dépenses de formation professionnelle (hors apprentissage) source : comptes de gestion | | |
|---|---|---|---|
| **Nom de la région ou de la collectivité** | **2016** | **2017** | **2018** |
| REG PROVENCE-ALPES-COTE-D'AZUR | 196 622 419 | 165 875 781 | 125 842 573 |
| REG BOURGOGNE FRANCHE COMTE | 125 367 169 | 120 099 993 | 107 749 246 |
| COLLECTIVITE DE CORSE | 24 100 939 | 16 831 605 | 17 214 012 |
| REG OCCITANIE | 294 249 998 | 303 333 056 | 255 135 030 |
| REG NOUVELLE AQUITAINE | 231 672 776 | 234 590 235 | 194 308 855 |
| REG BRETAGNE | 120 196 112 | 141 420 751 | 121 436 004 |
| REG PAYS-DE-LA-LOIRE | 138 877 102 | 145 183 227 | 98 267 046 |
| REG CENTRE-VAL DE LOIRE | 109 252 429 | 112 997 416 | 91 112 304 |
| REG HAUTS DE FRANCE | 225 093 374 | 242 145 835 | 195 915 554 |
| REG GRAND-EST | 218 937 851 | 205 842 682 | 181 991 038 |
| REG AUVERGNE-RHONE-ALPES | 225 576 551 | 171 166 058 | 119 807 424 |
| REG ILE-DE-FRANCE | 316 822 496 | 314 537 729 | 258 279 097 |
| REG NORMANDIE | 146 183 870 | 155 855 553 | 141 950 799 |
| REG GUADELOUPE | 29 594 188 | 36 144 699 | 29 085 057 |
| CTU COLLECTIVITE TERRITORIALE GUYANE | 8 498 572 | 2 870 427 | 2 277 056 |
| CTU COLL TERRITORIALE MARTINIQUE | 27 027 113 | 38 646 671 | 37 618 561 |
| REG REUNION | 38 090 238 | 54 879 577 | 42 557 998 |
| **TOTAL** | **2 476 163 197** | **2 462 421 294** | **2 020 547 653** |

En 2020 et les années suivantes, les régions continueront de bénéficier, pour l'exercice de leur compétence en matière de formation professionnelle, de ressources fiscales substantielles et dynamiques, bien supérieures à leur droit à compensation qui s'élève à 1,126 milliards d'euros en 2017. En effet, le fonds régional de la formation professionnelle prévu à l'article L. 4332-1 du code général des collectivités territoriales continuera à être alimenté par de la fiscalité transférée et par une partie du produit de la taxe sur les certificats d'immatriculation, qui était explicitement destinée à compenser les transferts de compétences en matière de formation professionnelle et d'apprentissage en vertu de l'article 99 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

**Synthèse des ressources allouées au titre de la formation professionnelle**

| | M€ | |
|---|---|---|
| TICPE LRL - Part liée à la décentralisation formation professionnelle (art. 40 LFI 2006) | 224 | exécution 2017 |
| Ancienne DGD "formation professionnelle" : frais de gestion et TICPE (art. 41 LFI 2014) | 956 | |
| Taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules (art 94 loi du 7 janvier 1983) | 2 245 | |
| **Sous-total fiscalité transférée** | **3 425** | |
| PIC | 1 430 | prévision en moyenne annuelle à partir de 2018 |
| FSE | 300 | |
| **Sous-total crédits budgétaires Etat + UE** | **1 730** | |
| **TOTAL ressources pouvant être mobilisées pour financer la formation professionnelle** | **5 155** | |

En sus de ces ressources, les régions percevront les 218 M€ de compensation prévus par les I et II de l'article 74 de la loi de finances pour 2020.

Dans ces conditions, il ne peut être reproché au législateur d'avoir méconnu le principe de libre administration des collectivités territoriales ni d'avoir porté atteinte à des situations légalement acquises en méconnaissance de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

**Sur l'article 94 relatif aux relations entre l'Etat et la sécurité sociale**

Cet article procède à la compensation, à hauteur de 4,8 milliards d'euros, des mesures d'exonérations et de réductions qui affectent le budget de la sécurité sociale, conformément aux dispositions de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, à l'exclusion des mesures dont la loi de financement de la sécurité sociale a écarté toute compensation, comme elle seule peut le faire sur le fondement de l'article LO. 111-3 du même code.

Il ne peut être utilement soutenu que cet article méconnaîtrait l'objectif de valeur constitutionnelle d'équilibre financier de la sécurité sociale en tant qu'il ne prévoirait pas la compensation de mesures affectant les recettes de la sécurité sociale dont la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 a elle-même prévu la non-compensation, par des dispositions qui n'ont pas été déclarées contraires à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2019-795 DC du 20 décembre 2019. Au demeurant, le Conseil constitutionnel a jugé, dans cette même décision, que l'exigence constitutionnelle qui s'attache à l'équilibre financier de la sécurité sociale n'impose pas que cet équilibre soit strictement réalisé pour chaque branche et pour chaque régime au cours de chaque exercice et que, eu égard au montant des pertes de recettes pour la sécurité sociale induites par ces mêmes mesures, l'absence de compensation critiquée n'est pas contraire à cette exigence (paragr. 19). Il n'est pas contesté, pour le surplus, que la disposition critiquée procède à une compensation dans les conditions prévues à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, lequel a pour objet même d'assurer le respect de l'objectif de valeur constitutionnelle invoqué.

**Sur l'article 145 relatif à la taxe forfaitaire sur les contrats à durée déterminée d'usage**

Les contrats dits d'usage, prévus au 3° de l'article L. 1242-2 du code du travail, sont des contrats à durée déterminée conclus dans certains secteurs d'activité dans lesquels il est d'usage constant de ne pas recourir au contrat de travail à durée indéterminée en raison de la nature de l'activité exercée et du caractère par nature temporaire des emplois. Plus de la moitié des secteurs dans lesquels a été observée une progression du recours aux contrats de moins d'un mois entre 2000 et 2017 sont éligibles à ces contrats d'usage. Les contrats d'une journée ou moins représentaient 42 % des contrats d'usage en 2017.

L'article 145 de la loi de finances pour 2020 s'inscrit dans le prolongement des efforts tendant à limiter le recours à ces contrats, et en particulier aux contrats de très courte durée, qui contribuent fortement à la précarité des salariés et nuisent à l'équilibre financier de l'assurance-chômage. Il institue en conséquence une taxe forfaitaire de dix

euros due pour chacun de ces contrats d'usage afin d'en renchérir le coût et de dissuader les employeurs d'y avoir recours trop largement, voire systématiquement, en particulier pour des durées très limitées.

Le caractère forfaitaire de la taxe et son exigibilité à la conclusion de chaque contrat aboutissent en pratique à pénaliser davantage les employeurs qui recourent successivement à des contrats très courts, en cohérence avec l'objectif que poursuit la mesure. La taxe renchérit ainsi d'environ 9 % le coût des contrats d'une journée alors qu'elle a un impact négligeable sur le coût des contrats de plus de 25 jours. Les modalités de calcul de la taxe sont donc parfaitement cohérentes au regard de la finalité de la mesure, sans qu'il soit besoin, en sus, de moduler le montant de la taxe en fonction de la durée du contrat. Elles reposent ainsi sur un critère objectif et rationnel en rapport avec l'objet de la loi, et n'introduisent en outre aucune rupture caractérisée d'égalité devant les charges publiques.

Il y a lieu enfin de rappeler que le principe d'égalité devant la loi n'impose pas de traiter différemment des personnes placées dans des situations différentes. Il ne saurait donc en être tiré argument pour reprocher au législateur de ne pas avoir modulé le montant de la taxe en fonction de la durée du contrat.

**Sur l'article 146 relatif à la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation**

**1.** L'évaluation de la valeur locative des locaux d'habitation dans les conditions prévues à l'article 1496 du code général des impôts repose sur la détermination d'une valeur locative cadastrale qui représente, en théorie, le loyer annuel que pourrait produire le local, par référence au marché locatif au 1er janvier 1970 en France métropolitaine et au 1er janvier 1975 dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion. Cette valeur locative cadastrale est en principe déterminée par application d'un tarif, établi par comparaison avec des locaux de référence choisis, dans la commune, pour chaque nature et catégorie de locaux, à une surface pondérée déterminée en affectant la surface réelle de correctifs destinés à tenir compte de la localisation et des caractéristiques du bien. Les locaux d'habitation présentant un caractère exceptionnel sont évalués par le bail ou, à défaut, par comparaison ou par voie d'appréciation directe en fonction de la valeur vénale.

Les méthodes d'évaluation utilisées ne reflètent pas l'évolution du marché locatif immobilier et sont la source d'écarts non justifiés entre locaux surévalués et locaux sous-évalués. Une expérimentation a donc été conduite par la direction générale des finances publiques dans cinq départements en 2015 afin de construire un nouveau dispositif, plus simple, plus fidèle à la réalité du marché locatif et pérenne, inspiré des méthodes de révision des valeurs locatives des locaux professionnels résultant de l'article 34 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 et effective depuis les impositions de l'année 2019.

L'article 146 de la loi déférée jette les bases de la généralisation de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation, qui doit être effective en 2026. L'évaluation de la valeur locative s'effectue en principe par application de la méthode dite tarifaire, qui consiste à appliquer à la surface des locaux un tarif par mètre carré déterminé par secteur

géographique d'évaluation et par catégorie de locaux, à partir des loyers pratiqués sur le marché locatif.

**2.** Sont seules critiquées les dispositions relatives à l'évaluation des valeurs locatives des locaux d'habitation présentant des caractéristiques exceptionnelles. Celles-ci prévoient, en principe, une évaluation par voie d'appréciation directe, consistant à appliquer à la valeur vénale du bien, libre d'occupation, un taux forfaitaire de 8 %, représentatif des loyers susceptibles d'en être tirés.

Ces modalités dérogatoires à la méthode d'évaluation de droit commun de la valeur locative des locaux d'habitation rappelée au point 1 ci-dessus se justifient par l'absence de marché locatif pertinent permettant de calculer des tarifs moyens au mètre carré, en raison de la rareté et de l'hétérogénéité de ces biens et de la forte proportion de propriétaires occupants. En outre, la valeur locative de ces biens est largement déconnectée de leur consistance, de sorte que l'application à leur surface d'un tarif au mètre carré ne permettrait pas d'en donner une évaluation suffisamment fiable.

Le législateur a par ailleurs estimé que la prise en compte du montant du loyer perçu par un propriétaire non occupant en vertu du bail conclu entre ce dernier et le locataire ne présentait pas, pour un bien de cette nature, de garanties de fiabilité équivalentes à celle de l'évaluation proportionnelle à la valeur vénale du bien, compte tenu de la diversité des facteurs susceptibles d'influer sur ce montant et étrangers à la valeur locative réelle du bien.

Au demeurant, dès lors que, contrairement à ce qui est soutenu, il existe à l'évidence une corrélation entre valeur vénale et valeur locative, de sorte que la méthode par appréciation directe à partir de la valeur vénale apparaît pertinente, il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de rechercher si l'objectif d'évaluation fiable des valeurs locatives de ces locaux d'habitation que s'est assigné le législateur aurait pu être atteint par d'autres voies que celle qu'il a retenue.

Le texte prévoit enfin que lorsqu'une appréciation directe fondée sur la valeur vénale de la propriété bâtie n'apparaît pas possible en raison des incertitudes excessives qui entourent son évaluation, ce qui peut notamment être le cas de certains immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques, la valeur locative est déterminée sur la base de la valeur vénale du terrain, qui peut être plus aisément obtenue par comparaison, majorée du coût de la reconstruction à l'identique du local d'habitation. Cette approximation apparaît alors plus satisfaisante que celle qui résulte de l'évaluation de la valeur vénale du bien.

**3.** Le taux de 8 % retenu par le législateur comme taux de rendement locatif brut pour l'application de la méthode d'évaluation de la valeur locative de ces locaux d'habitation ne paraît pas excessif compte tenu du caractère exceptionnel, voire unique, des biens en cause. Il est en outre identique à celui qui s'applique aux locaux professionnels présentant un caractère exceptionnel et aux établissements industriels évalués selon la méthode comptable en application du A du III de l'article 1498 et de l'article 1499 du code général des impôts.

Il ne revêt aucun caractère confiscatoire et n'apparaît pas de nature à introduire une rupture caractérisée d'égalité devant les charges publiques. Le cinquième alinéa du VII de l'article 146 prévoit au surplus que le rapport retraçant les conséquences de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation qui devra être remis au Parlement au plus tard le 1er septembre 2024 devra notamment, pour les locaux présentant des caractéristiques exceptionnelles, examiner « *les effets de la méthode d'évaluation par voie d'appréciation directe* » et proposer, le cas échéant, des évolutions. Dans ce cadre, la nécessité d'ajuster ce taux de 8 % sera examinée avant l'entrée en vigueur de la réforme en 2026.

**Sur l'article 154 relatif à la collecte et à l'exploitation par les administrations fiscales de données publiées sur les plateformes numériques de mise en relation**

**1.** Internet constitue une source d'informations majeure pour lutter contre la fraude fiscale. Elle est actuellement sous-exploitée compte tenu des limites inhérentes à la collecte et à l'analyse manuelles des données et des moyens humains disponibles.

C'est la raison pour laquelle l'article 154 de la loi de finances pour 2020 autorise la direction générale des finances publiques et la direction générale des douanes et droits indirects, à titre expérimental, pour une durée de trois ans, à collecter et exploiter les contenus rendus librement accessibles par les utilisateurs de plateformes en ligne de mise en relation, pour les besoins des enquêtes portant sur certaines infractions limitativement énumérées.

Le changement d'échelle dans les méthodes d'investigations et de contrôle que permet cette disposition et les effets induits sur les usages des réseaux sociaux et autres plateformes de mise en relation a justifié d'inscrire ce dispositif dans un cadre expérimental fixé par le législateur.

**2.** Il y a lieu de rappeler cet égard que, contrairement à ce qui est prétendu allusivement par les sénateurs auteurs de l'un des recours, les dispositions critiquées relèvent du domaine de la loi dans lequel l'article 34 de la Constitution range notamment les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. Dès lors que la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel affectent le droit au respect de la vie privée garanti par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, il n'appartient qu'au législateur de fixer les règles relatives aux garanties fondamentales encadrant de tels traitements. A ce titre, si le législateur peut définir le cadre général dans lequel ces traitements pourront être créés et mis en œuvre par des actes réglementaires, comme il l'a fait par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, il lui est loisible d'encadrer par des dispositions spécifiques des traitements qu'il estime sensibles au regard de leur finalité, de la nature des données traitées, de leur ampleur, de leur caractère innovant, de leurs caractéristiques techniques et des risques de toutes natures susceptibles de découler de leur mise en œuvre. En effet, le législateur ne peut modifier les contours de sa propre compétence, de sorte que l'adoption d'un régime de droit commun dans le cadre duquel un traitement pourrait être créé par voie réglementaire ne le prive nullement de la possibilité de fixer lui-même les garanties fondamentales, le cas échéant spécifiques, dont

un traitement particulier doit être entouré pour assurer le respect de la vie privée des personnes concernées.

En outre, et surtout, la disposition critiquée est au nombre des règles relatives aux modalités de recouvrement de l'impôt que l'article 34 de la Constitution range dans le domaine de la loi, ce qui justifie également son insertion en loi de finances, conformément au a) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances. Au nombre des modalités de recouvrement des impositions figurent en effet « *les règles régissant le contrôle* » de celles-ci (décision n° 2012-225 QPC du 30 mars 2012, cons. 3 et décision n° 2013-351 QPC du 25 octobre 2013, cons. 14).

Aux fins de contrôler le respect par les contribuables de leurs obligations fiscales, l'administration dispose d'un large éventail de moyens, au nombre desquels figurent la communication de données à caractère personnel entre administrations, y compris étrangères, dont le Conseil constitutionnel a expressément admis l'insertion en loi de finances (décision n° 81-136 DC du 31 décembre 1981, cons. 2) et la consultation de traitements automatisés de données à caractère personnel. C'est à ce titre, par exemple, que la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012, examinée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2012-661 DC du 29 décembre 2012, a introduit dans le titre II du livre des procédures fiscales, relatif au contrôle de l'impôt, un article L. 80 N permettant aux agents de l'administration des douanes de consulter les traitements de données des fabricants et importateurs de produits du tabac hébergés par un tiers indépendant afin de rechercher et de constater les infractions prévues par le code général des impôts en matière de tabac et certaines infractions réprimées par le code de la santé publique. De même, le Conseil constitutionnel a admis la conformité à la Constitution des dispositions de l'article 10 de la loi de finances rectificative pour 2013 permettant la création d'un fichier national des contrats d'assurance-vie afin de favoriser la connaissance par l'administration de ces contrats, dans le but de mieux prendre en compte la matière imposable et de faciliter la lutte contre la fraude fiscale (décision n° 2013-684 DC du 29 décembre 2013, cons. 2 à 14). Cet article ne créait pas de procédure nouvelle, car les assureurs devaient déjà déclarer certaines informations à l'administration en cas de dénouement de contrats d'assurance vie. La disposition visait à massifier et systématiser les transmissions de données entre les assureurs et l'administration fiscale au moyen d'un traitement automatisé. Un dispositif très large de droit de communication non nominatif a également été adopté dans la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014, sans être regardé par le Conseil constitutionnel comme étranger au domaine des lois de finances dans sa décision n° 2014-708 DC du 29 décembre 2014.

Comme le précise l'article 154 lui-même, la collecte et l'exploitation automatisées des données à caractère personnel diffusées publiquement par les internautes sur des plateformes en ligne ont pour objet même de permettre la recherche et la constatation des infractions qu'il énumère. Elles visent à détecter les infractions potentielles et à étayer les rectifications et sanctions susceptibles d'être prononcées par l'administration à l'issue des procédures de vérification. La création de cet outil par la loi et les règles qui en encadrent le déploiement constituent donc des règles relatives au contrôle des impositions qui ont leur place en loi de finances.

**4.** La collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif (décision n° 2012-652 DC du 22 mars 2012, cons. 8).

Or d'une part, l'expérimentation prévue à l'article 154 de la loi de finances déférée poursuit l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale, qui découle de l'article 13 de la Déclaration de 1789 (décision n° 99-424 DC du 29 décembre 1999, cons. 52 ; décision n° 2001-457 DC du 27 décembre 2001, cons. 6).

D'autre part, les traitements de données autorisés dans le cadre de l'expérimentation sont adéquats au regard de l'objectif poursuivi. En particulier, il s'est avéré nécessaire de permettre aux administrations concernées de collecter les données publiées non seulement sur les plateformes de mise en relation en vue de la vente, de la fourniture de l'échange ou du partage d'un bien ou d'un service (« places de marché »), mais aussi sur l'ensemble des plateformes de partage de contenus (« réseaux sociaux »). En effet, il est d'ores et déjà constaté que les infractions pour la détection et la répression desquelles le dispositif peut être mis en œuvre sont susceptibles d'être révélées indifféremment sur l'une ou l'autre de ces catégories de plateformes ; les secondes pourraient devenir le réceptacle privilégié, voire exclusif, d'échanges traduisant la commission d'une telle infraction si elles restaient exclues du champ d'application de ce dispositif. Il convient de préciser en outre que les infractions concernées ne sont pas uniquement celles qui sont réalisées par l'utilisation d'Internet. L'article 154 permet ainsi à l'administration de collecter et d'exploiter des données publiées par des internautes qui révèleraient une pratique de fraude fiscale réalisée exclusivement dans le monde physique, par exemple dans le cas où son auteur en ferait simplement état publiquement sur un réseau social. Enfin, le dispositif ne limite pas *a priori* le nombre de personnes susceptibles de faire l'objet d'un contrôle. Un tel plafonnement n'aurait guère de sens. On imagine mal que l'administration s'interdise d'utiliser cet outil au-delà d'un certain « quotas d'infractions » par exemple.

Enfin, l'article 154 opère une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre l'objectif de lutte contre la fraude fiscale et le droit au respect de la vie privée, compte tenu des nombreuses garanties dont il entoure ce dispositif nouveau.

En premier lieu, tenant compte des observations formulées par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) dans sa délibération n° 2019-114 du 12 septembre 2019, le législateur a circonscrit l'utilisation de ce dispositif à la recherche et la constatation d'infractions graves limitativement énumérées, à savoir l'exercice d'une activité économique occulte, la fausse domiciliation fiscale à l'étranger, la contrebande de tabac, d'alcool, de stupéfiants et de métaux précieux, ainsi que le commerce de contrefaçons.

En deuxième lieu, seules les données « *manifestement rendues publiques* » par les personnes concernées pourront être collectées et exploitées dans ce cadre. Cette notion est utilisée au e) du paragraphe 2 de l'article 9 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces

données (dit RGPD) pour soustraire les traitements de telles données à l'interdiction de principe du traitement des données dites sensibles. Elle a déjà fait l'objet d'un éclairage par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, 24 septembre 2019, GC, AF, BH et ED c/ CNIL, C-136/17) et par le Conseil d'Etat dans une série de décisions rendues le 6 décembre 2019 portant sur le droit des personnes concernées au déréférencement de contenus les concernant par l'exploitant d'un moteur de recherche (voir notamment ses décisions n° 393769, 395335, 401258 et 409212). Elle vise les données que la personne qu'elles concernent a elle-même et délibérément pris l'initiative de rendre aisément accessibles à toute personne sur Internet, notamment en les publiant sur les pages publiques des réseaux sociaux. Sont ainsi exclues aussi bien les données en accès restreint que les données relatives à des tiers qui ne les ont pas eux-mêmes manifestement rendues publiques.

Il est important de souligner à cet égard que la démarche consistant à mettre ses données à caractère personnel sur la place publique justifie leur moindre protection, comme le montre de manière éloquente la levée de l'interdiction de traiter des données sensibles qu'admet le RGPD lorsqu'elles ont été manifestement rendues publiques par les personnes auxquelles elles se rapportent. En tout état de cause, les agents de l'administration sont tenus au respect d'un secret professionnel très strict défini par les articles 226-13 et 226-14 du code pénal et précisé par l'article L. 103 du livre des procédures fiscales.

En troisième lieu, la loi exclut la mise en œuvre de tout procédé de reconnaissance faciale. Il sera donc interdit d'identifier de manière automatisée les contribuables concernés à partir de photographies diffusées en ligne. Cette prohibition ne fait pas obstacle à l'exploitation de photographies révélant la commission d'une des infractions en cause par une personne nommément désignée ou identifiable par d'autres voies. Dans le cadre de l'expérimentation, l'administration fiscale n'envisage de n'exploiter les photographies qu'en tant qu'elles comportent du texte, en cas notamment de numérisation d'un document. L'administration des douanes exploitera quant à elle les images et les vidéos, à l'exclusion de tout traitement de reconnaissance faciale, notamment pour ce qui concerne les contrefaçons.

En quatrième lieu, la loi fixe des règles extrêmement strictes de conservation des données :

- D'une part, les données sensibles énumérées au I de l'article 6 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, qu'elles soient ou non en lien avec l'une des infractions sur lesquelles enquêtent les services fiscaux, et les données manifestement dépourvues de lien avec celles-ci devront être effacées dans un délai maximal de cinq jours ouvrés à compter de leur collecte. Ce délai de destruction est justifié par la nécessité d'effectuer soigneusement un tri complexe et qui n'est pas intégralement automatisable, en particulier dans la phase d'apprentissage des algorithmes utilisés. Il ne peut être considéré comme excessif au regard des finalités poursuivies, d'autant qu'aucune exploitation des données n'est possible dans ce laps de temps, que des mesures organisationnelles et techniques seront mises en œuvre pour en assurer la sécurité

et que les données concernées sont en tout état de cause parallèlement diffusées sur Internet par les intéressés eux-mêmes.

- D'autre part, les autres données dont il s'avère, à l'examen, qu'elles ne permettent pas de concourir à la constatation des manquements et infractions relevant du champ de ce dispositif, seront effacées dans un délai de trente jours.

- Enfin, les données conservées à l'issue de ce double tri devront être supprimées dans un délai maximal d'un an, sous réserve de l'engagement d'une procédure pénale, fiscale ou douanière justifiant alors leur conservation jusqu'au terme de celle-ci, quand bien même ce terme surviendrait postérieurement à l'expiration de la durée d'expérimentation de trois ans.

En cinquième lieu, l'outil ne pourra être mis en œuvre que par des agents de l'administration fiscale et des douanes ayant au moins le grade de contrôleur, spécialement habilités par le directeur général compétent et astreints au secret professionnel prévu à l'article L. 103 du livre des procédures fiscales. Les opérations de collecte, de traitement et de conservation ne pourront être sous-traitées à un tiers. Ces agents spécialement habilités, qui auront la responsabilité d'effectuer les tris précédemment mentionnés, transmettront aux services compétents les données laissant suspecter la commission d'une des infractions relevant du champ du dispositif, en vue de leur exploitation opérationnelle. A cet égard, il résulte des termes mêmes du sixième alinéa de l'article 154 de la loi de finances pour 2020, qui évoque la corroboration et l'enrichissement des données, que celles-ci ne pourront à elles seules justifier l'engagement d'une procédure pénale, fiscale ou douanière. Elles devront être confrontées à d'autres éléments d'information dont disposent ces services, issus d'enquêtes ou de contrôles effectués par d'autres moyens. Les données collectées dans le cadre de cet article 154 constituent ainsi des moyens de preuve supplémentaires justifiant l'engagement d'une procédure de contrôle, en-dehors de laquelle elles ne sont pas opposables selon le septième alinéa, et, le cas échéant, le prononcé d'une rectification ou d'une sanction à l'issue d'une telle procédure.

Enfin, l'ensemble des droits garantis par le RGPD et la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, à l'exclusion du droit d'opposition que l'article 154 de la loi de finances déférée écarte expressément, s'appliqueront à ce traitement, notamment le droit d'accès expressément mentionné à son huitième alinéa.

Au-delà des nombreuses garanties posées par la loi, il appartiendra au décret en Conseil d'Etat pris pour l'application de ces dispositions, après avis de la CNIL, de veiller à assurer le respect du principe de proportionnalité à tous les stades de mise en œuvre de ce dispositif, comme le prévoit le dixième alinéa de l'article contesté.

Dans ces conditions, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 2 de la Déclaration de 1789 doit être écarté.

Il ne peut davantage être reproché au législateur d'avoir méconnu la liberté d'expression garantie par l'article 11 de la Déclaration de 1789. La disposition critiquée ne restreint pas par elle-même le droit de chacun de publier des contenus le concernant sur un réseau social ou une autre plateforme de mise en relation, en connaissance de cause. L'effet dissuasif susceptible de s'attacher à la possibilité d'une collecte par l'administration fiscale existe déjà en l'état du droit, dès lors que l'administration peut d'ores et déjà consulter les sites accessibles au grand public et y relever les indices d'une infraction que les personnes concernées y auraient déjà laissés. Il est loisible aux personnes qui souhaitent soustraire une information au regard de l'administration fiscale ou douanière d'en réserver la diffusion à un cercle restreint. Il y a lieu enfin de rappeler que les seules données exploitées sont celles qui sont relatives à des infractions fiscales ou douanières graves, susceptibles de justifier par ailleurs l'engagement d'une procédure pénale.

Le grief tiré de la présomption d'innocence est quant à lui radicalement inopérant.

**Sur l'article 164 relatif à l'expérimentation de règles dérogatoires applicables au dispositif « Pinel » en Bretagne**

**1.** La réduction d'impôt sur le revenu dite « Pinel », prévue à l'article 199 novovicies du code général des impôts, bénéficie aux propriétaires de logements neufs et en l'état futur d'achèvement situés dans les zones où le marché du logement est le plus tendu, qui s'engagent à louer leur bien pour une durée minimale à des locataires respectant des plafonds de ressources fixés par décret et à un loyer dont le plafond est également fixé par décret.

Le rapport du Gouvernement au Parlement d'évaluation des zones géographiques établies pour l'attribution du dispositif Pinel, transmis le 5 mars 2019, a mis en évidence plusieurs limites de ce dispositif, notamment la rigidité qui résulte de l'impossibilité de moduler les plafonds de ressources et de loyers en fonction des caractéristiques locales du marché à l'intérieur d'une même zone urbaine et l'inapplicabilité du dispositif à des secteurs situés en-dehors des zones de plus forte tension sur le marché locatif mais dont les caractéristiques particulières pourraient justifier l'octroi de cette aide fiscale, dans des conditions adaptées. Il recommandait ainsi d'expérimenter un élargissement du zonage et l'introduction d'une possibilité de modulation locale, au niveau infra-communal, des plafonds de loyer, afin d'assurer un meilleur appariement entre zonage, plafonds de loyer et loyers de marché. Cette analyse a été confirmée par le rapport conjoint de l'inspection générale des finances et du conseil général de l'environnement et du développement durable relatif à l'évaluation du dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel de novembre 2019.

Une telle expérimentation avait été prévue dans le contrat d'action publique conclu entre l'Etat et la région Bretagne le 8 février 2019. L'article 164 de la loi de finances déférée a pour objet de l'autoriser.

**2.** Dans le cadre de cette expérimentation, le dispositif « Pinel » pourra, jusqu'au 31 décembre 2021, être étendu aux logements situés dans des communes ou quartiers se caractérisant par une tension élevée du marché locatif et des besoins en logements intermédiaires importants, déterminés par arrêté du préfet de région, pris après avis du

comité régional de l'habitat et de l'hébergement, du président du conseil régional ainsi que des communes et établissements publics de coopération intercommunale disposant d'un plan local de l'habitat concernés et des départements délégataires des aides à la pierre. Le préfet pourra en outre moduler à la hausse et à la baisse les plafonds de loyers et de ressources en fonction des caractéristiques du marché locatif local, dans le respect du principe d'égalité devant les charges publiques. Ce pouvoir de modulation n'implique, contrairement à ce qui est soutenu, aucune atteinte au secret professionnel en matière fiscale.

Cette expérimentation permettra une appréciation plus fine de la pertinence de l'aide fiscale en fonction des réalités locales du marché immobilier locatif, notamment des besoins de logement et des difficultés d'accès au logement. Loin de méconnaître le principe d'égalité devant les charges publiques, elle concourra à en assurer un meilleur respect.

**3.** Si l'article 34 de la Constitution réserve à la loi la fixation des règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures, il ne s'ensuit pas que le législateur doive fixer lui-même le taux de chaque impôt. Il lui appartient seulement de déterminer les limites à l'intérieur desquelles le pouvoir réglementaire est habilité à arrêter le taux d'une imposition (décision n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000, cons. 32). A l'heure actuelle, le zonage qui conditionne l'éligibilité au dispositif Pinel à l'échelle nationale procède ainsi d'un décret.

Les dispositions de l'article 21 de la Constitution ne faisant pas obstacle à ce que le législateur confie au préfet le soin de fixer des mesures limitées tant par leur champ d'application que par leur contenu afin de mettre en œuvre les principes posés par la loi (décision n° 2008-571 DC du 11 décembre 2008, cons. 8), l'article 164 de la loi de finances pour 2020 a pu confier au préfet de région, dans le cadre de cette expérimentation, le soin de définir le zonage et les plafonds de ressources et de loyer conditionnant l'application de cette exonération, en concertation avec les acteurs locaux.

**Sur l'article 184 relatif au transfert à la DGFIP du recouvrement de certaines impositions indirectes et amendes**

**1.** Cet article a pour objet d'organiser le transfert progressif à la direction générale des finances publiques (DGFIP) du recouvrement d'impositions et amendes actuellement recouvrées par la direction générale des douanes et des droits indirects et par le Centre national du cinéma et de l'image animée.

Il détermine les impositions et amendes concernés et le calendrier de la mesure, et habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures, relevant du domaine de la loi, nécessaires à la mise en œuvre de cette réforme, aux fins d'harmoniser, de simplifier et de clarifier les règles applicables à la liquidation, au recouvrement, au remboursement et au contrôle de ces impositions.

**2.** Contrairement à ce qui est soutenu, le Conseil constitutionnel n'a jamais jugé qu'une loi de finances ne pourrait pas comporter d'habilitation à légiférer par ordonnance, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution.

En particulier, si l'article 38 de la Constitution excepte de la délégation les domaines que la Constitution réserve aux lois organiques, aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale (voir notamment la décision n° 2004-506 DC du 2 décembre 2004, cons. 6), cette jurisprudence vise uniquement à proscrire l'insertion, dans une loi ordinaire notamment, d'une habilitation à prendre par ordonnance des mesures qui ne peuvent figurer que dans l'une de ces lois particulières en vertu de la Constitution. A l'inverse, le Conseil constitutionnel s'est abstenu à au moins trois reprises de censurer des dispositions figurant en loi de finances et habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnances, des mesures relevant du domaine facultatif et partagé de la loi de finances (voir l'article 30 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009, l'article 26 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 et l'article 65 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012).

L'orientation que traduisent ces abstentions répétées sera confirmée de manière expresse.

En instituant à l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances un domaine partagé entre la loi de finances et la loi ordinaire, le législateur organique a en effet entendu établir, dans ce domaine, un strict parallélisme entre ces deux vecteurs, sans différencier les modalités selon lesquelles le législateur serait fondé à régir les matières en cause dans l'un et l'autre cas ; la logique même du domaine partagé exige que le législateur financier puisse y intervenir avec les mêmes instruments que le législateur ordinaire.

L'article 184 de la loi de finances pour 2020 illustre au demeurant les conséquences fâcheuses qui s'attacheraient à la prohibition de toute habilitation en loi de finances. Dans cette hypothèse, la loi de finances devrait soit fixer elle-même la totalité des dispositions qu'elle est autorisée à comporter – ce qui, en l'occurrence, aurait eu pour effet d'accroître exagérément le volume du texte[5] et aurait été source d'erreurs –, soit renoncer purement et simplement au traitement de la question, en dépit de la compétence que lui reconnaît l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances. Aucune de ces solutions alternatives n'est satisfaisante, alors qu'à l'inverse, l'insertion en loi de finances d'un article d'habilitation fondé sur l'article 38 de la Constitution ne se heurte à aucune objection de texte ou d'opportunité, les conditions particulières d'adoption de la loi de finances n'étant nullement de nature à y faire obstacle.

Les mesures que l'article 184 de la loi de finances pour 2020 autorise le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance n'entrent pas dans le domaine réservé à la loi de finances par le I et les 1° à 6° du II de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, complétés par le 3° de son article 26 et son article 36. Relatives aux modalités de recouvrement d'impositions de toute nature, elles relèvent du domaine partagé tel qu'il résulte du 7° du II du même article 34. L'habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures législatives tendant à la

5 Le rapport n° 2504 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, en nouvelle lecture, par M. Joël Giraud (p. 781), rappelle à cet égard que les articles 193 et 199 de la loi de finances pour 2019, organisant le transfert de trois types d'impositions de la DGDDI à la DGFiP, contenaient au total 243 alinéas et près de 8 000 mots compte tenu des ajustements nécessaires.

rationalisation et à la simplification des règles de recouvrement d'impositions transférées à la DGFIP est ainsi au nombre 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* », au sens du a) de ce 7°.

**3.** La portée de l'habilitation prévue par cet article 184 est, en outre, suffisamment précise.

La notion de mesure *« nécessaire à la refonte des impositions ou amendes »* renvoie à l'objectif poursuivi par le législateur de rationaliser et de simplifier la perception des impositions indirectes sectorielles dans le cadre du transfert, des services de la direction des douanes et des droits indirects aux services de la direction générale des finances publiques, du recouvrement de ces impositions et amendes. Ainsi que le détaille le III de l'article 184, ces mesures pourront inclure des ajustements des règles d'imposition, notamment la clarification des faits générateurs et règles d'exigibilité des impositions, qui seront nécessaires pour assurer la bonne mise en œuvre de l'unification du recouvrement des contributions sectorielles indirectes, des opérations de recodification à droit constant et d'abrogation de dispositions obsolètes, des modifications visant à assurer le respect de la répartition des compétences entre la loi et le règlement ou encore des mesures de mise en conformité avec le droit européen et international.

**Sur l'article 196 relatif à la compensation des revalorisations exceptionnelles du RSA**

**1.** La loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion (RMI) et créant un revenu minimum d'activité (RMA) a confié aux départements la gestion et le financement de cette allocation ; elle procédait, ce faisant, à la fois à un transfert et à une extension de compétences au sens du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution (décision n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011, cons. 16). Le remplacement du RMI et du RMA par le revenu de solidarité active (RSA) s'est accompagné d'une compensation calculée selon les modalités prévues au II de l'article 7 de la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active, consistant dans des versements du fonds de mobilisation départemental pour l'insertion et dans l'affectation d'une fraction du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.

Le RSA a fait l'objet de revalorisations exceptionnelles entre 2013 et 2017, conformément aux conclusions de la conférence de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale du 11 décembre 2012 et au plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté le 21 janvier 2013 dans le cadre du comité interministériel de lutte contre les exclusions. Le relevé de conclusions du 16 juillet 2013, dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité entre l'Etat et les collectivités locales, prévoyait à cet égard la création d'un fonds de compensation péréquée « *afin de contribuer à garantir à l'ensemble des conseils généraux un meilleur financement du revenu de solidarité active (RSA), de l'allocation personnalisée pour l'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH)* » et annonçait que « *la loi de finances pour 2014 mettra en œuvre l'engagement pris par le Gouvernement en clôture de la conférence nationale contre la pauvreté et l'inclusion sociale, le 11 décembre dernier, que les charges qui*

*résulteront de la revalorisation du RSA soient intégralement compensées par l'Etat* », à l'aide de ressources complémentaires constituées d'une hausse des droits de mutation à titre onéreux et de l'affectation de frais de gestion perçus par l'Etat.

Conformément à ces annonces, la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a créé trois dispositifs destinés notamment à compenser les effets de la revalorisation du RSA :

- son article 42 a créé un dispositif de compensation péréquée, prévu à l'article L. 3334-16-3 du code général des collectivités territoriales, correspondant à la répartition entre les départements des frais de gestion prélevés par l'Etat à l'occasion du recouvrement du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties ;

- son article 77 a relevé le taux maximal, résultant du deuxième alinéa de l'article 1594 D du code général des impôts, que les départements sont habilités à fixer en matière de droits de mutation ;

- son article 78 a enfin institué un fonds de solidarité en faveur des départements alimenté par un prélèvement forfaitaire sur l'assiette des recettes de ces mêmes droits de mutation, conformément aux dispositions de l'article L. 3335-3 du code général des collectivités territoriales.

L'évaluation préalable relative à l'article 42 de la loi de finances pour 2014, dont est issu l'article L. 3334-16-3 du code général des collectivités territoriales, précise que le dispositif de compensation péréquée vise à corriger l'effet de ciseau entre les dépenses de RSA et les ressources attribuées, et à « *contribuer au financement de la revalorisation exceptionnelle du RSA décidée dans le cadre de la conférence de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale le 11 décembre 2012 (revalorisation exceptionnelle de 2 % intervenue au 1er septembre 2013, dans le cadre d'une revalorisation exceptionnelle du barème du RSA de 10 % sur 5 ans)* ». Le XIII de l'article 81 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, qui n'a pas été déclaré contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018, est d'ailleurs venu préciser expressément au premier alinéa du I de cet article L. 3334-16-3 que, depuis l'origine, les produits du dispositif de compensation péréquée « *sont affectés aux départements au titre de la compensation des revalorisations exceptionnelles du montant forfaitaire du RSA* ».

L'exposé des motifs de l'article 77 de la loi de finances pour 2014 précise quant à lui que le relèvement du taux plafond des droits de mutation à titre onéreux « *a pour objet d'accompagner la dynamique particulièrement marquée des dépenses de solidarité des départements, à la suite d'un contexte de crise* », cette dernière référence visant à l'évidence le RSA, prestation beaucoup plus sensible à la conjoncture économique que l'allocation personnalisée d'autonomie ou la prestation de compensation du handicap. Cette finalité a été confirmée au cours des débats parlementaires et par la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013 (cons. 65).

Cette même décision juge que la création du fonds de solidarité en faveur des départements a eu pour objet de financer la hausse des dépenses de solidarité des départements et de réduire les écarts entre départements quant au reste à charge par habitant de chacun d'eux au titre des allocations individuelles de solidarité (cons. 66).

Il résulte de l'ensemble de ces éléments que, depuis l'origine, le législateur a entendu assigner à ces trois dispositifs la fonction d'assurer la compensation des revalorisations du revenu de solidarité active et, en particulier, celle des revalorisations exceptionnelles de 2 % par an entre 2013 et 2017.

Il importe de rappeler que la Constitution et, en particulier, son article 72-2, n'impose pas la compensation de telles revalorisations exceptionnelles, qui ne constituent ni un transfert de compétences, lequel appelle une compensation intégrale et dynamique quant au niveau de ressources, ni la création ou l'extension d'une compétence, qui exige un accompagnement financier dont le législateur détermine le niveau afin de ne pas dénaturer le principe de libre administration des collectivités territoriales, mais seulement l'aménagement des règles relatives à l'exercice des compétences transférées et ayant nécessairement pour effet d'augmenter les charges afférentes (voir à propos, précisément, de ces mesures relatives au RSA : CE, 21 février 2018, *Département du Calvados et autres*, n° 409286, au Recueil Lebon). Les obligations financières pesant sur l'Etat sont, en pareille hypothèse, seulement régies par les dispositions législatives du code général des collectivités territoriales et, en particulier, par son article L. 1614-2, et non par la Constitution, sous réserve que la libre administration des collectivités territoriales ne s'en trouve pas entravée.

**2.** Trois départements ont cru pouvoir exploiter la carence formelle de la loi de finances pour 2014, qui a omis d'expliciter dans son texte même l'objet des trois dispositifs de compensations qu'elle a créés, et réclamer auprès du juge administratif le versement d'une compensation complémentaire sur le fondement de l'article L. 1614-2 du code général des collectivités territoriales.

Le I de l'article 196 de la loi de finances pour 2020 vise à clarifier la portée de ce silence et à rappeler de manière explicite, à l'intention des départements et, le cas échéant, des juridictions saisies, l'objet originel de ces dispositifs de compensation. Il marque ainsi, de la façon la plus claire, que ces derniers doivent être regardés comme contribuant à la compensation exigée par l'article L. 1614-2 du code général des collectivités territoriales s'agissant des revalorisations exceptionnelles du RSA, lesquelles n'ont vocation à faire l'objet de mesures de compensation supplémentaires que si le produit de ces dispositifs s'avérait insuffisant au regard des dépenses exposées à ce titre.

Il y a lieu d'observer qu'à l'échelle nationale, les ressources supplémentaires résultant du dispositif de compensation péréquée et du relèvement du taux des droits de mutation à titre onéreux se sont élevés à 14,29 milliards d'euros, soit un montant nettement supérieur au coût global des mesures de revalorisation du RSA, qui s'est élevé à 5,6 milliards d'euros pour la période comprise entre le 1er septembre 2013 et le 31 août 2019.

Les dispositions critiquées ne modifiant pas l'ordonnancement juridique pour le passé et ne procédant à la validation d'aucune décision administrative, mais se bornant à expliciter la portée qu'ont toujours eue, dans l'esprit du législateur, les articles 42, 77 et 78 de la loi de finances pour 2014, elles présentent un caractère purement interprétatif qui rend vaine toute critique constitutionnelle. Il ne peut, en particulier, être reproché au législateur d'avoir porté atteinte à des situations légalement acquises ni remis en cause les effets qui peuvent être légitimement attendus des dispositions législatives et réglementaires en vigueur (voir notamment, en ce sens, la décision n° 2018-700 QPC du 13 avril 2018, paragr. 8). Il était du reste parfaitement clair, lors des revalorisations auxquelles il a été procédé par voie réglementaire entre 2013 et 2017, que les départements intégralement compensés par les mécanismes de compensation issus de la loi de finances pour 2014 ne bénéficieraient d'aucune mesure compensatoire additionnelle.

En tout état de cause, à supposer que le Conseil constitutionnel estime que les dispositions litigieuses ont remis en cause des attentes légitimes que les départements pouvaient tirer de l'article L. 1614-2 du code général des collectivités territoriales, cet effet est justifié par un double motif impérieux d'intérêt général tiré :

- d'une part, de l'enrichissement injustifié qui résulterait d'une double compensation, en particulier celui des départements les plus riches de France (notamment Paris, les Yvelines et les Hauts-de-Seine) alors même qu'ils sont les principaux bénéficiaires du relèvement du taux des droits de mutation à titre onéreux ;

- d'autre part et corrélativement, de l'ampleur du risque financier pour l'Etat, qui pourrait représenter jusqu'à 5,6 milliards d'euros si l'ensemble des départements saisissaient le juge administratif et obtenaient gain de cause devant lui.

Le Conseil constitutionnel admet que tant le risque financier élevé que l'enrichissement injustifié qui résulterait de l'absence de validation rétroactive d'une mesure puissent constituer des motifs impérieux d'intérêt général (voir respectivement, d'une part, la décision n° 2014-695 DC du 24 juillet 1994, cons. 15 et la décision n° 2019-776 QPC du 19 avril 2019 éclairée par le commentaire aux cahiers du Conseil constitutionnel selon lequel : « *Le Conseil constitutionnel reconnaît qu'un motif financier peut constituer, à lui seul, « un motif impérieux d'intérêt général ». Toutefois, il exige que les enjeux financiers soient suffisamment importants* » et, d'autre part, la décision n° 2010-53 QPC du 14 octobre 2010, cons. 5).

Il y a lieu de relever par ailleurs qu'aucune décision juridictionnelle définitive reconnaissant un droit à compensation supplémentaire au titre des revalorisations du RSA entre 2013 et 2017 n'est intervenue à ce jour.

**3.** Enfin, la libre administration des collectivités territoriales ne saurait être compromise par l'absence de double compensation des revalorisations exceptionnelles du RSA intervenues entre 2013 et 2017. Ainsi qu'il est indiqué au point 2, le montant global des recettes tirées des dispositifs issus de la loi de finances pour 2014 excède très largement celui des charges résultant de ces revalorisations, tous départements confondus. Les

dispositions critiquées ne font pas obstacle, en outre, à ce qu'un département conteste le montant de la compensation qui lui a été accordée au regard des exigences de l'article L. 1614-2 du code général des collectivités territoriales, dans le cas où le produit des trois dispositifs de compensation prévus par la loi de finances pour 2014 n'aurait pas suffi à compenser les surcoûts liés aux revalorisations successives du RSA.

**Sur l'article 200 relatif à la revalorisation de certaines prestations sociales**

Cet article instaure des règles dérogatoires pour la revalorisation de certaines prestations sociales en 2020 :

- d'une part, selon le I, les plafonds de ressources mensuelles ouvrant droit à la réduction de loyer de solidarité prévue à l'article L. 442-2-1 du code de la construction et de l'habitation ne seront pas revalorisés, par dérogation au douzième alinéa de cet article qui prévoit une indexation sur l'évolution en moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation des ménages hors tabac, constatée pour l'avant-dernière année précédant la revalorisation ;

- d'autre part, selon le II, les aides personnelles au logement (aide personnalisée au logement, allocation de logement familiale et allocation de logement sociale) seront revalorisées de 0,3 % le 1er octobre 2020, par dérogation aux dispositions de l'article L. 823-4 du même code qui prévoit l'indexation de certains paramètres de calcul de ces aides sur l'indice de référence des loyers, sans préjudice de la revalorisation d'autre paramètres de calcul de ces aides prévue aux articles R. 822-5, R. 822-18 et D. 823-17 de ce code ;

- enfin, les III et IV prévoient que l'allocation aux adultes handicapés et le montant forfaitaire de la prime d'activité ainsi que le montant maximal de sa bonification seront revalorisés de 0,3 % le 1er avril 2020, par dérogation, respectivement, aux dispositions des articles L. 161-25 et L. 842-3 du code de la sécurité sociale prévoyant l'application d'un coefficient égal à l'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac sans pouvoir être inférieur à 1.

Par sa décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018 (paragr. 64 à 71), le Conseil constitutionnel a admis l'instauration, pour l'année 2019, de règles dérogatoires plus strictes pour le montant forfaitaire de la prime d'activité et l'allocation aux adultes handicapés, qui n'ont fait l'objet d'aucune revalorisation, et d'une revalorisation des aides personnelles au logement limitée à 0,3 %, comme le prévoit l'article 200 de la loi déférée. Rappelant qu'il est loisible au législateur de modifier, d'abroger ou de déroger à des dispositions antérieures, il a jugé que ces règles n'avaient pas privé de garanties légales les exigences découlant du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946.

Les II à IV de l'article 200, qui prévoient toutes une revalorisation de ces prestations sociales, fût-elle limitée, appellent la même réponse. Il en est de même pour la réduction de loyer de solidarité prévue au I du même article, étant observé que la désindexation des plafonds mensuels de ressources contribue à préserver sur le long terme le niveau des

ressources des bailleurs sociaux et leur capacité à financer les projets de construction de logements sociaux.

En outre, les titulaires des minimas sociaux que sont l'allocation de solidarité spécifique et le revenu de solidarité active ne sont pas placés dans la même situation que les titulaires des prestations affectées par les dérogations instituées, pour 2020, par les dispositions contestées. Les griefs tirés de la méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques doivent donc être écartés (voir la décision n° 2018-777 DC précédemment mentionnée, paragr. 68).

Enfin, le grief, succinctement présenté, tiré de la méconnaissance du principe d'annualité budgétaire découlant du principe du consentement annuel à l'impôt est radicalement inopérant.

**Sur l'article 217 relatif au prélèvement sur les droits de mutation à titre onéreux des départements franciliens au profit de la Société du Grands Paris**

**1.** La réévaluation du coût du Grand Paris Express financé par la Société du Grand Paris, à hauteur de 38,9 milliards d'euros 2012, nécessite d'attribuer à cette dernière des recettes fiscales supplémentaires lui permettant de rembourser la dette qu'elle contracte pour financer les investissements qu'elle réalise.

Dans le prolongement des mesures figurant dans la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, l'article 217 de la loi de finances pour 2020 affecte à cet établissement public une partie du produit des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements de la région Ile-de-France et la ville de Paris, pour un montant fixé à 75 millions d'euros en 2020 puis à 60 millions d'euros les années suivantes. Ce prélèvement se compose de deux fractions, dont l'une est assise sur le montant des droits, et l'autre, sur l'augmentation du produit de ces droits. Il se justifie par l'augmentation de la valeur foncière des territoires qui bénéficieront des investissements du Grand Paris Express, qui se traduira mécaniquement par une augmentation du produit des droits de mutation à titre onéreux.

**2.** Contrairement à ce qui est soutenu par les sénateurs auteurs de l'un des recours, cette mesure a été introduite dans la loi de finances pour 2020 selon une procédure conforme à la Constitution.

D'une part, aucune règle constitutionnelle ou organique ne soumet les amendements et sous-amendements du Gouvernement à un délai de recevabilité. En particulier, la date limite de dépôt des amendements qui peut être fixée par une assemblée sur le fondement de son règlement n'est pas opposable au Gouvernement dont le droit d'amendement est garanti par l'article 44 de la Constitution (décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, cons. 33 à 43). Par suite, la circonstance que cet article 217 procède d'un amendement du Gouvernement déposé postérieurement à la date limite de dépôt des amendements imparti aux députés est sans incidence sur sa régularité.

D'autre part, les sénateurs auteurs du recours critiquant cet article 217 ne précisent pas en quoi l'Assemblée nationale aurait été induite en erreur par l'affirmation selon laquelle le prélèvement litigieux est nécessaire pour assurer la soutenabilité financière des investissements de la Société du Grand Paris. Cette nécessité ressortait notamment des travaux conduits par M. Gilles Carrez sur les ressources de la Société du Grand Paris, qui a donné lieu à un rapport remis au Premier ministre en juillet 2018. Par suite, les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire n'ont pas été méconnues.

**3.** En outre, cette mesure trouve sa place en loi de finances sur le fondement du a) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances. En tant qu'elle modifie l'affectataire d'une imposition de toute nature établie au profit d'une collectivité territoriale, elle en modifie l'assiette au sens de ces dispositions (décision n° 2014-708 DC du 29 décembre 2014, cons. 4). Il convient en revanche de préciser que, contrairement à ce qui est soutenu par les sénateurs auteurs de l'un des recours, ce prélèvement ne constitue pas une nouvelle imposition de toute nature dont le législateur aurait dû fixer l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement, conformément aux dispositions de l'article 34 de la Constitution.

**4.** Aucune règle constitutionnelle n'impose que la réduction du produit d'une recette fiscale perçue par des collectivités territoriales soit compensée par le versement d'un montant de recettes comparable. Il appartient seulement au législateur de ne pas méconnaître le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, selon lequel 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, et les dispositions organiques prises pour son application, et de ne pas réduire les ressources des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration.

Tel n'est assurément pas le cas en l'espèce. Le prélèvement ne représentera, en 2020, qu'environ 2,1 % du produit des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements franciliens et la ville de Paris en 2018, et environ 1,74 % de ce produit les années suivantes, dont 1,16 % au titre de la première fraction et 0,58 % au titre de la seconde. La répartition par collectivité s'établit comme suit :

| Dép. | Prélèvement en 2020 | Prélèvement en % des DMTO |
|---|---|---|
| 75 | -31 303 853 | -2,7% |
| 77 | -5 142 635 | -2,0% |
| 78 | -5 149 891 | -1,4% |
| 91 | -3 297 121 | -1,4% |
| 92 | -14 802 744 | -2,2% |
| 93 | -5 824 452 | -2,4% |
| 94 | -4 300 561 | -1,4% |
| 95 | -5 178 743 | -2,3% |

Ce prélèvement n'aura pas pour effet, à l'évidence, de réduire la part des ressources propres à un niveau inférieur à celui de l'année 2003, année de référence retenue par le dernier alinéa de l'article LO. 1114-3 du code général des collectivités territoriales. Le ratio d'autonomie financière des départements, qui s'élevait à 58,6 % en 2003, atteint aujourd'hui 73,9 %. Leur marge financière, qui correspond à l'écart entre leurs ressources

propres et celles qui résulteraient de l'application du ratio de 58,6 %, est supérieur à 10 milliards d'euros. Le prélèvement de 75 millions d'euros en 2020 puis de 60 millions d'euros par an les années suivantes, n'affectera donc que très faiblement le ratio d'autonomie financière de la catégorie de collectivités territoriales que constituent les départements.

**5.** La mesure litigieuse ne méconnaît nullement le principe d'égalité entre les départements franciliens, d'une part, et la région Ile-de-France et les communes qu'elle compte, d'autre part. D'abord, en effet, les premiers perçoivent des recettes incomparablement supérieures au titre des droits de mutation à titre onéreux : ils ont ainsi bénéficié de 3,45 milliards d'euros à ce titre en 2018, contre 528 millions d'euros pour les communes franciliennes et 62 millions d'euros pour la région. En outre, seuls les départements disposent d'un pouvoir de modulation des taux de cette imposition en vertu de l'article 1594 D du code général des impôts. Enfin le législateur a pu faire le choix de ne mettre à contribution que les départements, au titre d'une imposition dont le produit est directement et significativement affecté tant par les annonces que par la réalisation des infrastructures financées par la Société du Grand Paris ; ce dynamisme ne s'observe pas dans les mêmes proportions pour d'autres impositions perçues par d'autres collectivités territoriales comme la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ou la taxe foncière sur les propriétés bâties.

**6.** Enfin, le principe d'égalité devant la loi n'imposait pas au législateur de traiter différemment les départements de la grande et de la petite couronne. Les modalités de calcul du prélèvement, qui reposent sur un prorata du montant des droits de mutation perçus, pour la première fraction, et au prorata de l'augmentation du produit de cette taxe, pour la seconde fraction, n'introduisent par construction aucune rupture caractérisée d'égalité devant les charges publiques entre les départements.

**Sur l'article 264 relatif à l'aide médicale de l'Etat**

L'aide médicale de l'Etat prévue à l'article L. 251-1 du code de l'action sociale et des familles bénéficie, sous condition de ressources, aux étrangers en situation irrégulière résidant en France de manière ininterrompue depuis plus de trois mois. Cette aide, accordée pour une période d'un an, consiste en la prise en charge des frais énumérés à l'article L. 251-2 du même code, assortie de la dispense d'avance de certains frais.

En l'espace de dix ans, les crédits consacrés à l'aide médicale d'Etat ont augmenté d'environ 65 % (de 540 millions d'euros en 2009 à 893 millions d'euros prévus en 2019), sous l'effet conjugué de l'augmentation du nombre de bénéficiaires (+ 55 % entre 2009 et 2019) et de celle des coûts de traitement des pathologies prises en charge, mais aussi d'abus et de fraudes mis en lumière en dernier lieu par le rapport conjoint de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires sociales remis à la ministre des solidarités et de la santé le 5 novembre 2019.

L'article 264 de la loi de finances pour 2020 met en œuvre la recommandation n° 7 de ce rapport d'inspection en subordonnant la prise en charge de certaines prestations de soins programmées définies par décret en Conseil d'Etat et délivrées à des étrangers majeurs à

une condition d'ancienneté du bénéfice de l'aide médicale d'Etat, dans la limite de neuf mois.

Il résulte du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 qu'un étranger, même en situation irrégulière, ne peut pas être laissé sans soins si son état de santé le requiert (décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, cons. 122 à 127). Pour autant, le législateur peut, sans méconnaître ces exigences, subordonner le bénéfice de l'aide médicale d'Etat à une condition de séjour ininterrompu de trois mois afin d'éviter la prise en charge intégrale pendant un an des dépenses de soins engagées au bénéfice de personnes qui ne séjournent en France que pour une très courte durée, dès lors que la loi garantit la dispensation à celles-ci des soins urgents dont l'absence mettrait en jeu leur pronostic vital ou pourrait conduire à une altération grave et durable de leur état de santé (décision n° 2003-488 DC du 29 décembre 2003, cons. 16 à 18). Il peut également subordonner la prise en charge de soins coûteux dispensés aux étrangers majeurs à la vérification des conditions auxquelles l'octroi de l'aide médicale d'Etat est subordonnée, sans opérer une conciliation qui n'est pas disproportionnée entre les exigences constitutionnelles, d'une part, de bon emploi des deniers publics et de lutte contre la fraude et, d'autre part, du droit à la protection de la santé (décision n° 2010-622 DC du 28 décembre 2010, cons. 35).

La condition d'ancienneté du bénéfice de l'aide posée par les dispositions critiquées est justifiée par les objectifs de valeur constitutionnelle de bon usage des deniers publics et de lutte contre la fraude. Elle vise à éviter la prise en charge de soins ne présentant aucun caractère d'urgence et dont le coût peut être élevé, au bénéfice de personnes séjournant de manière très temporaire ou de façon intermittente sur le territoire, et à répondre à l'alimentation des flux d'immigration irrégulière par le droit à la prise en charge de soins programmés non essentiels immédiatement après l'admission à l'aide, c'est-à-dire à l'issue d'un séjour ininterrompu de trois mois en situation irrégulière. De telles pratiques nuisent aux délais d'instruction et d'accès aux droits pour celles et ceux qui en ont réellement besoin.

En raison de son champ d'application et des garanties qui entourent sa mise en œuvre, la condition ainsi posée ne prive de garanties légales aucune exigence constitutionnelle, en particulier le droit à la santé protégé par le onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 :

- en premier lieu, elle ne s'applique qu'aux personnes majeures et uniquement aux primo-demandeurs, dans la mesure où les bénéficiaires de l'aide qui en obtiennent le renouvellement à l'expiration de la première année remplissent nécessairement la condition d'ancienneté, plafonnée à neuf mois ;

- en deuxième lieu, ce dispositif est circonscrit à des prestations programmées figurant sur une liste fixée par décret en Conseil d'Etat, sous le contrôle du juge administratif. Ne pourront être inscrites sur la liste que des prestations ne revêtant pas, en principe, un caractère d'urgence, eu égard à la nature des affections qu'elles ont pour objet de traiter. Ce faisant, le législateur a défini avec une précision suffisante le périmètre des soins dont la délivrance pourra être subordonnée à une condition d'ancienneté du bénéfice de l'aide. La liste précise

de ces soins ne relève pas des principes fondamentaux de l'aide sociale qu'il appartient au législateur de déterminer, en vertu de l'article 34 de la Constitution ;

- en troisième lieu, l'ancienneté exigée pour chacune des prestations, qui sera également fixée par décret en Conseil d'Etat, ne pourra excéder neuf mois. La mesure n'a donc ni pour objet, ni pour effet de restreindre le panier de soins pris en charge par l'aide médicale d'Etat, mais seulement, le cas échéant, de différer cette prise en charge de neuf mois au maximum à compter de l'ouverture des droits ;

- en quatrième et dernier lieu, le service du contrôle médical pourra, par dérogation, décider d'accorder la prise en charge avant l'expiration du délai prévu lorsque la non-réalisation des soins dans ce délai est susceptible d'avoir des conséquences vitales ou graves et durables sur l'état de santé de la personne. Cette disposition permet de tenir compte de situations particulières dans lesquelles une pathologie dont l'absence de traitement à brève échéance n'est, en principe, pas susceptible d'emporter des conséquences graves, justifiant l'inscription des prestations correspondantes sur la liste, requerrait néanmoins une intervention médicale rapide, compte tenu de l'état du patient. Elle n'impose pas de contraintes administratives excessives aux bénéficiaires de l'aide dès lors que la demande d'accord préalable sera formulée par les médecins au vu de l'état de santé du patient. Il y a lieu, à cet égard, de rappeler que le Conseil constitutionnel a déjà admis la création d'une procédure d'agrément des soins coûteux en vue de leur prise en charge par l'aide médicale d'Etat (décision n° 2010-622 DC du 28 décembre 2010, cons. 35).

L'invocation du principe constitutionnel de fraternité est, quant à elle, inopérante, dès lors que cette mesure n'interdit nullement de porter secours à un étranger en situation irrégulière dans le besoin et, notamment, ne fait pas obstacle à ce qu'un médecin dispense à cette personne les soins qu'il estime appropriés à son état, indépendamment de toute prise en charge financière par la collectivité.

*

Pour l'ensemble de ces raisons, le Gouvernement est d'avis qu'aucun des griefs articulés par les auteurs des trois recours n'est de nature à justifier la censure des dispositions contestées de la loi de finances pour 2020. Aussi estime-t-il que le Conseil constitutionnel devra rejeter ces recours.

2019-796 DC - Reçu au greffe du Conseil constitutionnel le 20 décembre 2019

ASSEMBLÉE NATIONALE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

Groupe les Républicains

*Le Président*

*Paris, le*
20 Décembre 2019

Monsieur le Président,

Conformément au second alinéa de l'article 61 de la Constitution, nous avons l'honneur de déférer au Conseil constitutionnel la loi de finances pour 2020.

A cet effet, vous voudrez trouver, ci-joint, la liste des signataires de ce recours ainsi qu'un mémoire développant les motifs de la saisine.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'expression de notre haute considération.

Damien ABAD.

Monsieur Laurent FABIUS
Président du Conseil constitutionnel
2, rue Montpensier
75001 PARIS

126, rue de l'Université - 75007 Paris 07 SP

2019-796 DC - Reçu au greffe du Conseil constitutionnel le 20 décembre 2019

# Saisine du Conseil constitutionnel

**PAR DES DEPUTES DU GROUPE LES REPUBLICAINS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE**

**SUR LA LOI DE FINANCES POUR 2020**

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Les députés soussignés ont l'honneur, en application des dispositions de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de déférer au Conseil constitutionnel l'ensemble de la loi de finances pour 2020, telle qu'elle a été adoptée par le Parlement le 19 décembre 2019.

Les députés auteurs de la présente saisine estiment que la loi déférée porte atteinte à plusieurs principes et libertés constitutionnels.

A l'appui de cette saisine, sont développés les griefs suivants.

***

**Sur l'inconstitutionnalité de l'article 154**

Les dispositions de l'article 154 de la loi déférée n'ont pas leur place dans une loi de finances. Il s'agit donc à l'évidence d'un cavalier budgétaire.

En effet, ces dispositions autorisent l'administration fiscale à traquer les comptes des contribuables sur les réseaux sociaux, via un traitement algorithmique, pour détecter la fraude fiscale. Cette mesure n'est donc pas relative à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature, elle n'affecte pas l'équilibre budgétaire et n'affecte pas les dépenses budgétaires de l'année. Cet article est, par ailleurs, totalement neutre sur le partage des ressources entre l'Etat et une ou plusieurs collectivités territoriales.

Or, en droit, il est de jurisprudence constante (*Cons. const. 29 décembre 2005, n° 2005-530 DC, Loi de finances pour 2006, point 103 ; Cons. const. 29 décembre 2009, n° 2009-600 DC, Loi de Finances rectificative pour 2009, point 11 ; Cons. const. 29 décembre 2012, n° 2012-662 DC, Loi de Finances pour 2013, point 142 ; Cons. const. 28 décembre 2017, n° 2017-758 DC, Loi de Finances pour 2018, point 145*) qu'une disposition qui 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, qui n'a pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État, qui n'a pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières, et qui 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, n'a pas sa place dans une loi de finances.

En l'espèce, l'article 154 de la loi de finances, malgré la circonstance de lutte contre la fraude, ne se rattache à aucune de ces catégories. Le Conseil d'État, dans l'avis sur cet article révélé par la presse, partage d'ailleurs cette même analyse.

Aussi les requérants souhaitent que le Conseil se prononce sur la place de cet article au sein de la loi de finances pour 2020, selon le champ défini par l'article 34 de la LOLF, et le déclare inconstitutionnel.

**Sur l'inconstitutionnalité de l'article 15**

Le fait de conditionner le bénéfice d'un crédit d'impôt à un plafond de revenus méconnaît le principe d'égalité devant les charges publiques. En effet, des personnes qui procèdent aux mêmes dépenses seront, dans un cas, éligibles au crédit d'impôt et dans l'autre non, uniquement en fonction des revenus du ménage. De même, le fait de faire varier les caractéristiques du crédit d'impôt selon qu'est dépassé ou non un plafond de revenus pose la même question constitutionnelle.

Le Conseil constitutionnel, lorsqu'il contrôle des mécanismes de réduction d'impôt ou de crédit d'impôt, s'assure que leurs caractéristiques n'entraînent pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. Il a déjà validé des dispositions prévoyant un plafonnement des réductions d'impôt dont peut bénéficier le foyer fiscal et admis que ce plafonnement puisse inclure certaines réductions d'impôt à l'exclusion d'autres réductions d'impôt (décision n° 2010-622 DC, considérants 20 à 25). De même, il a déjà admis des modulations du montant de la réduction d'impôt en fonction de critères tels que les charges de famille (par exemple la majoration de la réduction d'impôt accordée au titre de l'emploi d'un salarié à domicile si le ménage compte plus de deux personnes, décision n° 2004-511 DC, considérants 38 à 42). Ces critères de plafonnement ou de modulation ne sont pas en eux-mêmes contraires à l'égalité devant les charges publiques, dès lors qu'ils sont en adéquation avec l'objectif poursuivi par le législateur.

Ainsi, dans le cas du dispositif du CITE, il n'est pas question de contester le plafonnement prévu par le 4 de l'article 200 quater du CGI, qui prévoit qu'un ménage ne peut bénéficier, sur cinq ans, d'une réduction d'impôt cumulée à ce titre, excédant 2 400 euros pour une personne seule (et modulée à la hausse selon la composition du ménage).

**La question de principe que posent certaines dispositions de l'article 15 de la loi de finances est en fait celle de savoir si l'on peut utiliser les mécanismes des crédits d'impôt et réductions d'impôt pour mener une politique sociale de la même façon que l'on utilise les dispositifs d'aide sociale.** Autant il est dans la logique même d'un dispositif d'aide sociale de différencier les personnes en fonction de leurs revenus, autant introduire cette même logique pour les crédits d'impôt et réductions d'impôt pose le problème de la poursuite d'objectifs étrangers aux avantages fiscaux.

Un dispositif de réduction ou de crédit d'impôt poursuit un objectif incitatif : il vise à inciter les contribuables à adopter certains comportements, à pratiquer certaines dépenses ou à choisir certains investissements qu'il semble souhaitable d'encourager. Le législateur poursuit ainsi au travers de l'outil fiscal le développement de certaines actions, mais cela sans chercher à traiter différemment les contribuables qui répondent à l'incitation. Le Conseil constitutionnel doit s'assurer que les critères retenus pour bénéficier d'un avantage fiscal sont en adéquation avec l'objectif poursuivi. Il est très important de faire contrôler cela par le Conseil constitutionnel : sinon, demain, la tentation pourra être grande pour le législateur fiscal, pour faire des économies sur les dépenses fiscales, de soumettre un grand nombre d'entre elles à une condition de revenu maximal et d'en priver les contribuables qui acquittent l'impôt le plus élevé. Le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile pourrait devenir un crédit d'impôt « emploi d'un salarié à domicile par des ménages modestes », le crédit d'impôt pour les frais de garde de jeunes enfants pourrait devenir un crédit d'impôt « frais de garde de jeunes enfants des ménages modestes », etc…

En l'occurrence, l'objectif du CITE, depuis sa création, est l'incitation à l'aménagement des logements pour permettre qu'ils consomment à terme moins d'énergie. **Les modifications apportées au dispositif par la loi de finances pour 2020 et sa mise en extinction ne sauraient disqualifier ou requalifier l'objectif, qui demeure tant que le crédit d'impôt n'est pas supprimé.**

**Dès lors, introduire un critère de revenu pour bénéficier du crédit d'impôt transition énergétique revient à retenir un critère qui est sans rapport avec l'objectif poursuivi par ce crédit d'impôt et qui méconnaît l'égalité devant les charges publiques.**

Il en va de même pour la disposition qui modifie le montant susceptible d'être pris en compte au titre du crédit d'impôt non pas selon la nature de la dépense mais selon les revenus du ménage.

En revanche, le législateur, afin de prendre en considération le fait que le coût de ces aménagements est difficilement supportable pour les ménages les plus modestes, peut, sans méconnaître l'égalité devant les charges publiques, prévoir des mécanismes d'aide. A ce titre, le II de l'article 15 de la loi de finances prévoit dès 2020, en deçà d'un seuil de revenus, la transformation du CITE en un dispositif de prime au moins aussi favorable que le CITE.

C'est pourquoi le Conseil pourrait considérer que la transformation du crédit d'impôt en prime en deçà d'un seuil de revenus n'est pas contraire à la Constitution, alors même qu'est en revanche contraire à la Constitution l'introduction d'un plafond de revenus pour pouvoir bénéficier du crédit d'impôt. Cela devrait le conduire à censurer uniquement, à l'article 4 de la loi de finances :

– le 2° du a et le 2° du b du 4 bis de l'article 200 quater du CGI, et par voie de conséquence, les c et d du même 4 bis ;

– la dernière colonne du tableau du 5 et la dernière colonne du tableau du 5 bis du même article 200 quater

Au regard de l'objet de l'article 13, qui est d'assurer une domiciliation fiscale des dirigeants d'entreprises et de taxer ainsi en France des personnes du fait de leur activité professionnelle, retenir comme critère le fait que l'entreprise réalise un chiffre d'affaires annuel supérieur à 250 millions d'euros pose un problème d'inadéquation des critères retenus pour instaurer la présomption de domiciliation fiscale.

En effet, même si on peut supposer que plus le chiffre d'affaires d'une entreprise est élevé et plus ses dirigeants sont susceptibles de ne pas être domiciliés fiscalement en France, du fait du caractère international du recrutement des dirigeants de grandes entreprises, cette corrélation n'est pas suffisamment étayée pour justifier une telle différence de traitement selon que le dirigeant exerce ses fonctions dans une entreprise dont le chiffre d'affaires excède 250 millions d'euros ou non.

Autant le critère du siège social de l'entreprise peut paraître en lien avec l'objet de la disposition, autant celui du chiffre d'affaires est sans lien avec cet objet.

Un tel critère crée par conséquent une rupture d'égalité devant les charges publiques qui appelle une censure de l'ensemble de la disposition. En effet, le Conseil constitutionnel ne saurait

substituer son appréciation à celle du législateur pour déterminer s'il conviendrait de prévoir une présomption de domiciliation fiscale pour l'ensemble des dirigeants d'entreprises ayant leur siège social en France quel que soit le chiffre d'affaires des entreprises.

**Sur l'inconstitutionnalité de l'article 16**

L'article 16 de la loi de finances pour 2020 supprime, pour les résidences principales, la taxe d'habitation qui est un impôt prélevé au profit de certaines collectivités territoriales et de leurs groupements. Cette suppression, qui vise à la mise en œuvre des réserves qu'avait émises le Conseil constitutionnel sur sa suppression partielle[1], sera progressive et pleinement effective en 2023.

Afin de compenser cette suppression, les dispositions législatives entendent transférer aux communes et à certains groupements de coopération intercommunale, le produit de la fiscalité de diverses impositions locales. Ce transfert serait lui-même compensé par l'affectation aux profits d'autres collectivités territoriales, dont les départements, d'une fraction du produit d'impôts d'État.

Ces dispositions ne sauraient, en l'état, être jugées de manière inconditionnelle comme conformes à la Constitution.

L'article 72-2 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose en effet que :

> *« 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 œuvre.*
> *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. (...) »*

Les articles L.O.1114-2 et 3 du code général des collectivités territoriales[2] précisent, pour l'application de ces dispositions constitutionnelles, que :

> *« **Article L.O.1114-2 :** Au sens de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus,*

---

1 CC, 28 décembre 2017, Loi de finances pour 2018, n° 2017-758 DC.

2 Cet article résulte de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

*des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs.*
*« Pour la catégorie des communes, les ressources propres sont augmentées du montant de celles qui, mentionnées au premier alinéa, bénéficient aux établissements publics de coopération intercommunale.*
*« **Article L.O.1114-3 :** Pour chaque catégorie de collectivités, la part des ressources propres est calculée en rapportant le montant de ces dernières à celui de la totalité de leurs ressources, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation et des transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie.*
*« Pour la catégorie des communes, la totalité des ressources mentionnées à l'alinéa précédent est augmentée du montant de la totalité des ressources dont bénéficient les établissements publics de coopération intercommunale, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation. Cet ensemble est minoré du montant des transferts financiers entre communes et établissements publics de coopération intercommunale.*
*« Pour chaque catégorie, la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003. ».*

Il résulte de ces dispositions combinées que le Constituant a entendu consacrer une certaine autonomie financière propre à garantir le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Cette autonomie financière doit cependant se distinguer de la notion d'autonomie fiscale[3].

Le Conseil d'État a pu considérer[4] que :

*« S'agissant des départements, le Conseil d'État a observé que la baisse de la dotation globale de fonctionnement pour les départements s'élève à 1,148 milliard d'euros, après une réduction de 476 millions en 2014 et que, pour certains départements, elle s'ajoutera à l'augmentation des prélèvements opérés par les fonds de péréquation, alors même que les dépenses au titre de l'aide sociale continuent de progresser et représentent près des deux tiers de leurs dépenses de fonctionnement.* ***Il y a donc lieu de s'assurer, par des simulations, que l'effet combiné de ces mesures ne conduit pas pour un département déterminé à une diminution de ses ressources si importante et si rapide, au regard des contraintes pesant sur son budget et des marges de progression de ses ressources propres, que sa libre administration en serait affectée.***
*« À cet égard, il résulte des indications fournies par le Gouvernement que la baisse des ressources du département dont la contribution serait la plus élevée ne dépasserait pas, tous dispositifs confondus, 8,4 % de ses recettes réelles de fonctionnement. Cette diminution, pour importante qu'elle soit, ne paraît pas en l'état, au vu notamment des indications fournies par le Gouvernement sur la situation financière de cette collectivité, de nature à entraver sa libre administration. ».*

Il résulte de ce qui précède que le Parlement, par les lois de finances ne peut porter atteinte au principe constitutionnel susvisé[5]. Il appartient au Conseil d'État, avant dépôt du projet de loi de finances annuel auprès de l'Assemblée nationale, puis au Conseil constitutionnel, avant la

3 CC, 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010, n°2009-599 DC.
4 CE Sect. des finances, avis sur le projet de loi de finances pour 2015, n° 389.190.
5 CC, 29 décembre 2005, Loi de finances pour 2006, n° 2005-530 DC.

promulgation de la loi de finances annuelles dans les conditions posées par l'article 61 de la Constitution, de s'assurer que la mise en œuvre de dispositions législatives nouvelles ne puisse en aucune manière porter atteinte à ces principes.

Ce contrôle se porte en réalité à deux niveaux.

En premier lieu, un contrôle « macro-financier » qui porte sur l'impact financier et, par voie de conséquence, sur la constitutionnalité des dispositions législatives contestées au regard des collectivités concernées prises dans leur globalité par regroupement suivant leurs formes et niveaux qui sont regroupées sous formes de « catégories ».

En deuxième lieu, un contrôle « micro-financier » qui porte sur l'impact financier de ces mêmes dispositions législatives au regard de telle collectivité particulière qui aurait, en raison de considérations qui lui sont propres, une situation particulière.

Le Conseil constitutionnel a pu déjà vérifier l'effectivité de l'impact de mesures fiscales afin de déterminer si les dispositions législatives qui lui étaient déférées étaient conformes à la Constitution[6] avant de les censurer. Il n'y a donc nul obstacle de principe à opérer un tel contrôle ou, tout du moins, à réserver la possibilité d'un tel contrôle.

Au cas présent, la notion de « ressource propre » soulève une triple difficulté.

Tout d'abord, la doctrine tant scientifique[7] qu'organique -y compris la plus autorisée[8]- s'interroge sur la pertinence de la notion de « ressources propres », au sens des dispositions de l'article 72-2 de la Constitution, en tant que celle-ci incorporerait des transferts de produits de la fiscalité d'État sur lesquelles les collectivités n'ont aucune maîtrise de l'évolution des flux ou de la ressource.

Ensuite, car cette qualification de « ressources propres », appliquée aux transferts de fiscalité nationale, pour lesquelles les collectivités territoriales n'ont ni maîtrise de l'assiette, des taux, des modalités d'exonération ou du montant global, ne permet nullement de s'assurer de la pérennité et de l'adéquation de la ressource financière au regard des compétences des collectivités concernées. Il importe peu, à cet égard, qu'il s'agisse de compétences transférées ou anciennes dès lors que le législateur peut en moduler la portée sans que les collectivités ne puissent ni s'y opposer, ni obtenir une modification des sommes et autres ressources compensatrices en cause.

Enfin, car les projections chiffrées et autres simulations divergent entre celles opérées par l'État et celles réalisées par les collectivités concernées. L'État partant du principe que les transferts et compensations opérées sont exactes dès l'origine et que l'évolution des missions à charge des collectivités ne justifient pas d'autres évolutions dans le temps que la prise en compte de l'inflation, de l'érosion monétaire ou de l'évolution de certains indicateurs macro-économiques. A l'inverse, les collectivités concernées, instruites par l'expérience de près de 40 années de décentralisation, sont parfaitement conscientes que l'évolution des besoins des populations, des circonstances démographiques et économiques implique une évolution importante des missions

---

6 CC, 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010, n° 2009-599 DC.

7 J.-M. Pontier, « Sur les notions controversées : "ressources propres", "ensemble des ressources", "part organisant le transfert de compétence" », RA 2004 p. 397.

8 J.-E. Schœttl, « Questions sur l'autonomie financières des collectivités locales », LPA 12 juillet 2019.

qui sont à leur charge pour lesquelles l'État se désengage financièrement opportunément à un instant donné. Il y a dans ce dernier cas toujours un différentiel qui n'est jamais compensé et qui résulte souvent d'obligations législatives.

En réalité, le Conseil constitutionnel est ici confronté à une double difficulté.

Soit, il remet en cause la réalité de la sincérité du budget de l'État et des projections financières opérées par la loi de finances, ce qui n'a jamais été opéré jusqu'à ce jour du fait des nécessaires imprécisions résultant d'une situation future et des marges qui en résultent, et qui demeure théorique à ce jour.

Soit, il considère qu'il appartient au Parlement, sous son contrôle, de vérifier annuellement si les conditions constitutionnelles de la libre administration des collectivités territoriales, y compris dans sa composante financière, sont remplies.

C'est dans cette dernière voie que les saisissants souhaiteraient que le Conseil constitutionnel se prononce par la voie d'une réserve d'interprétation portant spécifiquement sur l'article 16 de la loi déférée.

**Sur l'inconstitutionnalité des articles 74 et 76**

Les articles 74 et 76 de la loi de finances pour 2020 méconnaissent le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales, lequel a notamment pour conséquence la compensation financière intégrale des transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales.

**Sur l'article 76**

L'article 72-2 alinéa 4 de la Constitution française prévoit en effet que « *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* ». Ces dispositions consacrent donc une compensation garantie, intégrale (principe d'équivalence entre les charges et les ressources afférentes) et concomitante des charges transférées, cette compensation étant également contrôlée et protégée par les juges administratif et constitutionnel, et devant être conforme à l'objectif d'autonomie financière des collectivités.

Elles s'appliquent à tout transfert de compétence effectué entre l'Etat et les collectivités territoriales, sans que leur application n'ait à être mise en œuvre seulement dans le cas de transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités.

Or, dans les dispositions de l'article 76, relatif à la compensation financière de la recentralisation des compétences en matière d'apprentissage, la compensation est fixée de manière unilatérale par le Gouvernement, sans qu'aucune concertation ni évaluation préalable des montants en bonne et due forme n'ait eu lieu préalablement, et en méconnaissance totale du principe de compensation intégrale des charges.

1. Ces dispositions méconnaissent le principe de compensation « *équivalente* » ou « *intégrale* » et, partant, de neutralité budgétaire des transferts de compétences, consacré par l'article 72-2

alinéa 4 de la Constitution et précisé par les dispositions du Code général des collectivités territoriales (CGCT) pour les collectivités.

En effet, ce principe doit s'appliquer tant lorsqu'il s'agit pour l'Etat de confier une nouvelle compétence aux collectivités locales que lorsqu'il s'agit d'une recentralisation de compétences, c'est-à-dire lorsque l'Etat reprend à un niveau de collectivité locale une compétence qui lui était légalement confiée.

Les régions, reprenant les compétences dont elles disposaient en matière d'apprentissage, conséquemment à la mise en œuvre de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, se voient pourtant privées de l'application de ces principes cardinaux du droit à compensation, consacrés par le juge constitutionnel et le juge administratif.
Le législateur n'a en effet pas précisé ici les conditions et garanties de la compensation, puisqu'il s'est contenté de fixer unilatéralement, sans consultation préalable des régions ni de la Commission consultative sur l'évaluation des charges, le montant de la compensation financière à verser à chaque région.

Au total, cette compensation s'élève à 218.179.119 € (268.156.019 € avec la compensation prévue au III de l'article, lequel opère néanmoins une confusion entre la compensation afférente à la recentralisation des compétences d'apprentissage et celle afférente aux primes d'apprentissage devant continuer à être assumées par les régions pour les contrats d'apprentissage en cours, de sorte qu'il ne peut être considéré que la compensation complémentaire de 49.976.900 € pourrait être prise en compte ici) a visiblement été fixée sur la base d'une étude rendue par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'Administration dont les régions n'ont pas eu connaissance.

Or le montant de compensation financière minimal total s'élève en réalité pour l'ensemble des régions à une somme comprise entre 300 et 350 millions d'euros.
Plus généralement, le législateur ne respecte ici aucun des principes de la compensation financière afférente à un transfert de compétence, le juge opérant un contrôle sur l'existence de précisions sur les conditions et les garanties de la compensation[9].

En premier lieu, la compensation n'est pas intégrale et, donc, pas neutre budgétairement pour les régions. Les charges afférentes à l'apprentissage transférées par les régions à l'Etat sont en effet drastiquement inférieures aux ressources qui lui sont retirées, et, par ailleurs, les sommes qu'il est prévu d'allouer aux régions aux termes de l'article 76 de la loi de finances pour 2020 dans sa rédaction actuelle ne compensent pas ce delta.

Cela est contraire à la jurisprudence constitutionnelle, ayant consacré un principe d'équivalence entre les charges constatées à la date du transfert et les ressources afférentes à un transfert de compétence[10], et administrative[11]. Le Conseil d'Etat a en effet très clairement indiqué que le législateur doit procéder à « *une exacte compensation des charges transférées conformément au principe constitutionnel de compensation intégrale des transferts de compétences* »[12].

---

[9] Conseil d'Etat, 30 décembre 2010, *Département des Côtes d'Armor*, n° 341612.
[10] Conseil Constitutionnel, 29 décembre 2003, *Loi de finances pour 2004*, n° 2003-489 DC ; 13 janvier 2005, *Loi de programmation pour la cohésion sociale*, n° 2004-509 DC.
[11] Conseil d'Etat, 29 octobre 2010, *Département de la Haute-Garonne*, n° 342072.
[12] Conseil d'Etat, 15 juillet 2010, *Région Lorraine*, n° 340492.

L'évaluation du droit à compensation ne peut être fixée d'autorité par le législateur à 218 millions d'euros, il y a lieu de procéder à une évaluation précise et individualisée par région de ces montants.

En deuxième lieu, les charges n'ont pas été évaluées à la date du transfert, ce qui est, là encore, contraire à la règle applicable en matière de neutralité financière des transferts de compétence, tel que consacré par le juge constitutionnel et le juge administratif[13] et ce en application notamment des dispositions de l'article L. 1614-1 du CGCT aux termes duquel :

> « *Tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'Etat et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant par l'Etat aux collectivités territoriales (...) des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Ces ressources sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'Etat au titre des compétences transférées (...). Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées* ».

Ainsi, ni l'exercice 2018 ni l'exercice 2019, au cours desquels les régions exercent pourtant encore pleinement leurs compétences en matière d'apprentissage, ne sont prises en compte dans la rédaction actuelle da loi de finances pour 2020, ce qui est parfaitement contraire à ce qu'a prévu le législateur en matière de recentralisation du RSA par exemple.

En troisième lieu, les charges n'ont pas fait l'objet d'une évaluation selon les conditions requises, ainsi que prévu pour les accroissements et diminutions de charges affectant les collectivités territoriales par l'article L. 1614-3 du CGCT.
Ces charges devraient faire l'objet d'une évaluation individualisée par la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) du Comité des finances locales, puis donner lieu à l'édiction d'un arrêté du Ministre de l'Intérieur et du Ministre de l'action et des comptes publics propre à chaque région[14].

2. Ces dispositions méconnaissent également le principe de libre administration des collectivités territoriales, consacré par l'article 72 de la Constitution.

En effet, la compensation financière allouée par la loi de finances pour 2020 en l'état de la rédaction de son article 76 ne saurait satisfaire les régions puisqu'il en résulte un reste à charge d'un montant compris a minima entre 80 et 130 millions d'euros.
Le législateur entrave ainsi la liberté financière et, partant, la libre administration des régions en compensant de manière insuffisante ce transfert de compétence[15].
Il appartient au législateur de réévaluer le niveau de compensation financière alloué aux régions, après une évaluation contradictoire et préalable des charges transférées, à défaut de quoi il s'expose à une censure du dispositif par le juge constitutionnel[16].

---

[13] Cf. notamment, la décision du Conseil Constitutionnel du 23 janvier 2005 précitée ; Pour un rappel récent par le Conseil d'Etat : 27 septembre 2017, *Département de La Réunion*, n° 409388.
[14] Ainsi que prévu dans la version du texte du Sénat.
[15] Le caractère insuffisant de la compensation financière afférent à l'exercice d'une compétence transférée est également examiné par le juge au regard du principe de libre administration des collectivités territoriales : Conseil d'Etat, 20 avril 2011, *Départements de la Seine-Saint-Denis et de l'Hérault* (n° 346205 et 346239) et *Département de la Somme* (n° 346460).
[16] Voir pour l'émission de réserves d'interprétation s'agissant du financement de l'allocation personnalisée d'autonomie : Conseil Constitutionnel, 30 juin 2011, *Départements de la Seine-Saint-Denis et de l'Hérault*, Concours de l'État au financement par les départements de l'allocation personnalisée d'autonomie, n° 2011-143.

Le reste à charge pour les régions caractérise en effet, par son ampleur, une dénaturation du principe de libre administration des collectivités territoriales.

3. Le législateur méconnait également le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales.

Ce principe garantit en effet que les transferts de compétence impactant les collectivités territoriales ne soient pas subis sans une compensation budgétaire juste de l'Etat[17].
L'un des piliers de l'autonomie financière des collectivités territoriales est en effet le principe de compensation financière prévu par l'article 72-2 alinéa 4 de la Constitution[18].

Or, les dispositions contestées ont pour effet de réduire conséquemment les ressources propres[19] des régions par rapport aux sommes auxquelles elles auraient eu droit après une évaluation contradictoire et adaptée des transferts de charges.
Toutes choses égales par ailleurs, le défaut de compensation financière prive les régions d'une partie de leurs ressources, lesquelles faisaient historiquement partie d'une dotation générale de décentralisation ayant permis le financement de diverses politiques publiques, par la suite intégrée au sein de la taxe d'apprentissage.

Le dispositif de l'article 76 de la loi de finances pour 2020 affecte ainsi indéniablement l'autonomie financière des régions de manière défavorable et encourt la censure pour ce motif encore.

La Direction générale des collectivités locales précise d'ailleurs très clairement que la compensation financière doit être *« conforme à l'objectif d'autonomie financière inscrit dans la Constitution »*[20], ce qui n'est pas le cas ici.

4. Enfin, les dispositions de l'article 76 de la loi de finances pour 2020 méconnaissent le principe d'égalité devant les charges publiques des collectivités territoriales, protégé par les articles 6 et 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

Ce principe est en effet parfaitement applicable aux collectivités territoriales et entre collectivités territoriales[21] et, par ailleurs, aussi bien dans l'hypothèse où la loi prévoit l'octroi de prestations que dans les cas où elle impose des sujétions[22].

---

[17] Matthieu Conan, *L'autonomie financière des collectivités territoriales*, AJDA 2012. 759.
[18] X. Cabannes, *Le contentieux des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales*, AJDA 2016, p. 598.
[19] Les régions perçoivent en effet, jusqu'au 31 décembre 2019, une ressource régionale pour l'apprentissage constituée de 51 % de la taxe d'apprentissage et d'une fraction de taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques : au sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, il s'agit de ressources propres des régions puisque la loi en fixe le taux ou une part locale d'assiette de ces deux taxes (voir Conseil Constitutionnel, 29 juillet 2004, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, n° 2004-500 DC).
La « *ressource régionale pour l'apprentissage* » a en effet été déterminée par le législateur à l'article L. 6241-2 du Code du travail, dans sa rédaction antérieure à la modification par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.
[20] DGCL, *Droit et doctrine de la compensation, Les principes généraux de la compensation financière des compétences décentralisées.*
[21] Par exemple : Conseil d'Etat, 19 octobre 2016, *Commune de Courbevoie*, n° 400574 ; Conseil Constitutionnel, 8 juin 2018, *Communauté d'agglomération du Grand Sénonais, Garantie d'octroi d'une dotation d'intercommunalité à hauteur de 95 % de la dotation de l'année précédente*, n° 2018-711 QPC.
[22] Conseil Constitutionnel, 30 décembre 1987, *Loi de finances pour 1988*, n° 87-237 DC.

Pour qu'il soit effectivement respecté, il faut que le législateur fonde son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il poursuit, cette appréciation ne devant pas entraîner une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques entre les collectivités[23].

En l'occurrence, l'article 76 de la loi de finances pour 2020 fixe d'autorité les compensations financières applicables à chaque région au titre de la suppression de compétences des régions en matière d'apprentissage, aux termes de plusieurs tableaux.

Les montants figurant dans ces tableaux sont différents d'une région à une autre, sans qu'elles ne soient mises en mesure de comprendre les montants retenus à leur égard ni ceux appliqués aux autres régions.

Aucun critère objectif ou rationnel n'a manifestement permis de fixer le montant de ces compensations, qui résultent en réalité d'une étude réalisée par des inspections générales à laquelle les régions n'ont même pas eu accès.

Les spécificités régionales n'ont, par ailleurs, pas été discutées avec chacune d'entre elles, ce qui ne permet pas d'assurer le respect du principe d'égalité devant les charges publiques entre celles-ci (l'égalité ne signifiant pas, naturellement, que la même somme de compensation soit affectée à l'ensemble des régions).

Enfin, toutes les régions vont supporter une charge financière, plus ou moins importante selon le cas, afférente à la circonstance que l'évaluation des charges transférées n'a pas été réalisée sur une période d'évaluation correcte.

Le législateur porte donc une atteinte grave au principe d'égalité devant les charges publiques des régions.

**Sur l'article 74**

Les requérants remettent également en cause l'arrêt complet de la compensation étatique de la prime à l'apprentissage que les régions versent aux entreprises de moins de onze salariés, prévu par le III de l'article 74 de la loi de finances pour 2020.

Il a en effet été prévu le versement par l'Etat d'une aide unique afférente à l'emploi d'apprentis à compter du 1er janvier 2019, les régions demeurant en charge du versement de la prime à l'apprentissage aux employeurs pour les contrats conclus avant cette date et ce jusqu'au terme de ces contrats.

En contrepartie du versement de cette prime régionale, il avait été légalement prévu un remboursement étatique par la loi de finances pour 2014, auquel la présente loi de finances met brutalement un terme, qui plus est sans aucune explication dans l'exposé des motifs de la disposition en cause.

Les contrats d'apprentissage pouvant en effet être d'une durée de trois ans et la prime à l'apprentissage étant versée chaque année de formation, la suppression de la compensation étatique prévue par l'article 74 III de la loi de finances pour 2020 induit un manque à gagner

[23] Conseil Constitutionnel, 6 juin 2014, *Commune de Guyancourt, Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France*, n° 2014-397 QPC.

considérable pour les régions, qui ne bénéficient pas d'un accompagnement financier étatique jusqu'à l'extinction totale des contrats en cours à la date d'entrée en vigueur de la réforme comme cela avait été le cas lors de la réforme de 2014.

A cet égard, la majoration de compensation étatique prévue par le III de l'article 76 de la dernière version de la loi de finances ne saurait satisfaire les régions :

- D'une part, il est à noter que le montant de cette majoration s'élève à 49.976.900 €, très loin du montant total du manque à gagner régional en matière de prime d'apprentissage, évalué pour 2020 et 2021 à 130 millions d'euros (90 millions d'euros pour 2020 et 40 pour 2021) ;

- D'autre part, cette majoration n'est pas seulement destinée à couvrir le reliquat des dépenses liées aux primes d'apprentissage versées par les employeurs mais également les charges incombant aux régions au titre du financement des politiques régionales facultatives à destination des apprentis.

Il est donc patent que cette majoration de compensation étatique ne couvre pas le manque à gagner régional au titre de la prise en charge de la prime à l'apprentissage versée aux employeurs pour 2020 et 2021.

De sorte que le législateur ne respecte pas le principe de neutralité budgétaire puisqu'il laisse à la charge des régions des sommes afférentes au soutien à l'apprentissage, mais en n'appliquant plus la compensation étatique légalement prévue à cet effet.

Ce faisant, il méconnaît, une fois encore, la libre administration des régions : une diminution ou remise en cause substantielle des concours financiers de l'Etat aux collectivités ne peut en effet avoir lieu sans méconnaître le principe de libre administration protégé par l'article 72 de la Constitution[24].

Enfin, le législateur porte ici atteinte au principe de sécurité juridique, puisqu'il modifie de manière abrupte un mécanisme de compensation financière aux régions qui avait été institué par une précédente loi de finances régulièrement adoptée et entrée en vigueur.

Dès lors, nous demandons la suppression du III de l'article 74 de la loi de finances pour 2020.

**<u>Sur l'inconstitutionnalité de l'article 196</u>**

L'article 196 de la loi de finances pour 2020 indique, d'une part que les ressources versées du 1er janvier 2014 au 31 décembre 2019 au titre du dispositif de compensation péréquée (DCP) et du fonds de solidarité en faveur des départements (FSD) ainsi que les recettes supplémentaires perçues grâce au relèvement du taux applicable aux DMTO ont constitué sur cette période les mesures de compensation prévues par le législateur en contrepartie de l'augmentation forfaitaire du revenu de solidarité active (RSA) intervenue par voie règlementaire entre 2013 et 2019, d'autre part que le DCP, le FSD et le relèvement de taux

[24] Conseil Constitutionnel, 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*, n° 91-291 DC.

applicables au DMTO constitueront également pour l'avenir les mesures de compensation prévues au profit des départements.

Or, en procédant ainsi, l'article 196 de la loi de finances pour 2020 modifie l'objet initial du pacte de confiance et de responsabilité qui avait, en ce qui concerne les départements, pour vocation *« un meilleur financement des allocations de solidarité nationale »*, c'est-à-dire le revenu de solidarité active (RSA), de l'allocation personnalisée pour l'autonomie (APA) et de la prestation de la compensation du handicap (PCH) et non pas du seul RSA.

Les requérants soutiennent donc qu'en dépit des termes de l'évaluation préalable au présent article qui évoque une « *clarification de l'intention du législateur* » ou une « *interprétation législative* », il convient de relever que les dispositions proposées constituent bien une mesure de validation législative.

Dans ces conditions, les dispositions du présent article devraient satisfaire aux exigences formulées par le Conseil constitutionnel et notamment rappelées à l'occasion de sa décision n° 2019-776 QPC du 19 avril 2019.

Ainsi, aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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 ». Il résulte de cette disposition que si le législateur peut modifier rétroactivement une règle de droit ou valider un acte administratif ou de droit privé, c'est à la condition que cette modification ou cette validation respecte tant les décisions de justice ayant force de chose jugée que le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions et que l'atteinte aux droits des personnes résultant de cette modification ou de cette validation soit justifiée par un motif impérieux d'intérêt général. En outre, l'acte modifié ou validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le motif impérieux d'intérêt général soit lui-même de valeur constitutionnelle. Enfin, la portée de la modification ou de la validation doit être strictement définie.*

En l'espèce, l'évaluation préalable indique que des contentieux sont actuellement pendants devant les juridictions administratives et que l'objet de l'article est de « *clarifier l'intention du législateur* » afin de prémunir l'État du risque que les compensations qu'il estime avoir versées en contrepartie de la revalorisation du RSA ne soient écartées par le juge. Il apparaît donc que les présentes dispositions portent atteinte aux droits des parties, sans que le motif impérieux d'intérêt général, strictement financier, ne soit démontré.

D'une part, contrairement à ce qu'affirme l'évaluation préalable, une décision du juge administratif défavorable à l'État n'exposerait pas automatiquement ce dernier au risque d'être confronté à un contentieux de masse.

D'autre part, le coût qui pourrait résulter pour l'Etat d'une décision judiciaire défavorable n'est pas précisément évalué, et demeure donc incertain.

Ainsi, l'impérieux motif d'intérêt général devant justifier l'atteinte aux droits des parties n'est pas démontré.

Au surplus, la validation législative contredirait l'intention initiale du législateur, puisque les nouvelles ressources allouées aux Départements en LFI pour 2014 que sont le transfert des frais de gestion perçus par l'État au titre du foncier bâti ; la possibilité de relever le taux plafond des

DMTO, et l'alimentation du fonds de solidarité en faveur des départements (FSD) par un prélèvement forfaitaire sur les DMTO avaient été prises pour assurer un meilleur financement des trois Allocations Individuelles de Solidarité (AIS) que sont le RSA, l'APA, et la PCH, et non pas pour le seul RSA. L'exposé des motifs de l'amendement gouvernemental II-63 déposé après article 59 sur le PLF pour 2015 (N° 2234), l'avait d'ailleurs rappelé.

Au regard de ces éléments, les requérants soutiennent que la mesure de validation législative ne répond pas aux conditions posées par la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel et demandent à ce que le dispositif soit déclaré inconstitutionnel.

**Sur l'inconstitutionnalité de l'article 72**

Selon 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* ».

Au vu de cet article, le Conseil constitutionnel ajoute qu'« *en vertu de l'article 34 de la Constitution*[25]*, 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* »[26].

Il ressort également de la jurisprudence constitutionnelle que l'instauration d'une dérogation trop importante à un mécanisme de taxation instauré par la loi a pour effet de provoquer une rupture du principe d'égalité devant les charges publiques. A titre d'exemple, le Conseil constitutionnel a pu considérer que des exemptions ou dérogations quantitatives trop importantes à la « *taxe carbone* » engendraient une rupture caractérisée du principe d'égalité devant les charges publiques[27].

Selon l'article 6 de la DDHC, la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Au regard de cet article, le Conseil constitutionnel considère de manière récurrente 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 »[28].

Or l'article 72 instaure une rupture au principe d'égalité devant la loi fiscale et les charges publiques.

---

25 L'article 34 de la Constitution prévoit la compétence du législateur pour fixer les règles concernant « *l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* ».

26 Décision n° 2019-808 QPC du 11 octobre 2019, cons. 3.

27 Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, point 82.

28 Décision n° 2019-784 QPC du 24 mai 2019, cons. 6.

En effet, l'article 72 instaure une taxe à objet écologique sur le seul transport aérien et en exonère tous les autres modes de transport (transport routier, transport fluvial et maritime), lesquels utilisent pourtant des carburants de même nature et qui sont en tout état de cause émetteurs de dioxyde de carbone. Au regard de l'objet écologique de la mesure contestée celle-ci repose sur des critères qui ne sont ni objectif ni rationnels et aboutit à subventionner le transport routier. La rupture d'égalité est ainsi caractérisée.

L'article 72 instaure une taxe qui repose sur des critères qui ne sont ni objectifs ni rationnels :

L'article 72 précise que « *Le tarif de la* [TSBA] *est fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de l'aviation civile et du budget en fonction de la destination finale et de la catégorie de chaque passager dans les limites définies comme suit :* (...) ».

Alors qu'elle poursuit un but écologique et se présente ainsi comme une écotaxe, la TSBA modifiée par l'article 72 ne repose pas sur un critère objectif et rationnel en lien avec l'objectif poursuivi, comme par exemple la quantité d'émissions de dioxyde de carbone par avion (ce qui aurait au moins été en lien avec l'objet de la taxe), mais sur le nombre de passagers transportés. Le fait que le critère choisi par le législateur ne soit ni objectif ni rationnel au regard du but poursuivi a clairement été souligné lors des premiers débats parlementaires.

Le député Eric Woerth, Président de la commission des finances à l'Assemblée nationale, indique ainsi que « *la taxe n'a rien à voir avec les émissions de CO2, puisqu'elle dépend du nombre de passagers. Il peut y avoir très peu de passagers dans un avion qui rejette beaucoup de carbone ou l'inverse ! Cela pénaliserait paradoxalement un avion qui aurait un meilleur rendement. Votre outil n'est pas le bon* »[29].

Il ajoutait lors des débats en séance qu'« *il n'y aucune fin écologique dans votre dispositif, puisque le montant de la taxe est fixé par passager et qu'il ne tient pas compte des rejets de carbone* »[30].

Par ailleurs, le montant de la TSBA n'est pas fixé en fonction d'un calcul des coûts liés à l'émission de gaz à effet de serre, aucune méthode de calcul de ces coûts n'étant précisée dans la loi ou les travaux parlementaires. En outre, le produit de la TSBA n'est pas affecté à d'éventuelles mesures de dépollution ou de transition écologique visant à compenser ces coûts mais à subventionner le transport routier, lequel constitue une très importante source de gaz à effet de serre, ainsi qu'il sera souligné au point 1.3 ci-après.

Cette absence de méthode de calcul en lien avec l'objet de la mesure conduit à une rupture d'égalité manifeste dans le montant de la TSBA applicable aux deux catégories de vols commerciaux définies par l'article 72 :

- Pour les vols à destination de la France, un autre Etat membre de l'Union européenne, un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen et la Confédération suisse (les « Etats Membres ») : Le montant de la TSBA est soit de 20,27 euros pour les passagers voyageant en classe affaire et première classe soit de 2,63 euros pour les passagers voyageant en classe économique.

---

29 J. Giraud, Rapport n° 2031, Tome 2, 10 octobre 2019, p. 758.

30 Première séance du jeudi 17 octobre 2019.

- Pour les vols à destination de tous les autres Etats (les « Etats tiers ») : Le montant de la TSBA est soit de 63,07 euros pour les passagers voyageant en classe affaire et première classe soit de 7,51 euros pour les passagers voyageant en classe économique.

En d'autres termes, les vols à destination des Etats tiers subissent une multiplication du montant la TSBA par trois quelle que soit la catégorie de passagers envisagée.
Compte tenu de ce qui précède, la TSBA méconnait les exigences qui découlent du principe d'égalité devant les charges publiques.

La rupture d'égalité est donc caractérisée :

Le critère du nombre de passagers par avion pour fixer le montant de la TSBA est manifestement déconnecté de l'objectif écologique poursuivi. Ainsi que le faisait remarquer le Président de la Commission des finances à l'Assemblée nationale, il peut y avoir très peu de passagers dans un avion qui rejette beaucoup de CO2 ou l'inverse.

Le législateur ne fixe aucune méthode pour calculer les coûts liés à l'émission de gaz à effet de serre. Alors que le législateur poursuit un objectif d'internalisation de ces coûts, il est par suite impossible d'internaliser ces coûts, puisque leur montant ne peut être préalablement et rationnellement établi.

Le mécanisme de taxation portant sur les compagnies aériennes repose sur le pari que ces dernières répercuteront la hausse de taxe sur leurs clients. Par conséquent, le signal-prix envoyé aux usagers – qui constitue l'un des objectifs du législateur – peut ne jamais être atteint.

La distinction opérée par le législateur entre Etats Membres et Etats tiers est déconnectée de l'émission de gaz à effet et de l'envoi d'un signal-prix aux usagers puisqu'elle ne prend pas en considération les distances de vols. Elle conduit par exemple à faire payer une taxe trois fois plus importante sur des vols trois fois plus courts.

Pour toutes ces raisons, l'article 72 méconnait les exigences qui découlent des articles 6 et 13 de la DDHC.

***

Souhaitant que ces questions soient tranchées en droit, les députés auteurs de la présente saisine demandent donc au Conseil constitutionnel de se prononcer sur ces points et tous ceux qu'il estimera pertinents eu égard à la fonction de contrôle de constitutionnalité de la loi que lui confère la Constitution.

ASSEMBLÉE NATIONALE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

Paris, le 20 décembre 2019

Monsieur Laurent FABIUS
Président
Conseil Constitutionnel
2, rue Montpensier
75001 PARIS

Monsieur le Président,

Conformément au second alinéa de l'article 61 de la Constitution, nous avons l'honneur de déférer au Conseil Constitutionnel du projet de loi de finances pour 2020.

A cet effet, vous voudrez bien trouver, ci-joint, la liste des signataires de ce recours ainsi qu'un mémoire développant les motifs de la saisine.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre haute considération.

Valérie RABAULT
Présidente du groupe
Socialistes et apparentés

Jean-Luc MELENCHON
Président du groupe
La France Insoumise

André CHASSAIGNE
Président du groupe de la
Gauche Démocrate et
Républicaine

126, rue de l'Université – 75 355 PARIS 07 – SP – Téléphone : 01 40 63 60 00

# RECOURS DEVANT LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL SUR
## le projet de loi de finances pour 2020

Paris, le 20 décembre 2019

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, nous avons l'honneur de vous déférer, en application du second alinéa de l'article 61 de la Constitution, l'ensemble du projet de loi de finances pour 2020, dans sa version définitive votée par l'Assemblée nationale le 19 décembre 2019.

Nous estimons que ce projet de loi de finances contrevient à plusieurs principes et dispositions constitutionnels :

I) Certaines dispositions de l'article 5 relatif à la suppression de la taxe d'habitation sur la résidence principale et à la réforme de la fiscalité locale portent atteinte au principe à valeur constitutionnelle de libre administration des collectivités territoriales et méconnaissent à ce titre les articles 72 et 72-2 de la Constitution ainsi qu'à votre jurisprudence relative à la rétroactivité de la loi en matière fiscale ;

II) L'article 35, traitant des relations entre l'Etat et la Sécurité sociale, caractérisé par la non-compensation des mesures issues de la loi portant mesures d'urgence économique et sociale et de la réduction du forfait social sur l'intéressement et la participation depuis 2019, méconnaît l'objectif à valeur constitutionnelle d'équilibre financier de la sécurité sociale ;

III) L'article 57, ouvrant la possibilité pour l'administration fiscale et l'administration des douanes de collecter et d'exploiter au moyen de traitements informatisés et automatisés algorithmiques le contenu des réseaux sociaux et de plateformes de mise en relation par voie électronique, méconnaît les principes à valeur constitutionnelle de droit au respect de la vie privée, de droit à la protection des données personnelles, et de liberté d'expression. Cette disposition constitue également un cavalier budgétaire ;

IV) Le transfert du recouvrement de certaines taxes actuellement assumées par la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) vers la Direction Générale des Finances Publiques (article 61) dont les modalités seront définies par une ordonnance ultérieure dont l'habilitation est prévue à l'article 61 III méconnait les articles 38 et 47 de la Constitution ;

V) La sous-indexation des prestations sociales (article 67) méconnait les principes à valeur constitutionnelle d'égalité devant la loi, d'égalité devant les charges publiques et de droit à la sécurité matérielle qui découle des alinéas 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946 ;

VI) Les articles 22 et 24 portant réforme de l'apprentissage méconnaissent le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales consacré par l'alinéa 4 de l'article 72-2 de la Constitution ;

VII) Les dispositions relatives à l'Aide Médicale d'Etat méconnaissent l'article 34 de la constitution, l'objectif de valeur constitutionnelle de droit à la protection de la santé

et le principe à valeur constitutionnelle de fraternité, et sont par ailleurs dépourvues de toute rationalité ;

VIII) Enfin, la sous-estimation du coût de la transition écologique méconnaît les dispositions de la Charte de l'environnement de 2004 ainsi que l'objectif à valeur constitutionnelle de droit à un logement décent.

**I) Sur la méconnaissance des principes à valeur constitutionnelle de libre administration des collectivités territoriales, de sécurité juridique et de votre jurisprudence relative à la rétroactivité de la loi en matière fiscale (article 5 du PLF)**

Au sein du Titre XII de la Constitution relatif aux collectivités territoriales, l'alinéa 3 de l'article 72 dispose que « *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.* »

L'alinéa 1 de l'article 72-2 dispose que "*Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.*" Son alinéa 2 dispose qu'« *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.* »

Il résulte par ailleurs de votre jurisprudence que « *si le législateur a la faculté d'adopter des dispositions fiscales rétroactives, il ne peut le faire qu'en considération d'un motif d'intérêt général suffisant et sous réserve de ne pas priver de garanties légales des exigences constitutionnelles* » (Décision 98-404 DC du 18 décembre 1998).

Certaines dispositions de l'article 5 du projet de loi de finances pour 2020 (PLF 2020) méconnaissent ces principes à valeur constitutionnelle.

L'article 5 du projet de loi de finances présentement déféré prévoit la suppression intégrale de la taxe d'habitation (TH) pour la résidence principale de tous les contribuables en 2023 et la mise en place d'un nouveau schéma de financement pour les collectivités territoriales dès 2021.

Cet article a notamment vocation à traiter la question de la situation des contribuables restant assujettis à la TH à compter de 2020. En effet, l'article 5 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 a instauré une suppression progressive de TH sur la résidence principale, sous forme de dégrèvement, pour les 80 % des foyers aux revenus les plus modestes. Dans votre décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017[1], vous avez décidé qu'« *Il résulte de ce qui précède que, sans préjudice de la possibilité pour le Conseil constitutionnel de réexaminer ces questions en fonction notamment de la façon dont sera traitée la situation des contribuables restant assujettis à la taxe d'habitation dans le cadre d'une réforme annoncée de la fiscalité locale, le grief tiré de la méconnaissance, par les dispositions contestées, de l'égalité devant les charges publiques doit être écarté.* »

Ainsi, sur la base de l'article 5 du PLF 2020, les 80 % des foyers les plus modestes ne paieront plus aucune cotisation de TH sur leur résidence principale, en 2020, même si les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ont augmenté leur taux d'imposition entre 2017 et 2019. Entre 2021 et 2023, les 20 % des foyers restants bénéficieront d'une exonération progressive de TH, de 30 % en 2021, de 65 % en 2022 et de 100 % en 2023. Ainsi, plus aucun foyer ne paiera de TH sur sa résidence principale à compter de 2023.

[1] https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2017/2017758DC.htm

Cette suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour tous les foyers s'accompagne, à compter de 2021, d'un nouveau schéma de financement des collectivités territoriales afin de compenser, pour ces dernières, le coût de la suppression définitive de la TH sur les résidences principales. Le produit de TH sur les résidences principales sera transféré, à partir de 2021, à l'État. En contrepartie, la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) sera transférée aux communes. Un mécanisme de coefficient correcteur est instauré pour neutraliser les écarts de compensation pour les communes du fait du transfert de la part départementale de la TFPB. La différence entre la perte du produit de la TH sur les résidences principales et le produit supplémentaire résultant du transfert de la part départementale de TFPB est, pour chaque commune, calculée sur la base de la situation constatée en 2020. Toutefois, les taux de TH pris en compte sont ceux appliqués en 2017. Les EPCI à fiscalité propre et les départements seront compensés de la perte de la TH pour les premiers et de la perte de la TFPB pour les seconds, par l'affectation d'une fraction de TVA aux EPCI à fiscalité propre, aux départements et à la Ville de Paris.

Dans le cadre de cet article, le Gouvernement a fait des choix qui ne répondent à aucune exigence constitutionnelle. Au contraire, ils méconnaissent les principes précédemment évoqués.

Ainsi, le montant du dégrèvement en 2020 est égal à la somme de la cotisation de TH de l'année d'imposition, et non plus en retenant les taux et les abattements appliqués en 2017. Par ce biais, les communes et EPCI à fiscalité propre bénéficieront d'un dégrèvement de la perte de TH calculé sur la base des taux et des montants d'abattements appliqués en 2020.

Toutefois, afin de ne pas faire bénéficier les communes et les EPCI à fiscalité propre ayant augmenté leurs taux appliqués en 2018 ou en 2019 d'un « *effet d'aubaine* » pour reprendre l'expression utilisée par le Rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale dans le tome II de son rapport sur la première partie du PLF 2020 pour la première lecture[2], l'article 5 met en place pour 2020 un mécanisme de reprise au profit de l'État sur les avances de fiscalité.

Pour chaque commune et EPCI à fiscalité propre, l'article 5 dispose que la reprise correspond à la différence entre, d'une part, le montant du dégrèvement de TH sur les résidences principales au titre de 2020 qui aurait résulté de l'application des taux votés en 2017 et, d'autre part, le montant du dégrèvement de TH sur les résidences principales au titre de 2020 qui a résulté de l'application des taux appliqués en 2019 (c'est-à-dire des taux appliqués en 2020 du fait du gel présenté dans le paragraphe ci-dessous). Le mécanisme vise ainsi à reprendre aux communes et aux EPCI à fiscalité propre ayant augmenté leurs taux pour 2018 et/ou 2019 le montant supplémentaire de dégrèvement versé en 2020 du fait du changement de l'année de référence des taux.

Par ailleurs, et comme cela a été brièvement évoqué dans le paragraphe ci-dessus, l'article 5 dispose que, pour les impositions établies au titre de 2020 les taux et les montants d'abattements de taxe d'habitation sont gelés. Ils seront donc égaux à ceux appliqués en 2019.

Dans l'évaluation préalable de l'article 5 du PLF 2020[3], le mécanisme de reprise est évalué à 100 millions d'euros au bénéfice de l'État et au détriment des communes et EPCI à fiscalité propre qui ont augmenté leur taux de TH en 2018 et/ou 2019.

---

[2] http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/rapports/r2301-tII.pdf

[3] https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2020/pap/pdf/EP_PLF_2020.pdf

Selon le Rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale, dans son rapport sur le PLF 2020 pour la nouvelle lecture[4], ce mécanisme de reprise au détriment des communes et EPCI à fiscalité propre ayant augmenté leur taux de TH en 2018 et/ou 2019 est justifié « *dans la mesure où il a toujours été annoncé par le Gouvernement que la compensation du dégrèvement se ferait sur la base du taux 2017, en particulier pour les 80 % des ménages les plus modestes.* »

Cet argument est partiellement faux. Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018, l'exposé des motifs de l'article 3[5] (futur article 5 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018) précise que « *De façon à préserver l'autonomie financière des collectivités, l'Etat prendra en charge les dégrèvements, dans la limite des taux et des abattements en vigueur pour les impositions de 2017, les éventuelles augmentations de taux ou d'abattements étant supportées par les contribuables. Un mécanisme de limitation des hausses de taux décidées ultérieurement par les collectivités et de prise en charge de leurs conséquences, de manière à garantir un dégrèvement complet, en 2020, pour les foyers concernés, sera discuté dans le cadre de la conférence nationale des territoires. Dans ce cadre sera également mise à l'étude une refonte plus globale de la fiscalité locale* ». Si le Gouvernement annonce clairement que l'État prendra en charge les dégrèvements dans la limite des taux et abattements en vigueur en 2017, la perte intégrale du produit supplémentaire de TH dégagé par des hausses de taux en 2018 et/ou 2019 pour les communes et EPCI à fiscalité propre concernés n'est donc pas arrêtée. Le Gouvernement parle d'un « *mécanisme de limitation des hausses de taux* » et renvoie à un cadre de concertation qui ne s'est finalement pas tenu. Le mécanisme de reprise n'est, quant à lui, évoqué nulle part.

Dans le tome II de son rapport sur la première partie du PLF 2018 pour la première lecture[6], le Rapporteur général du budget anticipe de son côté un schéma bien différent de celui défini dans le PLF 2020, ce qui montre que tout n'avait pas été défini dans le PLF 2018 :

« *Il en résulte que, si l'évolution des valeurs locatives est prise en compte au fil des années pour le calcul du dégrèvement, les taux et abattement appliqués pour le calcul de la TH restent ceux de 2017. De ce fait, si le taux global d'imposition augmente entre 2017 et 2020, et au-delà de 2020, ou que le taux ou le montant des abattements diminuent sur la même période, le montant du dégrèvement prévu par l'article 1414 C serait inférieur à la cotisation de TH que devrait acquitter le redevable. En l'état du dispositif, c'est à lui qu'il reviendrait de verser la différence entre la cotisation de TH et le montant du dégrèvement. En pratique, la mesure n'aboutirait pas à exonérer totalement les contribuables bénéficiaires de la mesure en 2020 si les collectivités où ils vivent augmentaient leurs taux ou réduisaient leurs abattements après l'année 2017.* »

Ainsi, d'après son rapport de l'automne 2017, en cas de hausse de taux de TH en 2018 et/ou 2019, c'est le contribuable qui devait en supporter le coût en 2020 et le produit devait être conservé par les communes et EPCI concernés. Or, dans le PLF 2020, le produit est perdu par les communes et EPCI pour être reversé à l'État.

En outre, il est nécessaire de rappeler que c'est le Gouvernement qui a maintenu la liberté d'augmenter ou de baisser les taux de TH en 2018 et 2019. Dans l'évaluation préalable de

---

[4] http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/rapports/r2504-v1.pdf

[5] https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/PLF2018.pdf

[6] http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/rapports/r0273-tII.pdf

l'article 3 du PLF 2018[7], il écrit que « *pour ce qui concerne les modalités relatives à la période transitoire, le choix d'un gel provisoire des taux et des abattements contraindrait les collectivités, notamment les collectivités les plus en difficulté sur le plan financier, soit parce qu'elles doivent faire face à des dépenses particulières, soit parce qu'elles disposent de moindres leviers sur les autres sources de financement.* » Le mécanisme de reprise pénalisera donc en particulier les communes et EPCI les plus en difficultés sur le plan financier.

Enfin, ce mécanisme ne tient pas compte des transferts de fiscalité qui ont pu intervenir entre communes et EPCI à fiscalité propre entre 2017 et 2020. En effet, prenons l'exemple d'une communauté de communes qui a voté en 2018 une augmentation de son taux de TH en contrepartie d'une diminution corrélative des taux de TH communaux votés par les communes. L'objectif de ce « pacte financier » est de procéder à une substitution fiscale de la communauté de communes aux communes tout en stabilisant la pression fiscale sur le territoire de l'EPCI. Le produit issu de cette hausse de taux sera donc repris en 2020 à la communauté de communes, au bénéfice de l'État, quand le montant du dégrèvement versé aux communes sera ajusté à la baisse. L'équilibre financier de la communauté de communes pourrait donc être fortement remis en cause.

La perte du produit des hausses de taux de TH en 2018 et/ou 2019, décidées démocratiquement par les organes délibérants des communes et EPCI à fiscalité propre concernés, la reprise de ce produit par l'État en 2020 et le gel des taux et abattements de TH cette même année sont trois dispositions qui méconnaissent les articles 72 et 72-2 de la Constitution ainsi que votre jurisprudence en matière de rétroactivité de la loi en matière fiscale. Il apparaît en effet qu'aucun motif d'intérêt général n'est avancé par le Gouvernement qui serait propre à justifier une telle mesure alors même que cette dernière induit une instabilité normative impactant gravement la prévisibilité budgétaire et financière pour les collectivités territoriales et portant ainsi une atteinte disproportionnée aux articles 72 et 72-2 de la Constitution.

**II) Sur la méconnaissance de l'objectif à valeur constitutionnelle d'équilibre financier de la sécurité sociale (article 35 du PLF)**

Le dix-neuvième alinéa de l'article 34 de la Constitution prévoit : « *Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* » ; et le premier alinéa de l'article 47-1 dispose : « *Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique* » ;

De ces dispositions constitutionnelles découle le principe historique de compensation financière intégrale par l'État des mesures d'exonérations de cotisations sociales, institué par la loi 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, dite loi Veil, et prévu à l'article L.131-7 du code de la sécurité sociale « *Toute mesure d'exonération, totale ou partielle, de cotisations de sécurité sociale, instituée à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi no 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'Etat pendant toute la durée de son application* ».

La loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996 modifiée par celle du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) est venue compléter et renforcer ce

[7] https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/PLF2018_Eval.pdf

dispositif initial, en rapprochant les règles applicables à celles régissant le budget de l'État. Elle prévoit, dans son article 1er, codifié à l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, que « *seules les lois de financement peuvent créer ou modifier des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale non compensées aux régimes obligatoires de base* ».

Vous avez déduit de l'ensemble des dispositions précitées l'objectif à valeur constitutionnelle d'équilibre financier de la sécurité sociale (Décision n° 2002-463 DC du 12 décembre 2002 et Décision 486 DC du 11 décembre 2003), également dénommé sous l'appellation « *exigence constitutionnelle* » (489 DC du 29 décembre 2003, Décision 504 DC du 12 août 2004).

Or, l'exposé des motifs de l'article 35 du PLF 2020 contesté prévoit que *« la sécurité sociale prendra à sa charge le financement des mesures d'urgence en faveur du pouvoir d'achat ».* Cette évocation succincte est synonyme de non-compensation des mesures décidées urgemment par le Président de la République en décembre 2018 pour tenter d'endiguer le mouvement dit des « Gilets jaunes ». Le chef de l'Etat a par conséquent décidé unilatéralement de financer ses « *mesures de pouvoir d'achat* » avec le budget de la sécurité sociale, aggravant le déficit de celle-ci, et pouvant dorénavant utiliser l'argument du déficit pour justifier les baisses de dépenses futures dans le domaine de la santé. Cette non compensation s'ajoute à la série d'exonérations prévues par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 (LFSS 2019).

L'article 35 fait écho à plusieurs articles du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) qui prévoient la non-compensation, dès l'exercice 2019, de quatre mesures. Deux sont issues de la loi n° 2018-1213 portant mesures d'urgences économiques et sociales (MUES) du 24 décembre 2018, les deux autres émanent de la LFSS 2019. Il s'agit des dispositions suivantes :

- Le rétablissement du taux intermédiaire de CSG à 6,6 % sur les revenus de remplacement pour les pensionnés dont le revenu fiscal de référence de l'année 2017 était compris entre 14 548 euros et 22 579 euros par an, pour un montant de 1,5 milliard d'euros en 2019, mesure issue de la loi MUES ;
- La mesure de lissage de franchissement des seuils en matière de contribution sociale généralisée « remplacement », issue de l'article 14 de la LFSS 2019 ;
- La diminution du forfait social, prévu par la LFSS 2019 pour un montant de 600 millions d'euros ;
- L'anticipation de l'exonération de cotisations sociales salariales sur les heures supplémentaires du 1er septembre au 1er janvier 2019, issue de la loi MUES pour un montant de 1,25 milliard d'euros.

Au total, les pertes de recettes brutes pour la Sécurité sociale, hors mesures de réaffectation, liées à ces mesures de réduction de contribution et d'exonérations de cotisations sociales atteignent 3,3 milliards d'euros en 2019, dont 2,8 milliards d'euros de pertes de recettes issues de la loi MUES précitée.

D'autres dispositions issues du PLFSS 2020 prévoient des mesures de non-compensation à la sécurité sociale de plusieurs exonérations pour l'année 2020, en dérogeant expressément à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale. Il s'agit des mesures suivantes :

- Création d'un taux intermédiaire de CSG « remplacement » à 6,6 % pour 1,5 milliard d'euros ;
- Exonération de forfait social pour certaines entreprises sur le dispositif d'intéressement ou de participation pour 700 millions d'euros ;

- Exonération des indemnités de rupture conventionnelle pour 13 millions d'euros en 2020.

Pour 2020, ces dispositions entraînent donc des pertes de recettes brutes de 2,3 milliards d'euros pour la Sécurité sociale, qui viennent s'ajouter à celles précédemment évoquées.

Ce faisant, l'article 35 contesté revient sur le principe historique de compensation financière intégrale par l'État des mesures d'exonérations de cotisations sociales.

Lors des débats sur le PLFSS, le Gouvernement a motivé ces mesures de non-compensation par l'application d'une nouvelle doctrine issue du rapport Charpy-Dubertret, remis le 8 octobre 2018. Cette réflexion faisait suite à un rapport demandé par le Gouvernement dans le cadre de la loi programmation des finances publiques 2018-2022. Ce rapport, qui n'a fait l'objet d'aucune validation législative, ni d'aucun débat parlementaire, propose une remise à plat des relations financières entre l'État et la Sécurité sociale et préconise de revenir sur le principe de compensation intégrale des allègements généraux. Il envisage notamment d'en « partager le coût à moyen terme selon une trajectoire compatible avec le remboursement de la dette sociale à 2024. » (Rapport du Gouvernement au Parlement relatif aux relations financières entre l'État et la Sécurité Sociale, p.31).

Alors que ce rapport avait été rédigé en 2018 dans une perspective de retour à l'équilibre des comptes sociaux en 2019, puis d'excédent pour 2020, il convient d'indiquer que les non-compensations prévues par l'article 35 interviennent désormais dans un contexte financier fortement dégradé. En effet, le PLFSS présente un déficit du régime général et du Fonds de Solidarité Vieillesse (FSV) de 5,4 milliards d'euros pour 2019 et le retour à l'équilibre des comptes sociaux est désormais envisagé pour 2023.

Il convient également de souligner que les mesures de non-compensation contestées s'inscrivent dans une période d'inflation des niches sociales qui peuvent affecter les recettes de la sécurité sociale. Selon l'annexe 5 du PLFSS 2020, elles représentent 66,4 milliards d'euros en 2019, dont 52 milliards d'euros d'allègements généraux, soit une augmentation de 25,9 milliards d'euros par rapport à 2018, en raison notamment de la bascule du CICE en réduction de cotisation patronale maladie votée dans le cadre de la LFSS 2018. Comme le note le rapporteur du PLFSS 2020 *« l'augmentation substantielle de ces niches sociales et la difficulté d'en recenser à la fois le nombre et le montant total engagé pèsent sur la lisibilité des comptes sociaux, et ce d'autant plus que ceux-ci sont également soumis à des modalités de compensation peu lisibles. »* (Rapport n° 2340 sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, p. 138).

Loin de clarifier les relations financières entre l'État et la sécurité sociale, les mesures prévues à l'article 35, reprenant celles du PLFSS, ont un impact significatif sur l'équilibre financier de la Sécurité sociale pour les années 2019 et 2020. Les pertes de recettes qu'elles engendrent, respectivement de 3,3 milliards d'euros en 2019 et 2,3 milliards d'euros en 2020, doivent être mises en parallèle avec le solde du régime général hors Fonds de Solidarité Vieillesse (FSV). Alors que les prévisions initiales en LFSS 2019 programmaient un excédent de 2,1 milliards d'euros en 2019, les prévisions révisées au sein du PLFSS 2020 (article 5) affichent un déficit de 3,1 milliards d'euros.

Or, cette situation ne peut pas être attribuée à un retournement exceptionnel de la conjoncture macro-économique puisque les dernières hypothèses réalisées à l'automne par la Direction générale du Trésor pour l'année 2019 prévoient une hausse du PIB de 1,4 % (contre 1,7 % initialement), et une progression de la masse salariale de 3,3 % (contre 3,5 % initialement).

Cette dégradation des comptes sociaux par rapport à l'exercice précédent est principalement due à une décélération très forte des recettes résultant des mesures de non-compensation

précédemment évoquées (+ 1,3 % au lieu de + 3,1 % en 2018), plutôt qu'à l'évolution des dépenses sociales plus maîtrisée que l'année précédente (+ 2,1 % au lieu de + 2,3 % en 2018). Prouvant le caractère exceptionnel de la situation, les prévisions rectifiées pour 2019 mettent fin à une série continue de réduction du déficit de la sécurité sociale depuis 2010.

De ces constats, il ressort que les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale pour les années 2019 et 2020 ont été déterminées par le Gouvernement sans tenir compte de la dégradation des conditions économiques générales et de leur évolution prévisible et en violation des lois de 1994 relative à la sécurité sociale et de 1995 relative au financement de la sécurité sociale. Par conséquent, l'équilibre financier précaire des comptes de la Sécurité sociale s'explique par le choix du Gouvernement de ne plus compenser certaines pertes des recettes à la Sécurité sociale, le tout à des fins de communication politique.

En ce sens, les requérants estiment que les dispositions prévues à l'article 35 du projet de loi de finances pour 2020 portent une atteinte manifeste à l'objectif de valeur constitutionnelle d'équilibre financier de la sécurité sociale.

**III) Sur l'atteinte au respect de la vie privée, à la protection des données personnelles, et à la liberté d'expression, garantis par les articles 2 et 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (article 57 du PLF)**

L'article ouvre en effet la possibilité pour les administrations fiscales et douanières, de manière expérimentale pour trois ans, de collecter et d'exploiter au moyen de traitements informatisés les données rendues publiques par les utilisateurs de réseaux sociaux, et de plateformes de mise en relation par voie électronique, afin de détecter des comportements frauduleux.

Lors des débats parlementaires, l'article a été modifié pour préciser, d'une part, que les données à caractère personnel ne pourront faire l'objet d'une opération de traitement et de conservation par des entreprises sous-traitantes, et d'autre part, que l'expérimentation fera l'objet d'un bilan intermédiaire transmis au Parlement et à la CNIL.

En dépit de ces précautions, la collecte, l'enregistrement, la conservation et la consultation des données personnelles ne semblent pas en l'espèce mis en œuvre de manière « adéquate et proportionnée à l'objectif poursuivi » (Décision n° 2012-652 DC, du 22 mars 2012) de lutte contre la fraude fiscale.

Si les juridictions européennes ont admis très tôt, ainsi que le rappelle Mme Hélène SURREL (Conseil constitutionnel, Publications, Titre VII, n°2, avril 2019), l'existence de mesures de surveillance nécessaires à la sécurité nationale ou à la prévention des infractions pénales, en particulier les actes terroristes, la mise en œuvre des techniques doivent toujours s'accompagner d'un renforcement concomitant des garanties octroyées aux individus. Votre Conseil admet ainsi que les catégories de personnes susceptibles d'être soumises à une mesure de surveillance doivent être définies (Décision n° 2017-648 QPC, du 4 août 2017), ce qui n'est pas le cas en l'occurrence.

Si l'article contesté précise en effet la finalité poursuivie dans l'énoncé de manquements et d'infractions limitativement énumérés, et si la surveillance est limitée aux « contenus librement accessibles sur les sites internet des opérateurs de plateforme en ligne mentionnés au 2° du I de l'article L.111-7 du code de la consommation », ce sont bien les données « librement accessibles » de l'ensemble des citoyens qui peuvent potentiellement faire l'objet d'opérations de traitement et de conservation au titre du dispositif proposé.

Au contraire d'un traitement ciblé de données, justifié par l'existence d'indices préalables ou l'apparition d'un doute sur la commission d'une infraction, ce système de détection d'infraction

s'apparente à un contrôle a priori de portée générale de l'ensemble des contribuables utilisant, pour les besoins de leur communication personnelle, les services des opérateurs de plateforme en ligne.

La notion de données « librement accessibles » apparaît par ailleurs, aux yeux des requérants, très incertaine, dans le cadre envisagé de traitement algorithmique des données d'un grand nombre d'utilisateurs.

Dans l'article incriminé, le législateur n'a ainsi manifestement pas assuré une conciliation équilibrée entre droit au respect de la vie privée et recherche légitime des auteurs d'infractions.

La mesure apparaît en outre de nature à porter atteinte à la liberté d'expression. Ainsi que le souligne à juste titre l'avocate Sophie Ferry-Bouillon, dans Le monde du droit daté du 30 octobre 2019, « la logique du contrôle potentiel » qu'impliquent les dispositions de l'article 57, « induit une restriction ab initio à la liberté d'opinion et d'expression du citoyen, lequel s'interrogera sur l'exploitation éventuelle de ses données.

En conséquence, les requérants jugent disproportionnée la mesure proposée tant au regard du droit à la protection des données personnelles que de l'exercice des libertés fondamentales.

Au demeurant, cet article s'apparente de manière manifeste à un cavalier budgétaire

**IV) Sur l'impossibilité, pour le Gouvernement, d'obtenir une habilitation à légiférer par ordonnances sur le fondement de l'article 38 de la Constitution dans le cadre d'un projet de loi de finances (article 61 du PLF)**

L'article 61 du projet de loi de finances relatif à « l'Unification des modalités de déclaration et de recouvrement de certaines impositions indirectes et amendes » met en œuvre les propositions du rapport du Comité d'Action Publique (CAP 2022) de juin 2018 dont l'objectif affiché était de renforcer l'efficience des organismes en charge du recouvrement, notamment dans la sphère fiscale, en confiant à la Direction Générale des Finances Publiques (DGFiP), le recouvrement des taxes actuellement prises en charge par la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI). L'article vise à rationaliser et à simplifier la perception des impositions indirectes sectorielles en prévoyant une mise en œuvre échelonnée de l'unification de la déclaration et du recouvrement de certaines d'entre elles, incluant la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à l'importation dont le recouvrement est transféré dans le cadre du présent projet de loi, et en habilitant le Gouvernement à prendre les mesures techniques pour assurer sa mise en œuvre et, plus globalement, engager un travail de recodification à droit constant.

Les dispositions envisagées de « simplification » et de « rationalisation » représentent un transfert du recouvrement de 35 milliards d'euros de recettes publiques vers la DGFiP, pourtant frappée par une réduction drastique de ses effectifs, et sont dénuées de justification technique, alors que le dispositif actuel permet un contrôle efficace sur les marchandises sensibles, indispensable dans le contexte de crise écologique que nous traversons.

Par « *travail de recodification à droit constant* », le Gouvernement entend inscrire dans la loi les dispositions mentionnées à l'article 61 I par la voie d'ordonnance prévue à l'article 38 de la Constitution. L'exposé des motifs de l'article 61 fait expressément référence à ce procédé dans son dernier alinéa. La demande d'habilitation est prévue à l'article 61 III. Ce dernier constitue par conséquent une habilitation au sein du projet de loi de finances, par laquelle le Gouvernement demande au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnance des mesures qui relèvent du domaine de la loi. Le Gouvernement justifie dans l'exposé des motifs de l'article 61 cette demande d'habilitation par la volonté « *de ne pas alourdir le projet de loi de finances* »,

illustrant une nouvelle fois son manque de considération pour le débat parlementaire et sa volonté de passage en force.

Si l'article 38 de la Constitution mentionne « *le domaine de la loi* », il exclut le domaine de la loi de finances, pour laquelle l'article 47 de la constitution prévoit une possibilité unique d'avoir recours aux ordonnances. D'après l'article 47 alinéa 3 : *« 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 ».* Ce n'est par conséquent qu'en cas de retard des assemblées que le projet du Gouvernement peut être promulgué par ordonnance, la France devant être dotée d'un budget lorsque s'ouvre l'année civile suivante. Cette disposition constitutionnelle est complétée par l'article 40 de la loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances. En l'espèce, aucun retard n'est caractérisé dans les deux assemblées. L'article 47 n'a donc pas vocation à s'appliquer.

Vous avez eu l'occasion de rappeler l'interdiction du recours aux ordonnances sur le fondement de l'article 38 dans le cadre d'un projet de loi de finances dans plusieurs jurisprudences que nous reproduisons ici :

Au sein d'une décision (n° 99-421 DC du 16 décembre 1999) les députés auteurs de la saisine avaient soulevé l'inconstitutionnalité de la loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes. Vous avez jugé à cette occasion dans votre quinzième considérant *« que la loi d'habilitation ne saurait permettre l'intervention d'ordonnances dans des domaines réservés par les articles 46, 47, 47-1, 74 et 77 de la Constitution à la loi organique, aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale ».*

Vous avez ensuite réitéré cette interprétation (n°2004-506 DC du 2 décembre 2004) dans le sixième considérant de votre décision, jugeant « *que l'article 38 de la Constitution n'excepte de la délégation que les domaines que la Constitution réserve aux lois organiques, aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale ; que les matières dans lesquelles la loi déférée prévoit des habilitations sont étrangères à ces domaines ».*

Vous avez dès lors déjà affirmé qu'une loi de finances ne permet pas au Gouvernement d'obtenir une habilitation à légiférer sur le fondement de l'article 38 de la Constitution. Ainsi, les dispositions introduites à l'article 61 III méconnaissent l'article 38 et l'article 47 de la Constitution et sont manifestement entachées d'inconstitutionnalité.

**V) Les dispositions de l'article 67 du PLF 2020 méconnaissent manifestement les principes à valeur constitutionnelle d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques ainsi que le droit à la sécurité matérielle qui découle des alinéas 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946**

Cet article prévoit, derrière l'expression « *augmentation maîtrisée des prestations sociales* » utilisée dans le document explicatif du projet de loi, une revalorisation moins importante que l'évolution anticipée des prix pour l'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement familiale (ALF), l'allocation de logement sociale (ALS), la prime d'activité et l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

Actuellement, l'APL, l'ALF et l'ALS font l'objet d'une revalorisation annuelle de leur montant. Cette révision de leur barème est respectivement prévue au septième alinéa de l'article L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation, au deuxième alinéa de l'article L. 542-5 du code de la sécurité sociale et au troisième alinéa de l'article L. 831-4 du code de la sécurité sociale.

Deux revalorisations ont, en règle générale, lieu en cours d'année : au 1er janvier pour les paramètres relatifs aux ressources et au 1er octobre pour ceux relatifs aux loyers et aux charges. La revalorisation légale, qui concerne les paramètres ne portant pas sur les ressources, est indexée sur l'indice de référence des loyers (IRL), tandis que l'indexation du montant des ressources forfaitaires ou du montant plancher de ressources, pour les étudiants notamment, relève du domaine réglementaire.

Redéfini par l'article 9 de la loi n° 2008-111 du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat, l'IRL « *correspond à la moyenne, sur les douze derniers mois, de l'évolution des prix à la consommation hors tabac et hors loyers* ». Il constitue la référence pour réviser les loyers des logements vides ou meublés ainsi que pour le plafond des augmentations annuelles de loyers que les propriétaires sont autorisés à exiger de leurs locataires.

S'agissant de la prime d'activité, son montant forfaitaire fait l'objet d'une revalorisation annuelle dans les conditions prévues à l'article L. 842-3 du code de la sécurité sociale. Le montant maximal de la bonification évolue comme le montant forfaitaire puisqu'il est plafonné à 12,782 % du montant de ce dernier.

La revalorisation annuelle se fait par application du coefficient mentionné à l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale. Ce coefficient est égal à « *la moyenne annuelle des prix à la consommation, hors tabac, calculée sur les douze derniers indices mensuels de ces prix publiés par l'Institut national de la statistique et des études économiques l'avant-dernier mois qui précède la date de revalorisation des prestations concernées* ». En cas d'inflation négative, l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale prévoit que la valeur du coefficient soit portée à un.

Enfin, à l'instar de la prime d'activité, la revalorisation annuelle de l'AAH se fait par application du coefficient mentionné à l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale.

Le montant de l'AAH est ainsi revalorisé dans les mêmes proportions que « *la moyenne annuelle des prix à la consommation, hors tabac, calculée sur les douze derniers indices mensuels de ces prix* » ou inchangé lorsque l'inflation sur la période de référence est négative.

Or l'article 67 du PLF 2020 procède à une désindexation inédite par rapport à l'inflation de la revalorisation de ces prestations sociales, puisque l'APL, l'ALF et l'ALS seront revalorisées de + 0,3 % en 2020 et non indexées sur l'évolution de l'IRL (alinéa 1er) ; le montant forfaitaire et le montant maximal de la bonification de la prime d'activité ne feront pas l'objet de la revalorisation annuelle légale en 2020 (alinéa 2) ; et le montant de l'AAH ne fera pas l'objet d'une revalorisation légale en 2020 (alinéa 3).

L'article 67 du PLF 2020 est donc l'équivalent de l'article 52 du PLFSS 2020 qui procède à une sous-revalorisation de certaines pensions de retraite et prestations sociales à hauteur de + 0,3 %.

En vertu de votre jurisprudence, le principe d'égalité devant la loi 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 (2010-3 QPC, 3e Considérant). Or, en l'espèce, il apparaît que le dispositif de désindexation des prestations sociales ne concerne pas certaines prestations sociales, comme l'allocation de solidarité spécifique ou le RSA, qui seront revalorisés à hauteur de l'inflation.

Alors que leurs situations économiques sont semblables, les bénéficiaires de certaines prestations sociales connaîtront une revalorisation de ces dernières à hauteur de l'inflation quand d'autres subiront une sous-revalorisation des prestations dont ils disposent.

Par là même, la revalorisation à seulement + 0,3 %, face à une inflation estimée à + 1,2 % avec tabac (et 1 % hors tabac) par le Gouvernement lui-même dans le PLF 2020, conduira mécaniquement à baisser le niveau réel des prestations concernées sous un seuil critique en deçà duquel ne sera plus garanti pour les bénéficiaires le droit à la sécurité matérielle consacré par le 11e alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

En outre, eu égard à leur temporalité, les dispositions en litige méconnaissent aussi ces principes ainsi que celui de l'annualité budgétaire qui découle lui-même du principe du consentement annuel à l'impôt consacré par l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

En effet, si aucun principe constitutionnel ne garantit la revalorisation automatique des prestations sociales en fonction d'un indice économique donné, l'indexation, qui fonde la revalorisation sur un indice économique, a été longuement débattue avant de devenir la norme dans le champ social à partir des années 1980 (pour les prestations familiales à partir de 1984, pour les prestations de retraite à partir de 1987), ce qui est depuis confirmé par l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale qui prévoit que « *la revalorisation annuelle des montants de prestations dont les dispositions renvoient au présent article est effectuée sur la base d'un coefficient égal à l'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation, hors tabac* ».

Ainsi, en 2014, vous n'aviez pas déclaré inconstitutionnelle une mesure législative sous-revalorisant les prestations de retraite par rapport à l'inflation. Néanmoins, vous aviez souligné que la non-violation du principe d'égalité devant les charges publiques résultait du caractère temporaire et limité de la mesure (n° 2014-698 DC).En l'espèce, il apparaît que pour le projet de loi en litige, ce caractère temporaire et limité est contestable puisque la sous-indexation de la revalorisation de certaines prestations sociales intervient en 2020 après avoir été déjà effectuée en 2019 et sans qu'aucune promesse concernant un retour de la revalorisation normale de ces prestations en 2021 n'ait été effectuée par le Gouvernement.

**VI) Les articles 22 et 24 du PLF portant réforme de l'apprentissage méconnaissent le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales consacré par l'alinéa 4 de l'article 72-2 de la Constitution**

Il résulte de cette disposition constitutionnelle la garantie accordée aux collectivités que les charges qui leur sont transférées par l'Etat doivent être compensées intégralement et concomitamment dans le respect du principe d'autonomie financière desdites collectivités. Réciproquement, sauf à priver de contenu le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales, ce principe doit trouver à s'appliquer en cas de recentralisation de la compétence des collectivités vers l'Etat qui ne doit pas conduire à ce que la compensation financière au bénéfice de l'Etat excède ce qui est nécessaire à l'exercice de la compétence.

Or il apparaît que l'article 24 du PLF 2020, relatif à la compensation financière de la recentralisation des compétences en matière d'apprentissage, prévoit une compensation fixée de manière unilatérale et sans évaluation et ne garantissant donc pas le principe de la compensation intégrale. Cet article dispose en effet que le transfert à l'Etat de cette compétence « *s'accompagne de l'attribution à l'Etat de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* » par les collectivités. Le texte précise la période de compensation à prendre en compte, dont l'échéance correspond à l'exercice précédant immédiatement l'année du transfert (2016-2018 pour la Guyane et Mayotte et 2017-2019 pour la Réunion), un montant provisionnel de compensation étant prévu la première année suivant la recentralisation de la compétence, le montant définitif de la compensation étant arrêté après que les résultats du dernier exercice à prendre en compte seront connus (dispositif de réévaluation).

Le montant de cette compensation qui s'élève à 218 millions d'euros a été manifestement fixé de manière arbitraire, sans évaluation préalable. Parallèlement, il apparaît que les charges afférentes à l'apprentissage transférées par les régions à l'Etat sont manifestement inférieures aux ressources qui lui sont retirées alors que les sommes, qu'il est prévu d'allouer aux régions aux termes de l'article 24 du PLF 2020 dans sa rédaction actuelle, ne compensent pas cette perte de ressources. En conséquence, l'une et l'autre de ces dispositions ont méconnu le principe de compensation intégrale consacrée par votre jurisprudence sur le fondement de l'article 72-2 de la Constitution (voir *notamment votre décision n°2003-489 DC, cons. 24).*

Le même grief doit être adressé à l'encontre des dispositions de l'article 22 III du projet présentement déféré qui concernent les contrats d'apprentissage. Ces derniers pouvant en effet être d'une durée de trois ans et la prime à l'apprentissage étant versée chaque année de formation, la suppression de la compensation étatique prévue par l'article susvisé induit un manque à gagner considérable pour les régions, qui ne bénéficient pas d'un accompagnement financier étatique jusqu'à l'extinction totale des contrats en cours à la date d'entrée en vigueur de la réforme comme cela avait été le cas lors de la réforme de 2014. A cet égard, la majoration de compensation étatique prévue par le III de l'article 24 de la dernière version du PLF ne saurait satisfaire les régions : d'une part, le montant de cette majoration s'élève à 49 976 900 euros, très loin du montant total du manque à gagner régional en matière de prime d'apprentissage, évalué pour 2020 et 2021 à 130 millions d'euros (90 millions d'euros pour 2020 et 40 millions pour 2021) ; d'autre part, cette majoration n'est pas seulement destinée à couvrir le reliquat des dépenses liées aux primes d'apprentissage versées par les employeurs mais également les charges incombant aux régions au titre du financement des politiques régionales facultatives à destination des apprentis. Il est donc manifeste que cette majoration de compensation étatique ne couvre pas le manque à gagner régional au titre de la prise en charge de la prime à l'apprentissage versée aux employeurs pour 2020 et 2021.

Par extension, l'ensemble de ces dispositions porte atteinte au principe d'autonomie financière des collectivités territoriales puisqu'elles ont pour effet de réduire conséquemment les ressources propres des régions par rapport aux sommes auxquelles elles auraient eu droit après une évaluation contradictoire et adaptée des transferts de charges. Le défaut de compensation financière prive les régions d'une partie de leurs ressources, lesquelles faisaient historiquement partie d'une dotation générale de décentralisation ayant permis le financement de diverses politiques publiques, par la suite intégrée au sein de la taxe d'apprentissage.

Enfin, en fixant à l'article 24 du PLF 2020 des compensations financières différentes selon les régions, le législateur a méconnu le principe constitutionnel d'égalité. Aucun critère objectif ou rationnel n'est avancé pour justifier des différences de traitement pourtant manifestes.

Pour l'ensemble de ces motifs, les auteurs de la saisine vous invitent donc à censurer ces dispositions.

**VII) La réforme de l'aide médicale d'Etat proposée par le Gouvernement et votée à l'Assemblée nationale est manifestement contraire à l'article 34 de la Constitution en vertu duquel *« la loi détermine les principes fondamentaux [...] de la sécurité sociale »* et méconnait l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946 qui prévoit que la Nation *« garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé »***

En premier lieu, le dispositif de réforme de l'aide médicale d'Etat crée une catégorie de frais pour lesquels une entente préalable sera mise en place. La disposition évoque *« certains frais relatifs à des prestations programmées et ne revêtant pas un caractère d'urgence »* et qui seront

subordonnés à un délai d'ancienneté ne pouvant *« excéder neuf mois »*. La même disposition prévoit que *« lorsque l'absence de réalisation de ces prestations avant l'expiration de ce délai est susceptible d'avoir des conséquences vitales ou graves et durables sur l'état de santé de la personne, leur prise en charge est accordée après accord préalable du service du contrôle médical mentionné à l'article L. 315-1 du code de la sécurité sociale »*.

Il convient à cet égard de remarquer que les termes employés sont marqués par une imprécision et un manque de clarté rendant impossible l'identification des soins qui seraient soumis à ce régime particulier. Le renvoi à un décret en Conseil d'Etat aux fins de définir *« les frais concernés, le délai d'ancienneté et les conditions de mise en œuvre de ces dispositions »* aboutit ainsi à laisser entre les mains du pouvoir réglementaire la détermination des garanties d'accès à l'aide médicale d'Etat. Or, si vous avez pu juger que le législateur pouvait renvoyer au pouvoir réglementaire le soin de fixer le montant de la franchise pour avoir accès à l'aide médicale d'Etat (Décision 2007-558 DC, cons.7) ou encore la fixation du montant de la participation forfaitaire laissée à la charge des assurés sociaux (décision 2004-504 DC), la disposition présentement contestée permettrait au pouvoir réglementaire de déterminer, sur la base de critères flous et imprécis, le champ d'application même de l'aide médicale d'Etat avec le risque consécutif d'en dénaturer la portée. Cette disposition méconnait donc l'article 34 de la Constitution et prive donc de garantie légale l'exigence constitutionnelle précitée résultant du Préambule de 1946. En effet, il ressort de votre jurisprudence *« qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, dès lors que, ce faisant, il ne prive pas de garanties légales des exigences constitutionnelles* ; » (Décision 2003-488 DC, cons.16). Or, en ne définissant pas plus précisément la nature des frais concernés, le délai d'ancienneté et les conditions de mise en oeuvre de ces dispositions, le législateur a abandonné l'exercice de sa compétence au pouvoir réglementaire et a privé du même coup de garanties légales une exigence de valeur constitutionnelle.

En second lieu, non seulement les frais concernés ne sont pas précisés mais le délai de carence n'est borné que par une limite fixée à 9 mois, sans que l'on puisse donc savoir si le délai finalement imposé ne sera pas susceptible d'avoir des conséquences sur la santé des personnes concernées. En effet, les délais maximums d'intervention varient selon les pathologies. Au demeurant, l'exception prévue par le législateur *« lorsque l'absence de réalisation de ces prestations avant l'expiration de ce délai est susceptible d'avoir des conséquences vitales ou graves et durables sur l'état de santé de la personne »* ne conduit pas à une absence de délai de carence puisque *« leur prise en charge est accordée après accord préalable du service du contrôle médical »*. Les soins pourtant vitaux seront ainsi retardés puisque conditionnés à la réalisation de démarches administratives par des populations tellement fragilisées qu'elles ne font pas toujours valoir leur droit. L'ajout d'une seule contrainte administrative, même simple, risque d'augmenter le taux de non recours et de mettre ainsi en péril un dispositif inspiré par des préoccupations de santé publique.[8]

Enfin, si vous avez pu juger que la lutte contre la fraude doit être justement conciliée avec le droit à la santé (Décision 2010-622 DC), il apparaît en l'espèce que cette conciliation est manifestement disproportionnée. L'objectif de lutte contre la fraude, si justifiée soit-il, ne doit pas conduire à ce qu'il soit porté atteinte à une exigence constitutionnelle. Or, d'une part

---

[8] Le non-recours est évoqué au sein de l'annexe V du rapport de l'IGAS "L'aide médicale d'Etat : diagnostic et propositions" (octobre 2019) qui fait état du "*faible pourcentage*" des migrants en situation irrégulière qui sont bénéficiaire de l'AME. A cet égard la Ministre a reconnu lors des débats en première lecture à l'Assemblée nationale : *". L'AME n'est sollicitée que dans 12 % des cas la première année suivant l'arrivée sur notre territoire. Ce chiffre montre que les dispositifs sont en réalité peu utilisés"*

l'impact budgétaire attendu est faible (environ 15 millions d'euros) mais d'autre part il fait courir le risque que soit méconnu le droit à la santé. L'objectif du Gouvernement semble en effet inspiré par des considérations de communication politique et consiste à répondre à un fantasme[9], ce qui ne saurait fonder une disposition législative restreignant l'exercice d'un droit fondamental. Votre jurisprudence n'est pas étrangère à l'appréciation de la rationalité du législateur puisque lorsque sont en jeu des exigences de valeur constitutionnelle, vous n'hésitez pas à censurer des mesures législatives manifestement inappropriées à l'objectif poursuivi (voir notamment vos décisions 99-416 DC cons. 10, 2000-441 DC cons.34 ou 2007-555 DC du 16 août 2007, cons. 20). Ainsi, dans la conciliation opérée entre l'objectif de la lutte contre la fraude et la garantie du droit à la santé, vous êtes en mesure d'apprécier si l'atteinte portée à ce dernier n'est pas manifestement excessive au regard des économies attendues. Suivant cette logique, nous vous invitons à censurer une mesure dont les conséquences budgétaires dérisoires risquent pourtant de porter une atteinte disproportionnée à un droit constitutionnellement garanti, au mépris d'un principe de fraternité dont vous avez reconnu la valeur constitutionnelle (Décision 2018-717/718 QPC, cons. 7) et qui trouve ici une occasion de s'appliquer.

**VIII) Les députés requérants estiment que le projet de loi de finances prive de garanties légales « *le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* » consacré par l'article 1er de la Charte de l'environnement, qui dispose en outre que *« toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement »*, ainsi qu'à l'objectif de valeur constitutionnelle de droit à un logement décent**

Vous avez estimé que le respect des droits et devoirs énoncés en termes généraux par ces articles s'imposait aux pouvoirs publics (Décision n°2008-564 DC, Loi relative aux organismes génétiquement modifiés, cons. 18).

Si vous avez opportunément rappelé qu'il n'appartient pas au juge constitutionnel de substituer son appréciation à celle du législateur sur les moyens par lesquels celui-ci entend mettre en œuvre ce droit de chacun à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, le Conseil constitutionnel a néanmoins consacré l'obligation de ne pas priver certains droits et principes constitutionnels de « garantie légale des exigences constitutionnelles ».

Or, il apparaît que les mécanismes nationaux mis en œuvre pour le financement de la rénovation énergétique des logements, dont les deux principaux sont actuellement des outils fiscaux, crédit d'impôt pour la transition énergétique et taux réduit de TVA pour l'amélioration de la qualité énergétique des locaux, privent les personnes en situation de précarité énergétique du droit de valeur constitutionnelle à « disposer d'un logement décent. » (Décision n° 2015-470 QPC).

Le montant cumulé des différents dispositifs apparaît en effet très insuffisant. Pour le Réseau action climat, il manquerait ainsi au moins 4 milliards d'euros d'argent public par an pour réussir la rénovation des passoires énergétiques en 2030. Selon l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE), les investissements nécessaires dans la rénovation thermique du bâtiment sont évalués entre 22 et 31 milliards d'euros par an sur la période 2019-2028, soit un déficit annuel d'investissement compris entre 7 et 16 milliards d'euros et 4,5 à 8 milliards d'euros par an pour l'investissement dans les seuls logements privés.

---

[9] « *Or mon objectif est simplement d'éviter le dévoiement d'un système important, indispensable et auquel je suis profondément attachée, afin qu'il cesse de véhiculer des fantasmes.* ». www.assemblee-nationale.fr/15/cri/2019-2020/20200059.asp#P1908765

Or, dans le PLF 2020, les dépenses budgétaires de l'État et de ses opérateurs pour la rénovation énergétique des logements sont inférieures à 1,8 milliard d'euros.

Si le Gouvernement prévoit de ne considérer comme indécents que les seuls logements qui consomment au-delà de 600 à 700 kWh d'énergie finale par m² et par an, nous pouvons considérer que toutes les « passoires thermiques » ou au moins tous les logements de la classe G devraient entrer dans cette définition.

Compte tenu du nombre croissant de personnes qui s'imposent des restrictions de consommation, en ne chauffant que certaines pièces ou en maintenant un niveau de température inférieur aux seuils de confort, de l'insalubrité et des problèmes sanitaires et de sécurité associés à l'occupation des logements les moins performants, la rénovation des 7,4 millions de « passoires thermiques » dont 3,8 millions sont occupées par des personnes aux revenus modestes conditionne à n'en pas douter l'exercice du droit à un logement décent.

L'article 4 du projet de loi de finances, s'il transforme le crédit d'impôt pour la transition énergétique en une prime accessible aux ménages aux revenus modestes, s'appuie essentiellement sur une approche de rénovation par « éléments » et n'incite qu'à des travaux uniques, non coordonnés, au détriment de rénovations efficaces. Le dispositif ne mobilisera que 800 millions d'euros en 2020 pour la rénovation des logements, contre 900 millions l'an passé et 1,6 milliard d'euros en 2017. Compte tenu de l'insuffisance des moyens budgétaires, le reste à charge pour le système d'isolation ou de chauffage resteront bien trop élevés pour que les ménages aux revenus modestes et très modestes y aient recours.

Les moyens budgétaires alloués à la rénovation s'inscrivent ainsi dans une trajectoire incompatible avec les objectifs fixés par l'article 3 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, de réhabilitation de 500 000 logements en moyenne par an d'ici 2050 et de baisse de 15% de la précarité énergétique d'ici 2020.

Les requérants estiment ainsi que les dispositions de l'article 4 sont manifestement contraires aux exigences de valeur constitutionnelle posées par l'article 1er de la Charte de l'environnement et à l'objectif à valeur constitutionnelle du droit à vivre dans un logement décent.

Par ces motifs et tous autres à déduire ou suppléer même d'office, les députés auteurs et députées auteures de la présente saisine, vous demandent de bien vouloir invalider les dispositions ainsi entachées d'inconstitutionnalité.

*

* *

2019-796 DC - Reçu au greffe du Conseil constitutionnel le 20 décembre 2019

R E P U B L I Q U E  F R A N Ç A I S E

SÉNAT

**GROUPE**

**LES REPUBLICAINS**

*Le Président*

Monsieur Laurent FABIUS
Président
Conseil Constitutionnel
2 rue de Montpensier
75001 PARIS

Paris, le 20 décembre 2019

Monsieur le Président,

En application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, j'ai l'honneur, avec plus de soixante de mes collègues, de demander au Conseil Constitutionnel de se prononcer sur la conformité de la loi de finances pour 2020.

A cet effet, vous voudrez bien trouver, ci-joint, la liste des signataires de cette demande, ainsi qu'un mémoire reprenant les motifs développés par les auteurs de cette saisine.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Bruno RETAILLEAU

☎ 01 42 34 23 29
🖷 01 42 34 21 54

15, RUE DE VAUGIRARD – 75291 PARIS CEDEX 06

**SAISINE du CONSEIL CONSTITUTIONNEL**

**Sur la LOI de FINANCES pour 2020**

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Les Sénateurs soussignés ont l'honneur de soumettre à votre examen, conformément au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, la loi de finances pour 2020 définitivement adoptée par l'Assemblée nationale le 19 décembre 2019. A l'appui de cette saisine, ils développent les griefs suivants :

## I. Sur l'article 3 prévoyant la domiciliation fiscale en France des dirigeants des grandes entreprises françaises

Le présent article prévoit de modifier les critères de domiciliation fiscale afin qu'y soient inclus de droit les dirigeants d'entreprises dont le siège social est situé en France et dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 250 millions d'euros.

Le nouveau critère de domiciliation fiscale et, partant l'obligation fiscale illimitée qui en découle, concerne les revenus perçus ou réalisés à compter du 1er janvier 2019, tel que précisé dans l'exposé des motifs de l'article. Si la « petite rétroactivité » est acceptée par votre Conseil pour l'impôt sur le revenu, la qualification de résident fiscal français emporte avec elle l'application de l'ensemble des impôts et taxes français au titre de la totalité des revenus perçus en France ou à l'étranger, y compris donc sur des donations ou des successions.

Les auteurs de la présente saisine considèrent de ce fait qu'il serait dommageable et injuste d'imposer les dirigeants d'entreprise sur des décisions prises bien avant que les pleines conséquences de ce nouveau critère soient envisagées. En effet, chaque donation ou succession constitue un fait générateur particulier pour l'application des règles d'imposition. Ne pas tenir compte de ce principe poserait un sérieux problème de garantie des droits pour les personnes concernées. Dans sa décision du 9 décembre 2016[1], qui portait sur l'imposition des donations et des successions, votre Conseil avait ainsi émis une réserve d'interprétation en considérant que « *les dispositions contestées ne sauraient, sans porter atteinte aux situations légalement*

[1] Décision n° 2016-603 QPC du 9 décembre 2016

*acquises, avoir pour objet ou pour effet de conduire à appliquer des règles d'assiette ou de liquidation autres que celles qui étaient applicables à la date de chaque fait générateur d'imposition* ».

Dès lors, les auteurs de la présente saisine estiment que l'article 3 de la loi de finances pour 2020 encourt la censure de votre Conseil.

## II. Sur l'article 5 prévoyant la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et la réforme du financement des collectivités territoriales

Le présent article prévoit le remplacement de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties par une part de taxe sur la valeur ajoutée.

Ce dispositif est contraire à l'article 72-2 de la Constitution, selon lequel :

« *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* ».

C'est en application de cette dernière disposition qu'ont été adoptés les articles LO 1114-1 à 1114-4 du code général des collectivités territoriales.

Dans le dernier état de sa jurisprudence, votre Conseil entend de façon large les ressources propres des collectivités territoriales. A titre d'exemple, les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres sont constituées : « *du produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif, mais encore lorsqu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette* »[2].

Par ailleurs, votre Conseil censure toute disposition qui porte atteinte de manière déterminante à la part des ressources propres des collectivités territoriales[3].

Le dispositif de l'article 5 génère pour les départements une érosion potentielle d'effet-base. D'après les données fournies par l'Association des départements de France, il est mis en évidence qu'entre 2005 et 2017, la substitution d'une part de taxe sur la valeur ajoutée à la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties aurait privé l'ensemble des départements d'un effet-base significatif, chiffré à 1,4 milliard d'euros. Le choix de cette période, qui a connu en 2009 une crise économique grave, permet de mettre en évidence le risque de remplacer une assiette fiscale locale robuste et prévisible, car peu dépendante de la conjoncture nationale, par une assiette ou un produit de fiscalité très sensible aux aléas économiques et sociaux.

2 Conseil constitutionnel, 14 juin 2013, n°2013-323 QPC
3 Conseil constitutionnel, 29 déc. 2005, n° 2005-530 DC, cons. 90 et 93 à 98

S'ajoute à ce problème la perte complète de l'effet-taux. L'article 5 prévoit l'attribution d'une fraction de taux de taxe sur la valeur ajoutée aux départements, mais aucune possibilité de moduler localement un taux d'imposition, s'appliquant à une base, n'est octroyée, de telle sorte que le dispositif d'attribution d'une part d'impôt national se traduit en réalité par une compensation individuelle (du foncier bâti perdu) dont l'évolution suivra tout simplement celle de l'impôt national transféré, non localisé. Sur la période 2005-2017, la perte de l'effet-taux aurait engendré un manque à gagner global très important, chiffré en 2017 à 3 milliards d'euros par l'Association des départements de France.

Avec les deux effets combinés (effet-base et effet-taux), le manque à gagner rétrospectif, en longue période, si l'article 5 avait été appliqué en 2005, est ainsi chiffré à 4,4 milliards d'euros en 2017.

Sans même parler de l'effet « taux », les bases du foncier ont donc connu une évolution plus stable et plus dynamique (+ 3,1 %) depuis 2005, que la taxe sur la valeur ajoutée (+ 2,1 %) sur la même période. Le Gouvernement, pour l'étude de l'évolution comparative de la taxe sur la valeur ajoutée et de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (évolutions moyennes respectivement de 2,88 % et 2,18 %), ne se réfère qu'aux années 2014-2018, faisant ainsi abstraction de la prise en compte d'un cycle économique en son entier.

L'Association Finances-Gestion-Évaluation des Collectivités Territoriales[4], démontre également que la taxe sur la valeur ajoutée a enregistré sur quinze ans une évolution moins rapide que la taxe foncière sur le bâti. Si l'on prend comme base l'année 2005, la hausse s'élève à un peu moins de 30 % pour la taxe sur la valeur ajoutée, contre 45 % pour la taxe foncière. L'association pointe que c'est une recette sensible à la conjoncture et qu'en cas de crise, comme en 2009, les départements pourraient voir leurs ressources chuter brutalement. « *Avec le remplacement de la taxe foncière par de la TVA, la part des recettes sensibles à la conjoncture atteindrait en moyenne 58 % des recettes de fonctionnement des départements, sachant que les autres recettes, composées majoritairement de dotations et subventions, ne sont pas modulables en cas de crise économique.* »

Selon la commission des finances du Sénat[5], d'après les données de l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques et de la Direction Générale des Collectivités Locales, le montant du produit de taxe foncière sur les propriétés bâties a augmenté de + 30,5 % contre + 19,8 % pour le produit de la taxe sur la valeur ajoutée entre 2011 et 2017.

---

[4] Groupe de travail Fiscalité et Dotations - Sous-groupe de travail Départements, note du 05/08/2019 : « Réforme fiscale : alerte sur les conséquences financières pour les départements du remplacement de la taxe foncière départementale par une fraction de TVA nationale »

[5] Rapport général n° 140 (2019-2020) sur le projet de loi de finances, déposé le 21 novembre 2019

La part de ressources propres des départements pourrait donc être fortement diminuée et sera en tout état de cause beaucoup plus dépendante des aléas économiques.

A cette diminution potentielle de part de ressources propres s'ajoute une perte d'autonomie fiscale, du fait de la privation des potentialités d'effet-taux.

A cette perte d'autonomie fiscale s'ajoute le fait que les dépenses de fonctionnement des départements sont soumises à un plafonnement imposé par l'article 13 de la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 et que leurs dépenses sont en partie contraintes au titre des allocations individuelles de solidarité, de sorte que leur autonomie financière est fortement diminuée.

Cette disposition méconnait donc le principe de libre administration des collectivités territoriales.

De surcroît, cette perte d'autonomie fiscale et financière peut avoir pour conséquence que les départements ne soient plus en mesure de faire face à des dépenses sociales imprévues, notamment en cas de retournement conjoncturel, ce qui pourrait compromettre la continuité de services publics locaux ou l'ordre public, portant atteinte à des principes de valeur constitutionnelle.

Pour toutes ces raisons, les auteurs de la présente saisine estiment que l'article 5 de la loi de finances pour 2020 encourt la censure de votre Conseil.

## III. Sur l'article 5 bis prévoyant une taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement en Île-de-France

Le présent article a notamment pour objet d'instituer une nouvelle hausse de taxe, de 20 %, s'appliquant aux bureaux situés dans les 1er, 2e, 7e, 8e, 9e, 10e, 15e, 16e et 17e arrondissements de Paris ainsi que dans les communes de Boulogne-Billancourt, Courbevoie, Issy-les-Moulineaux, Levallois-Perret, Neuilly-sur-Seine et Puteaux.

Cette taxe contrevient à plusieurs principes garantis par la Constitution et dont le respect est assuré au travers d'une jurisprudence constante : les principes de clarté et d'intelligibilité de la loi d'une part et le principe d'égalité devant les charges publiques, d'autre part.

En premier lieu, la taxe définit un zonage dit « premium » dont le seul critère, précisé dans l'exposé de l'amendement N°I-2468, qui a inséré cet article additionnel

à l'Assemblée nationale, est l'attractivité, sans plus de précisions (les débats de séance n'ont pas non plus apporté plus de précisions) :
*« Il est proposé la création d'une zone « premium » ciblée sur les communes et arrondissements de Paris les plus attractifs de la zone 1 au sein de laquelle interviendrait une augmentation du tarif de 20 % de la taxe pour les seuls bureaux. Cette zone « premium » est constituée par les 1er, 2e, 7e, 8e, 9e, 10e, 15e, 16e et 17e arrondissements de Paris et les communes de Boulogne-Billancourt, Courbevoie, Issy-les-Moulineaux, Levallois-Perret, Neuilly-sur-Seine et Puteaux.* »

L'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi, reconnu par la décision n°99-421 DC du 16 décembre 1999, ainsi que l'exigence de clarté législative déduite de l'article 34 de la Constitution, imposent qu'un zonage défini par la loi réponde à des critères précis et repose sur des données objectives et mesurables. A titre d'exemple, le zonage de la réduction d'impôt sur le revenu pour investissement locatif, dit dispositif « Pinel », répond à un critère de nombre d'habitants par commune et les zones de revitalisation rurale répondent à des critères de densité de la population et de revenu fiscal par unité de consommation médian. Le critère « *de communes et arrondissements de Paris les plus attractifs* » ne répond pas à cette exigence et les zones définies l'ont été manifestement de manière subjective et inintelligible.

En conséquence, l'article 5 bis de la loi de finances pour 2020 est contraire aux principes constitutionnels de clarté et d'intelligibilité de la loi.

En second lieu, la taxe de 20 % s'appliquera, à titre d'exemple, à un local à usage de bureau situé dans une rue dans le 15e arrondissement de Paris tandis qu'elle ne s'appliquera pas à un local similaire situé dans la même rue, un numéro plus loin, dans le 6e arrondissement limitrophe, sans qu'aucun critère objectif et rationnel ne le justifie.

L'article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen n'interdit pas de faire supporter à certaines catégories de contribuables des charges particulières, mais il s'oppose à une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques entre les contribuables[6]. Dès lors, quand il détermine l'assiette d'une imposition, le législateur, pour assurer le respect du principe d'égalité, doit fonder son application sur des critères objectifs et rationnels.

Or, cette hausse de taxe doit pourvoir au financement de la Société du Grand Paris qui est chargée de concevoir et réaliser le réseau de transport public du Grand Paris.

L'objectif poursuivi par cette hausse de taxe étant le développement du transport, aucun critère objectif et rationnel ne semble différencier, en termes d'infrastructures de transport, les arrondissements de la ville de Paris entre eux, ni les communes des

[6] D'après *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel* n°6, commentaire de la décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998

Hauts-de-Seine visées avec les autres communes du même département, ni même avec le reste des communes franciliennes.

Aussi, contrairement à l'esprit qui prédominait lors de la création de cette taxe, le législateur a ici créé un zonage nouveau dont la délimitation ne correspond à aucun critère qui soit en lien avec l'objectif final de son affectation, à savoir l'équilibre entre territoires en matière de transport. Il serait particulièrement difficile de considérer que, par exemple, le 7e arrondissement de Paris, visé par la hausse de taxe, est particulièrement mieux desservi par les infrastructures de transport que son voisin le 6e arrondissement, qui ne fait lui pas l'objet d'une hausse de taxe. De même, la desserte en transports des communes des Hauts-de-Seine visées par le présent article ne peut être jugée supérieure, ni même équivalente, à d'autres communes franciliennes qui bénéficieront, *in fine*, elles aussi, du réseau de transport public du Grand Paris.

Cette création d'une quatrième zone à l'article 231 *ter* du code général des impôts qui se verrait appliquer un tarif de taxe sur les bureaux supérieur aux trois précédentes ne semble donc fondée sur aucun critère objectif et rationnel. Elle semble plutôt ressortir d'une mesure purement budgétaire allant à l'encontre du principe constitutionnellement garanti d'égalité devant la loi.

Pour toutes ces raisons, les auteurs de la présente saisine estiment que l'article 5 bis de la loi de finances pour 2020 encourt la censure de votre Conseil.

## IV. Sur l'article 20 prévoyant une hausse de la taxe sur les billets d'avion au profit de l'agence de financement des infrastructures de transport de France

Selon 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* ».

Au vu de cet article, votre Conseil ajoute 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. 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* ».

Il ressort également de la jurisprudence constitutionnelle que l'instauration d'une dérogation trop importante à un mécanisme de taxation instauré par la loi a pour effet de provoquer une rupture du principe d'égalité devant les charges publiques. A titre d'exemple, votre Conseil a pu considérer que des exemptions ou dérogations

quantitatives trop importantes à la « taxe carbone » engendraient une rupture caractérisée du principe d'égalité devant les charges publiques.

Par ailleurs, selon l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ».

Au regard de cet article, votre Conseil considère de manière récurrente 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* ».

Les auteurs de la présente saisine estiment que l'article 20 de la loi de finances pour 2020 instaure deux ruptures des principes d'égalité devant la loi fiscale et les charges publiques.

L'article 20 de la loi de finances pour 2020 instaure une taxe à objet écologique (« écotaxe ») sur le seul transport aérien et en exonère tous les autres modes de transport (transport routier, transport fluvial et maritime), qui utilisent pourtant des carburants de même nature et qui sont en tout état de cause émetteurs de dioxyde de carbone. C'est ainsi que le transport maritime représente une part d'émissions de gaz à effet de serre (GES) comparable à celle du transport aérien (entre 2 et 3 % des émissions).

En outre, de nombreux navires utilisent du fioul lourd qui émet beaucoup d'oxyde de soufre à l'origine de problèmes de santé publique.

La France a d'ailleurs été mise en demeure pour non-respect de la directive « Soufre » réglementant les émissions dégagées par les navires.

Dans la loi de finances pour 2020, le Gouvernement a pourtant fait le choix de ne pas taxer le transport maritime mais d'accompagner sa transition écologique en instaurant un mécanisme de suramortissement pour l'acquisition de nouveaux navires (article 13bis du PLF).

C'est exactement le choix contraire qui a été fait pour le transport aérien qui se voit imposé une nouvelle taxation, ce qui ne pourra qu'accroître les difficultés financières des compagnies aériennes, rendant plus difficile l'acquisition d'avions de nouvelles générations moins polluantes.

Au regard de l'objet écologique de la mesure contestée, celle-ci repose sur des critères qui ne sont ni objectifs ni rationnels et aboutit à subventionner le transport routier. La rupture d'égalité est ainsi caractérisée.

Premièrement, l'article 20 de la loi de finances pour 2020 a pour objet de mettre en place une « écotaxe ».

L'objet écologique du présent article ressort clairement des travaux parlementaires ainsi que des annonces faites en ce sens par le Gouvernement.

Le tome 1 du rapport parlementaire n° 2031 du 10 octobre 2019 présenté à l'Assemblée nationale intègre le présent article dans « *la poursuite du « verdissement » de la fiscalité avec notamment la modification du régime fiscal du gazole non routier et l'aménagement de plusieurs taxes pesant sur le secteur du transport routier et aérien* ».

Le tome 2 du même rapport, qui procède notamment à un exposé complet du présent article, précise que :

- l'article 20 procède de volontés politiques convergentes, et en particulier celle exprimée par le Conseil de défense écologique, qui a proposé la création « d'une éco-contribution sur le transport aérien », c'est-à-dire la taxe sur les billets d'avion.
  L'amendement N° I-2437, qui inscrit directement le montant de la taxe sur les billets d'avion (ainsi que sa majoration) dans la loi de finances, précise d'ailleurs que « *Le présent amendement vise à inscrire directement dans la loi de finances pour 2020 le tarif de la taxe de solidarité d'avion résultant de la majoration annoncée par la ministre Mme Elisabeth Borne à la suite du Conseil de défense écologique du 9 juillet 2019* ».

- Le transport aérien serait à l'origine « *d'émissions de gaz à effet de serre en croissance rapide* ».

- La modification proposée de la taxe sur les billets d'avion serait « *favorable à l'environnement* » et le dispositif envisagé contribuerait à « *l'internalisation des coûts liés à l'émission des gaz à effet de serre du transport aérien et constituera ainsi un « signal-prix » en direction des usagers* ». La poursuite d'un tel objectif impliquait logiquement de moduler la taxe sur les billets d'avion en fonction de la distance parcourue ou en fonction de l'émission des gaz à effet de serre par avion, au regard de leur plus ou moins grande efficacité énergétique.

On soulignera immédiatement que :

- le législateur ne fournit aucune méthode ou explication portant sur le calcul déterminant le montant de la taxe sur les billets d'avion. Puisqu'il s'agit d'internaliser des coûts liés à l'émission des gaz à effet de serre du transport aérien, ceux-ci auraient du être préalablement calculés et être utilisés afin de mettre en place des mesures de dépollution ou des mesures de transition écologique ayant pour objet de compenser l'émission de CO2. Or, non seulement le montant de la taxe sur les billets d'avion est fixé de manière arbitraire par le législateur mais, ainsi qu'il sera démontré plus loin, le produit de la taxe n'est pas affecté à des mesures de

dépollution ou de transition écologique. Il est au contraire affecté au développement du transport routier, lequel est une source très importante de gaz à effet de serre.

- Le rapport parlementaire précise que « *si les compagnies sont les redevables de la taxe, il est probable qu'elles répercuteront ce renchérissement de la taxe sur les billets d'avion sur leurs clients* ». Par conséquent, il est clairement admis que l'objectif poursuivi par le législateur repose sur une simple probabilité dont la concrétisation dépend du bon vouloir d'opérateurs privés. Si dans la concurrence qu'elles se livrent pour attirer leurs clients, certaines compagnies aériennes décident de ne pas répercuter le renchérissement du montant de la taxe sur les billets d'avion, leurs clients ne verront jamais le « signal-prix » pourtant recherché par le législateur.

Deuxièmement, l'article 20 de la loi de finances pour 2020 instaure une taxe qui repose sur des critères qui ne sont ni objectifs ni rationnels.

L'article 20] précise que « *Le tarif* [de la taxe sur les billets d'avion] *est fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de l'aviation civile et du budget en fonction de la destination finale et de la catégorie de chaque passager dans les limites définies comme suit : (...)* ».

Alors qu'elle poursuit un but écologique et se présente ainsi comme une écotaxe, la taxe sur les billets d'avion modifiée par le présent article ne repose pas sur un critère objectif et rationnel en lien avec l'objectif poursuivi, comme par exemple la quantité d'émissions de dioxyde de carbone par avion (ce qui aurait au moins été en lien avec l'objet de la taxe), mais sur le nombre de passagers transportés.

Le fait que le critère choisi par le législateur ne soit ni objectif ni rationnel au regard du but poursuivi a clairement été souligné lors des débats parlementaires.

Monsieur Eric Woerth, président de la commission des finances à l'Assemblée nationale, indique ainsi que « *la taxe n'a rien à voir avec les émissions de CO2, puisqu'elle dépend du nombre de passagers. Il peut y avoir très peu de passagers dans un avion qui rejette beaucoup de carbone ou l'inverse ! Cela pénaliserait paradoxalement un avion qui aurait un meilleur rendement. Votre outil n'est pas le bon* ».

Il ajoutait lors des débats en séance qu'« *il n'y aucune fin écologique dans votre dispositif, puisque le montant de la taxe est fixé par passager et qu'il ne tient pas compte des rejets de carbone* ».

Lors de la même séance, Madame la députée Véronique Louwagie indiquait que le montant de la taxe sur les billets d'avion « *dépendra du nombre de passagers, et non des émissions de CO2 liées au vol. Vous nous dites poursuivre un objectif*

*environnemental et écologique, mais ce n'est pas ce qu'indiquent les critères que vous avez retenus* ».

Par ailleurs, ainsi qu'il a déjà été précisé, le montant de la taxe sur les billets d'avion n'est pas fixé en fonction d'un calcul des coûts liés à l'émission de gaz à effet de serre, aucune méthode de calcul de ces coûts n'étant précisée dans la loi ou les travaux parlementaires. En outre, le produit de la taxe sur les billets d'avion n'est pas affecté à d'éventuelles mesures de dépollution ou de transition écologique visant à compenser ces coûts mais à subventionner le transport routier, qui constitue une très importante source de gaz à effet de serre.

Cette absence de méthode de calcul en lien avec l'objet de la mesure conduit à une rupture d'égalité manifeste dans le montant de la taxe sur les billets d'avion applicable aux deux catégories de vols commerciaux définies par l'article 20 :

- pour les vols à destination de la France, un autre Etat membre de l'Union européenne, un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen et la Confédération suisse (les « Etats-membres ») : le montant de la taxe sur les billets d'avion est soit de 20,27 euros pour les passagers voyageant en classe affaires et première classe soit de 2,63 euros pour les passagers voyageant en classe économique.

- Pour les vols à destination de tous les autres Etats (les « Etats tiers ») : le montant de la taxe sur les billets d'avion est soit de 63,07 euros pour les passagers voyageant en classe affaires et première classe soit de 7,51 euros pour les passagers voyageant en classe économique.

En d'autres termes, les vols à destination des Etats tiers subissent une multiplication du montant de la taxe sur les billets d'avion par trois, quelle que soit la catégorie de passagers envisagée.

Puisqu'il s'agit de tenir compte de l'émission de gaz à effet de serre et des coûts qui y sont liés - qui résultent principalement de la distance parcourue -, la distinction opérée par le présent article entre Etats-membres et Etats tiers n'a aucun lien direct ou indirect avec l'objet de la loi.

A titre d'exemple, la distinction opérée par le législateur aboutit à ce qu'un vol :

- entre Nice et Alger (851 kilomètres de distance) subisse un triplement du montant de la taxe sur les billets d'avion par rapport à un vol entre Paris et Helsinki (2 500 kilomètres) ; le vol Nice-Alger subit ainsi une taxe sur les billets d'avion trois fois plus forte pour une distance de vol trois plus courte ;

- entre Nice et Tunis (1 000 kilomètres de distance) subisse un triplement du montant de la taxe sur les billets d'avion par rapport à un vol entre Nice et Reykjavik (2 900 kilomètres de distance), qui est pourtant trois fois plus long.

Devant de tels exemples, on peine à discerner le signal-prix pourtant prétendument recherché par le législateur.

Compte tenu de ce qui précède, la taxe sur les billets d'avion méconnait les exigences qui découlent du principe d'égalité devant les charges publiques.

Troisièmement, le produit de la taxe sert à financer le développement du transport routier.

Il ne saurait être sérieusement contesté que tous les modes de transports utilisant la combustion d'énergie fossile, au premier rang desquels figure le pétrole, sont générateurs de dioxyde de carbone et par suite de gaz à effet de serre.

Il convient également de souligner que le transport aérien est essentiellement un mode de transport collectif de voyageurs, alors que le transport routier constitue, dans son immense majorité, un mode de transport individuel de voyageurs, qui diminue très sensiblement l'efficacité de l'utilisation des carburants. A cet égard, le commentaire officiel de la décision de votre Conseil n° 2009-599 DC portant sur la « taxe carbone » précisait que « *Le mode de transport en commun maximise l'efficacité de l'utilisation des carburants et génère des rejets de dioxyde de carbone par kilomètre passagers très faibles* ».

Or, il résulte du choix d'affectation du produit de la taxe sur les billets d'avion que ce dernier aboutira à favoriser le développement du transport routier, qui est une très importante source de dioxyde de carbone et par suite de gaz à effet de serre.

En effet, ainsi que cela ressort de l'article 20 de la loi de finances pour 2020, le produit de la taxe devrait être affecté :

- au fonds de solidarité pour le développement, dans la limite d'un plafond de 210 millions d'euros. Pour mémoire, le fonds de solidarité pour le développement n'a pas pour objet de financer des mesures de transition écologique. En effet, les recettes affectées à ce fonds « *sont utilisées pour le paiement des contributions à la facilité de financement internationale pour la vaccination* » ;

- à l'Agence de financement des infrastructures de transport en France, dans la limite d'un plafond de 230 millions d'euros.

L'Agence de financement des infrastructures de transport en France a pour mission de concourir au financement de projets « *relatifs à la réalisation ou à l'aménagement*

*d'infrastructures routières, ferroviaires, fluviales, portuaires* ». La consultation du budget de l'Agence de financement des infrastructures de transport en France pour 2019, celle de tous ses budgets antérieurs ainsi que celle du tome 2 du rapport parlementaire n° 2031 du 10 octobre 2019 démontrent que la majorité de ses crédits est destinée aux infrastructures routières.

Il ne saurait donc être contesté que l'article 20, au-delà des ruptures d'égalité de traitement qu'il engendre au stade de l'assujettissement à la taxe sur les billets d'avion, conduit à une autre discrimination puisqu'une partie substantielle du produit de cette taxe a pour objet de favoriser le développement d'un autre mode de transport qui est une très importante source de gaz à effet de serre, à savoir le transport routier.

Ainsi que l'indique le député Marc Le Fur, « *le produit de la taxe Chirac sur les billets d'avion sera désormais affecté, pour plus de la moitié, au financement de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France. On mêle des choses sans rapport* ».

En outre, on soulignera que la gestion de l'Agence de financement des infrastructures de transport en France fait l'objet de critiques récurrentes et extrêmement sévères de la part de la Cour des comptes :

- en 2016, l'Agence de financement des infrastructures de transport en France a été qualifiée d'opérateur de l'Etat « *sans feuille de route ni marge de manœuvre* », reflétant une « *accumulation incontrôlée de besoins de paiement, dont le financement n'est pas assuré à moyen terme* ». La Cour des comptes n'a d'ailleurs pas manqué de souligner le caractère « *très préoccupant (...) pour l'équilibre futur des finances publiques* » de la prise en charge par l'Etat des engagements de dépenses de l'agence de financement des infrastructures de transport en France.

- En 2019, la Cour des comptes considère que « *La trajectoire financière de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France est de plus en plus préoccupante. En effet, au-delà des constats récurrents de la Cour sur le niveau de dépenses de cet organisme, l'année 2018 a été marquée par une contraction de ses ressources (- 7 % par rapport à 2017) qui accroit les incertitudes sur sa capacité à prendre en charge de nouveaux engagements* ». La Cour fait ainsi part de ses « *inquiétudes grandissantes sur sa trajectoire financière* ».

- Dans son rapport annuel pour 2019, la Cour des comptes fait remarquer que le Gouvernement avait admis que l'Agence de financement des infrastructures de transport en France n'était « *qu'une simple caisse de financement, servant principalement à contourner les principes du droit budgétaire* ».

Cette gestion de l'Agence de financement des infrastructures de transport en France conduit le législateur à étendre ses capacités de financement en lui créant une nouvelle source de recettes. Les travaux parlementaires ne dissimulent d'ailleurs pas que le présent article est pudiquement motivé par « *des besoins pour l'AFITF* » et « *la nécessité d'un financement pérenne pour l'AFITF* ». Le rapporteur général du Budget à l'Assemblée nationale, Monsieur le député Joël Giraud, l'admettait d'ailleurs sans fard : « *Soyons clairs : l'AFITF a besoin de ressources et l'article 20 fait partie d'une architecture de financement élaborée* ».

Dans cette optique, on comprend mieux le choix du critère relatif au nombre de passagers puisque c'est celui qui permet de générer le maximum de recettes, ce rendement maximum ne pouvant pas être atteint avec un véritable critère environnemental comme l'efficacité énergétique des avions ou la distance parcourue.

Monsieur le député Charles de Courson indiquait d'ailleurs à propos de la taxe sur les billets d'avion : « *On poursuit aujourd'hui dans la même voie, en prévoyant une contribution exceptionnelle d'un même montant que la taxe existante. Mais cette augmentation contribuera-t-elle en quoi que ce soit à réduire les émissions de gaz à effet de serre ? Nullement !* ».

L'amendement N° I-2437, qui inscrit directement le montant de la taxe sur les billets d'avion (ainsi que sa majoration) dans la loi de finances, est particulièrement révélateur de l'absence de tout lien de la mesure avec la prise en compte des coûts liés à l'émission de gaz à effet de serre ou l'envoi d'un signal-prix aux usagers pourtant avancés par le législateur. L'amendement justifie l'inscription du tarif dans la loi en indiquant qu'« *Il est préférable d'inscrire directement dans la loi le tarif de la taxe pour 2020, plutôt que de renvoyer à un arrêté sa fixation à l'intérieur d'une fourchette, afin de respecter les annonces découlant du deuxième Conseil de défense écologique et de sécuriser les ressources de l'agence de financement des infrastructures de transport en France conformément au rapport annexé à la loi d'orientation des mobilités* ».

Ainsi, alors que l'objectif poursuivi par le législateur est la mise en place d'une écotaxe pour prendre en compte les émissions de CO2 et envoyer un signal-prix aux usagers, le système mis en place aboutit à financer le développement d'infrastructures routières, génératrices de gaz à effet de serre, par un organisme étatique aux moyens déficients.

Quatrièmement, la rupture d'égalité est caractérisée.

Il résulte de ce qui précède que le législateur a choisi d'assujettir à une écotaxe un seul des modes de transport émetteur de gaz à effet de serre par combustion d'énergie fossile, à l'exclusion de tous les autres modes de transport utilisant la

même énergie et dégageant des gaz à effet de serre ainsi que de fonder la taxe sur les billets d'avion sur des critères qui ne sont ni objectifs ni rationnels au regard de l'objectif poursuivi :

- le critère du nombre de passagers par avion pour fixer le montant de la taxe sur les billets d'avion est manifestement déconnecté de l'objectif écologique poursuivi. Ainsi que le faisait remarquer le président de la commission des finances à l'Assemblée nationale, il peut y avoir très peu de passagers dans un avion qui rejette beaucoup de CO2 ou l'inverse.

- Le législateur ne fixe aucune méthode pour calculer les coûts liés à l'émission de gaz à effet de serre. Alors que le législateur poursuit un objectif d'internalisation de ces coûts, il est par suite impossible d'internaliser ces coûts, puisque leur montant ne peut être préalablement et rationnellement établi.

- Le mécanisme de taxation portant sur les compagnies aériennes repose sur le pari que ces dernières répercuteront la hausse de taxe sur leurs clients. Par conséquent, le signal-prix envoyé aux usagers – qui constitue l'un des objectifs du législateur – peut ne jamais être atteint.

- La distinction opérée par le législateur entre Etats-membres et Etats tiers est déconnectée de l'émission de gaz à effet et de l'envoi d'un signal-prix aux usagers puisqu'elle ne prend pas en considération les distances de vols. Elle conduit par exemple à faire payer une taxe trois fois plus importante sur des vols trois fois plus courts.

Le législateur a, de surcroît, choisi d'attribuer la majeure partie du produit de cette écotaxe au développement d'infrastructures routières génératrices de gaz à effet de serre et ce en renflouant les caisses d'un établissement public national à la dérive, tant d'un point de vue organisationnel que financier.

Pour toutes ces raisons, l'article 20 méconnait les exigences qui découlent des articles 6 et 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Par ailleurs, l'article 20 prévoit des réductions du montant de la taxe sur les billets d'avion aux vols commerciaux :
- effectués entre la Corse et la France continentale ;
- effectués entre les départements ou collectivités d'outre-mer et la France métropolitaine ainsi qu'entre ces mêmes départements ou collectivités d'outre-mer ;
- soumis à une obligation de service public au sens de l'article 16 du règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté.

Ce faisant, l'article 20 traite de manière différente des situations juridiques objectivement identiques au regard de l'objet de la loi, à savoir notamment « *l'internalisation des coûts liés à l'émission des gaz à effet de serre du transport aérien* » et l'envoi d'un « signal-prix » aux usagers.

A titre d'exemple :

- un vol commercial entre Paris et Ajaccio (distance de 918 kilomètres) bénéficie d'une réduction de la taxe sur les billets d'avion alors qu'un vol entre Paris et une ville de France métropolitaine - par définition moins émetteur de gaz à effet de serre - comme par exemple Strasbourg (distance de 487 kilomètres) sera soumis au montant normal de la taxe sur les billets d'avion.

- Un vol commercial entre Paris et Papeete (distance de 15 703 kilomètres) bénéficiera d'une réduction de la taxe sur les billets d'avion alors qu'un vol entre Paris et une ville de France métropolitaine comme Strasbourg (distance de 487 kilomètres) sera soumis au montant normal de la taxe sur les billets d'avion. Il ne saurait être sérieusement contesté qu'un vol entre Paris et Papeete est plus émetteur de gaz à effet de serre qu'un vol s'effectuant à l'intérieur de la France métropolitaine.

On soulignera aussi que l'importance quantitative de la dérogation accordée engendre à elle seule une rupture du principe d'égalité puisque ce sont tous les vols entre la France métropolitaine et la Corse, les départements d'outre-mer et les collectivités d'outre-mer qui en bénéficient ainsi que tous les vols entre départements d'outre-mer et collectivités d'outre-mer, auxquels s'ajoutent même les vols intérieurs bénéficiant d'obligations de service public.

La rupture d'égalité de traitement instaurée par l'article 20 est si patente que le législateur a pris soin de différer l'entrée en vigueur de la dérogation à l'accord de la Commission européenne, qui a été saisie par le Gouvernement afin de déterminer si celle-ci était conforme à la discipline des aides d'Etat posée par l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. A cet égard, on rappellera que Monsieur l'avocat général Marco Darmon soulignait que la *ratio legis* de l'article 107 est de « *maintenir des conditions de concurrence égales entre opérateurs économiques se trouvant en situation de compétition* ».

Le législateur tente de justifier la dérogation en arguant du fait que le « *désenclavement* » des territoires en question « *repose substantiellement sur le transport aérien* ». Une telle situation de fait ne constitue en rien une différence objective de situation au regard de l'objet de la loi. Il n'existe aucun lien direct (ou même indirect) entre, d'une part, le désenclavement d'un territoire et, d'autre part, l'émission de gaz à effet de serre, l'internalisation des coûts liés à l'émission des gaz à effet de serre ou l'envoi d'un signal-prix aux usagers.

Compte tenu de ce qui précède, la réduction du montant de la taxe sur les billets d'avion, qui se présente comme une dérogation à un principe général posé par le législateur, ne repose sur aucune différence objective de situation au regard de l'objet de la loi qui l'établit. L'article 20 méconnait donc les exigences qui découlent des principes d'égalité devant la loi fiscale et les charges publiques.

Pour toutes les raisons susmentionnées, les auteurs de la présente saisine estiment que l'article 20 de la loi de finances pour 2020 encourt la censure de votre Conseil.

## V. Sur l'article 22 prévoyant une compensation des transferts de compétences aux régions et aux départements par attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 a consacré le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales, lequel a notamment pour conséquence la compensation financière intégrale des transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales.

L'article 72-2 alinéa 4 de la Constitution française prévoit en effet que « *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* ». Ces dispositions consacrent donc une compensation garantie, intégrale (principe d'équivalence entre les charges et les ressources afférentes) et concomitante des charges transférées, cette compensation étant également contrôlée et protégée par les juges administratif et constitutionnel, et devant être conforme à l'objectif d'autonomie financière des collectivités.

Elles s'appliquent à tout transfert de compétence effectué entre l'Etat et les collectivités territoriales, sans que leur application n'ait à être mise en œuvre seulement dans le cas de transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités.

Les auteurs de la saisine contestent l'arrêt complet de la compensation étatique de la prime à l'apprentissage que les régions versent aux entreprises de moins de onze salariés, prévu par le III de l'article 22 de la loi de finances pour 2020.

Il a, en effet, été prévu le versement par l'Etat d'une aide unique afférente à l'emploi d'apprentis à compter du 1er janvier 2019, les régions demeurant en charge du versement de la prime à l'apprentissage aux employeurs pour les contrats conclus avant cette date et ce jusqu'au terme de ces contrats.

En contrepartie du versement de cette prime régionale, il avait été légalement prévu un remboursement étatique par la loi de finances pour 2014, auquel la présente loi de finances met brutalement un terme, qui plus est sans aucune explication dans l'exposé des motifs de la disposition en cause.

A cet égard, il faut noter que la loi de finances pour 2020 est encore en rupture avec l'engagement qui avait été pris par le législateur en 2014. En effet, la loi de finances pour 2014 avait prévu un dispositif transitoire de mise en œuvre de la nouvelle prime régionale à l'époque et, ainsi, une sortie « en sifflet » pour les contrats d'apprentissage conclus avant le 1er janvier 2014, des dispositions particulières et précises ayant été prévues pour chaque année d'application de ces contrats.

Il s'agit également d'une rupture avec les engagements qui avaient été pris par écrit par le Gouvernement à propos de la présente réforme : le Gouvernement s'était en effet engagé à procéder à une compensation financière aux régions jusqu'à l'extinction des contrats en cours.

Les contrats d'apprentissage pouvant en effet être d'une durée de trois ans et la prime à l'apprentissage étant versée chaque année de formation, la suppression de la compensation étatique prévue par le III de l'article 22 de la loi de finances pour 2020 induit un manque à gagner considérable pour les régions, qui ne bénéficient pas d'un accompagnement financier étatique jusqu'à l'extinction totale des contrats en cours à la date d'entrée en vigueur de la réforme, comme cela avait été le cas lors de la réforme de 2014.

A cet égard, la majoration de compensation étatique prévue par le III de l'article 24 de la loi de finances pour 2020 ne saurait satisfaire les régions :

- d'une part, il est à noter que le montant de cette majoration s'élève à 49.976.900 euros, très loin du montant total du manque à gagner régional en matière de prime d'apprentissage, évalué pour 2020 et 2021 à 130 millions d'euros (90 millions d'euros pour 2020 et 40 pour 2021) ;

- d'autre part, cette majoration n'est pas seulement destinée à couvrir le reliquat des dépenses liées aux primes d'apprentissage versées par les employeurs mais également les charges incombant aux régions au titre du financement des politiques régionales facultatives à destination des apprentis.

Il est donc patent que cette majoration de compensation étatique ne couvre pas le manque à gagner régional au titre de la prise en charge de la prime à l'apprentissage versée aux employeurs pour 2020 et 2021.

De sorte que le législateur viole là encore gravement le principe de neutralité budgétaire susénoncé, puisqu'il laisse à la charge des régions des sommes afférentes au soutien à l'apprentissage sans plus appliquer la compensation étatique légalement prévue à cet effet.

Il est parfaitement incohérent que la compensation étatique au soutien à l'apprentissage soit supprimée avant que les régions n'aient plus du tout à assumer elles-mêmes cette charge financière.

Le législateur impose ainsi unilatéralement une charge nouvelle non compensée sur les budgets régionaux.

Ce faisant, il méconnaît, une fois encore, la libre administration des régions : une diminution ou remise en cause substantielle des concours financiers de l'Etat aux collectivités ne peut en effet avoir lieu sans méconnaître le principe de libre administration protégé par l'article 72 de la Constitution.

Enfin, le législateur porte ici atteinte au principe de sécurité juridique, puisqu'il modifie de manière abrupte un mécanisme de compensation financière aux régions qui avait été institué par une précédente loi de finances régulièrement adoptée et entrée en vigueur.

Les régions avaient ainsi légitimement la certitude que, tant que le dispositif de prime à l'apprentissage prévu par le code du travail leur incomberait, la compensation étatique afférente prévue par la loi de finances pour 2014 leur serait versée.

Il n'existe par ailleurs aucune raison légitime à ce revirement de situation prévu par le III de l'article 22 de la loi de finances pour 2020, sauf à permettre à l'Etat de réaliser, à nouveau, une économie au détriment des régions.

Conséquence de l'Etat de droit, le principe de sécurité juridique n'a évidemment pas pour objet que les règles en vigueur soient immuables : ainsi, il n'est pas contesté que certaines compétences ou missions puissent leur être reprises, dès lors que les principes afférents à une telle reprise sont respectés par le législateur.

En revanche, le principe de sécurité juridique s'oppose à ce que la modification d'une règle ne soit pas appliquée de la manière explicitement prévue. Aussi, si le législateur entend que les régions assurent le financement de la prime à l'apprentissage des contrats d'apprentissage conclus avant le 1er janvier 2019 (alors que, pour les contrats conclus postérieurement à cette date, c'est l'Etat qui prend à sa charge ce versement financier), il doit maintenir la compensation financière légalement prévue à cet effet jusqu'à l'extinction de cette prise en charge par les régions, soit jusqu'à l'échéance desdits contrats d'apprentissage.

Il en va de la prévisibilité de la règle de droit : les régions seraient ainsi parfaitement fondées à s'opposer à l'application immédiate à des contrats d'apprentissage en cours, du III de l'article 22 de la loi de finances pour 2020.

Le juge constitutionnel, attaché à la « garantie des droits » consacrée par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, considère en effet que le législateur, en abrogeant ou modifiant des textes antérieurs, ne saurait priver de garanties légales des exigences constitutionnelles, et, en particulier, sans motif d'intérêt général suffisant, porter atteinte aux situations légalement acquises ou remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations .

En l'occurrence, aucun motif d'intérêt général ne justifie que les régions se voient privées de la compensation étatique afférente à la prime d'apprentissage versée aux entreprises de moins de onze salariés, alors qu'elles continueront à verser effectivement cette prime pour les contrats conclus avant le 1er janvier 2019 jusqu'à leur échéance, c'est-à-dire jusqu'à la fin de l'année 2021.

Dès lors, les auteurs de la présente saisine estiment que le III de l'article 22 de la loi de finances pour 2020 encourt la censure de votre Conseil.

## VI. Sur l'article 24 prévoyant un dispositif d'accompagnement financier des régions au titre de la réforme de l'apprentissage

La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 a consacré le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales, lequel a notamment pour conséquence la compensation financière intégrale des transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales.

L'alinéa 4 de l'article 72-2 de la Constitution prévoit en effet que « *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* ». Ces dispositions consacrent donc une compensation garantie, intégrale (principe d'équivalence entre les charges et les ressources afférentes) et concomitante des charges transférées, cette compensation étant également contrôlée et protégée par les juges administratif et constitutionnel, et devant être conforme à l'objectif d'autonomie financière des collectivités.

Elles s'appliquent à tout transfert de compétence effectué entre l'Etat et les collectivités territoriales, sans que leur application n'ait à être mise en œuvre seulement dans le cas de transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités.

Or, les dispositions de l'article 24 de la loi de finances pour 2020, relatif à la compensation financière de la recentralisation des compétences en matière d'apprentissage, bafouent à l'évidence ces principes puisqu'en effet, la compensation est fixée de manière unilatérale par le Gouvernement, sans qu'aucune concertation ni évaluation préalable des montants en bonne et due forme n'ait eu

lieu préalablement, et en méconnaissance totale du principe de compensation intégrale des charges.

En premier lieu, ces dispositions méconnaissent gravement le principe de compensation « équivalente » ou « intégrale » et, partant, de neutralité budgétaire des transferts de compétences, consacré par l'alinéa 4 de l'article 72-2 de la Constitution et précisé par les dispositions du code général des collectivités territoriales pour les collectivités.

Il ne fait en effet pas de doute que ce principe est parfaitement applicable tant lorsqu'il s'agit pour l'Etat de confier une nouvelle compétence aux collectivités locales que lorsqu'il s'agit d'une recentralisation de compétences, c'est-à-dire lorsque l'Etat reprend à un niveau de collectivité locale une compétence qui lui était légalement confiée.

Le dispositif de recentralisation du revenu de solidarité active en Guyane et à Mayotte, prévu par la loi de finances pour 2019 (article 81, V et suivants), et à la Réunion, ainsi que prévu par la présente loi de finances (article 25), ne laissent la place à aucun doute à ce sujet.

En effet, il est expressément prévu que le transfert à l'Etat de cette compétence, et, partant, le financement de ces allocations « *s'accompagn[ent] de l'attribution à l'Etat de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* » par les collectivités. Le texte prévoit la période de compensation à prendre en compte, dont l'échéance correspond à l'exercice précédent immédiatement l'année du transfert (2016-2018 pour la Guyane et Mayotte et 2017-2019 pour la Réunion), un montant provisionnel de compensation étant prévu la première année suivant la recentralisation de la compétence, le montant définitif de la compensation étant arrêté après que les résultats du dernier exercice à prendre en compte seront connus (dispositif de réévaluation).

L'ensemble des modalités de compensation prévues par ces dispositions doivent ainsi assurer la « compensation intégrale » des charges transférées par ces collectivités à l'Etat, l'ajustement du montant du droit à compensation étant à cet égard précisément prévu par celles-ci.

Sans conteste également, il ressort de l'exposé des motifs de l'article 25 de la loi de finances pour 2020 que le législateur a :

- entendu faire application des principes dont il est traditionnellement fait application en cas de décentralisation d'une compétence de l'Etat ;

- prévu que la fixation du montant du droit à compensation définitif le soit « *après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges* ».

Les régions, qui se trouvent dans une situation identique s'agissant de la reprise de compétences dont elles disposaient en matière d'apprentissage, conséquemment à la mise en œuvre de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, se voient pourtant privées de l'application de ces principes cardinaux du droit à compensation, consacrés par le juge constitutionnel et le juge administratif.

Le législateur n'a en effet pas précisé ici les conditions et garanties de la compensation, puisqu'il s'est contenté de fixer unilatéralement, sans consultation préalable des régions ni de la commission consultative sur l'évaluation des charges, le montant de la compensation financière à verser à chaque région.

Au total, cette compensation s'élève à 218.179.119 euros (268.156.019 euros avec la compensation prévue au III de l'article, lequel opère néanmoins une confusion entre la compensation afférente à la recentralisation des compétences d'apprentissage et celle afférente aux primes d'apprentissage devant continuer à être assumées par les régions pour les contrats d'apprentissage en cours, de sorte qu'il ne peut être considéré que la compensation complémentaire de 49.976.900 euros pourrait être prise en compte ici) et a visiblement été fixée sur la base d'une étude rendue par l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'administration dont les régions n'ont même pas eu connaissance.

Or, un cabinet financier spécialisé en finances publiques a évalué le montant de compensation financière minimal total pour l'ensemble des régions à une somme comprise entre 300 et 350 millions d'euros.

Plus généralement, le législateur ne respecte ici aucun des principes de la compensation financière afférente à un transfert de compétence, le juge opérant un contrôle sur l'existence de précisions sur les conditions et les garanties de la compensation.

D'une part, la compensation n'est pas intégrale et, donc, pas neutre budgétairement pour les régions. Les charges afférentes à l'apprentissage transférées par les régions à l'Etat sont en effet drastiquement inférieures aux ressources qui lui sont retirées, et, par ailleurs, les sommes qu'il est prévu d'allouer aux régions aux termes de l'article 24 de la loi de finances pour 2020 ne compensent pas ce delta.

Cela est contraire à la jurisprudence constitutionnelle, ayant consacré un principe d'équivalence entre les charges constatées à la date du transfert et les ressources afférentes à un transfert de compétence, et administrative. Le Conseil d'Etat a en effet très clairement indiqué que le législateur doit procéder à « *une exacte compensation des charges transférées conformément au principe constitutionnel de compensation intégrale des transferts de compétences* ».

L'évaluation du droit à compensation ne peut être fixée d'autorité par le législateur à 218 millions d'euros, il y a lieu de procéder à une évaluation précise et individualisée par région de ces montants.

D'autre part, les charges n'ont pas été évaluées à la date du transfert, ce qui est, là encore, contraire à la règle applicable en matière de neutralité financière des transferts de compétence, tel que consacré par le juge constitutionnel et le juge administratif et ce en application notamment des dispositions de l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales, aux termes duquel :

« *Tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'Etat et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant par l'Etat aux collectivités territoriales (...) des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Ces ressources sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'Etat au titre des compétences transférées (...). Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées* ».

Ainsi, ni l'exercice 2018 ni l'exercice 2019, au cours desquels les régions exercent pourtant encore pleinement leurs compétences en matière d'apprentissage, ne sont pris en compte dans la loi de finances pour 2020, ce qui est parfaitement contraire à ce qu'a prévu le législateur en matière de recentralisation du revenu de solidarité active, par exemple.

L'exposé des motifs de l'article 25 de la loi de finances pour 2020 précise en effet : « *Le présent article prévoit les modalités de neutralisation financière pour le département de La Réunion, et pour l'État, de ce transfert de compétence, selon des modalités similaires à celles mises en œuvre en 2019 pour la Guyane et Mayotte et symétriques à celles retenues dans le cas de la décentralisation d'une compétence de l'État. En particulier, la compensation pour l'État sera établie sur le fondement de la moyenne annuelle des dépenses exposées par La Réunion sur la période 2017-2019* ».

Les auteurs de la saisine estiment qu'une évaluation des dépenses sur une moyenne triennale et quinquennale (en fonctionnement et en investissement) jusqu'au dernier exercice précédant le transfert serait adéquate : il suffirait de prévoir un mécanisme de réévaluation une fois l'exercice 2019 clos, ce que le législateur sait parfaitement pratiquer dans d'autres cas.

En troisième lieu, les charges n'ont pas fait l'objet d'une évaluation selon les conditions requises, ainsi que prévu pour les accroissements et diminutions de charges affectant les collectivités territoriales par l'article L. 1614-3 du code général des collectivités territoriales.

Ces charges devraient faire l'objet d'une évaluation individualisée par la commission consultative sur l'évaluation des charges du comité des finances locales puis donner lieu à l'édiction d'un arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre de l'action et des comptes publics propre à chaque région.

Ces dispositions du code général des collectivités territoriales sont en effet applicables en matière de décentralisation comme de recentralisation des compétences, en témoigne la consultation prévue de cette commission s'agissant de la recentralisation du revenu de solidarité active pour le département de La Réunion.

Les régions sont se sont montrées consternées par la méthode employée par le Gouvernement qui bafoue tous les principes applicables en matière de compensation des charges afférent à un transfert de compétence, et est aussi contraire aux engagements qui avaient été pris par le Premier ministre à l'égard des régions.

Dans un courrier du 17 septembre 2019 adressé à Monsieur Hervé Morin, président de l'Association des régions de France, Monsieur le Premier ministre avait en effet très clairement indiqué « *souhaite[r] que cette compensation soit calculée en fonction des dépenses réalisées par les régions au titre de l'apprentissage* » et que « *l'arrêté établissant les montants individuels sera[it] examiné par la commission consultative d'évaluation des charges* ».

Ce procédé, consistant en une consultation préalable de la commission consultative d'évaluation des charges et l'édiction d'un arrêté propre à chaque région, dans le respect d'une compensation intégrale des charges, apparaissait en effet conforme aux principes cardinaux applicables en matière de compensation financière de transferts de compétences.

En second lieu, ces dispositions méconnaissent également le principe de libre administration des collectivités territoriales, consacré par l'article 72 de la Constitution.

En effet, la compensation financière allouée par l'article 24 la loi de finances pour 2020 ne saurait satisfaire les régions puisqu'il en résulte un reste à charge d'un montant compris *a minima* entre 80 et 130 millions d'euros.

Le législateur entrave ainsi la liberté financière et, partant, la libre administration des régions en compensant de manière insuffisante ce transfert de compétence.

Il appartient au législateur de réévaluer le niveau de compensation financière alloué aux régions, après une évaluation contradictoire et préalable des charges transférées, à défaut de quoi il s'expose à une censure du dispositif par le juge constitutionnel.

Le reste à charge pour les régions caractérise en effet, par son ampleur, une dénaturation du principe de libre administration des collectivités territoriales.

En troisième lieu, le législateur viole ici également le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales.

Ce principe garantit en effet que les transferts de compétence impactant les collectivités territoriales ne soient pas subis sans une compensation budgétaire juste de l'Etat.

L'un des piliers de l'autonomie financière des collectivités territoriales est en effet le principe de compensation financière prévu par l'alinéa 4 de l'article 72-2 de la Constitution.

Or, les dispositions contestées ont pour effet de réduire conséquemment les ressources propres des régions par rapport aux sommes auxquelles elles auraient eu droit après une évaluation contradictoire et adaptée des transferts de charges.

Toutes choses égales par ailleurs, le défaut de compensation financière prive les régions d'une partie de leurs ressources, lesquelles faisaient historiquement partie d'une dotation générale de décentralisation ayant permis le financement de diverses politiques publiques, par la suite intégrée au sein de la taxe d'apprentissage.

Le dispositif de l'article 24 de la loi de finances pour 2020 affecte ainsi indéniablement l'autonomie financière des régions de manière défavorable et encourt la censure pour ce motif.

La direction générale des collectivités locales précise d'ailleurs très clairement que la compensation financière doit être « *conforme à l'objectif d'autonomie financière inscrit dans la Constitution* », ce qui n'est pas le cas ici.

En quatrième lieu, les dispositions de l'article 24 de la loi de finances pour 2020 méconnaissent le principe d'égalité devant les charges publiques des collectivités territoriales, protégé par les articles 6 et 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Ce principe est en effet parfaitement applicable aux collectivités territoriales et entre collectivités territoriales et, par ailleurs, aussi bien dans l'hypothèse où la loi prévoit l'octroi de prestations que dans les cas où elle impose des sujétions.

Pour qu'il soit effectivement respecté, il faut que le législateur fonde son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il poursuit, cette appréciation ne devant pas entraîner une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques entre les collectivités.

En l'occurrence, l'article 24 de la loi de finances pour 2020 fixe d'autorité les compensations financières applicables à chaque région au titre de la suppression de compétences des régions en matière d'apprentissage, aux termes de plusieurs tableaux.

Les montants figurant dans ces tableaux sont différents d'une région à une autre, sans qu'elles ne soient mises en mesure de comprendre les montants retenus à leur égard ni ceux appliqués aux autres régions.

Aucun critère objectif ou rationnel n'a manifestement permis de fixer le montant de ces compensations, qui résultent en réalité d'une étude réalisée par des inspections générales à laquelle les régions n'ont même pas eu accès.

Les spécificités régionales n'ont, par ailleurs, pas été discutées avec chacune d'entre elles, ce qui ne permet pas d'assurer le respect du principe d'égalité devant les charges publiques entre celles-ci (l'égalité ne signifiant pas, naturellement, que la même somme de compensation soit affectée à l'ensemble des régions).

Enfin, toutes les régions vont supporter une charge financière, plus ou moins importante selon le cas, afférente à la circonstance que l'évaluation des charges transférées n'a pas été réalisée sur une période d'évaluation correcte.

Le législateur porte donc une atteinte grave au principe d'égalité devant les charges publiques des régions.

Pour toutes les raisons susmentionnées, les auteurs de la présente saisine estiment que l'article 24 de la loi de finances pour 2020 encourt la censure de votre Conseil.

## VIbis. Sur l'article 51 prévoyant la création d'une taxe forfaitaire sur les contrats à durée déterminée d'usage (CDDU)

Le présent article prévoit d'instaurer une taxe forfaitaire de 10 euros sur les contrats à durée déterminée dits « d'usage ».

Les auteurs de la saisine considèrent que l'article 51 est contraire au principe d'égalité devant les charges publiques, tel que garanti par l'article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

Ainsi, l'article 13 dispose que la contribution commune aux charges de la Nation « *doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ». Selon le Conseil constitutionnel, la loi fiscale doit respecter ce principe qui a valeur constitutionnelle.

Depuis une décision du 9 avril 1996 (n° 96-375 DC), confirmée depuis, le Conseil juge 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* ».

En matière fiscale, votre Conseil considère plus largement que lorsqu'il fixe l'assiette de l'impôt, le législateur doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose. La constitutionnalité d'une taxe se déduit donc de la cohérence globale du texte fiscal par rapport à l'intention du législateur. Par conséquent, toute dérogation au principe d'égalité doit être en rapport direct avec l'objet ou le but que le législateur a assigné à la loi. En outre, toute inégalité doit se fonder sur des critères objectifs et rationnels en fonction du but recherché. Le Conseil constitutionnel cherche à s'assurer qu'il existe entre la rupture d'égalité instaurée et le but poursuivi par le législateur une corrélation suffisante.

Ainsi, dans sa décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, votre Conseil a censuré l'extension de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) à l'électricité et aux produits énergétiques fossiles pour deux raisons :

« *Considérant, d'une part, que les modalités de calcul de la taxe arrêtées par l'article 37 pourraient conduire à ce qu'une entreprise soit taxée plus fortement qu'une entreprise analogue, alors même qu'elle aurait contribué de façon moindre au rejet de gaz carbonique dans l'atmosphère ;*

*Considérant, d'autre part, qu'il est prévu de soumettre l'électricité à la taxe, alors pourtant qu'en raison de la nature des sources de production de l'électricité en France, la consommation d'électricité contribue très faiblement au rejet de gaz carbonique et permet, par substitution à celle des produits énergétiques fossiles, de lutter contre l'" effet de serre " ;*

*Considérant, dans ces conditions, que les différences de traitement qui résulteraient de l'application de la loi ne sont pas en rapport avec l'objectif que s'est assigné le législateur* » ;

Dans le même sens, par sa décision n°2009-599 DC du 29 décembre 2009, votre Conseil a censuré les dispositions relatives à la « contribution carbone » après une analyse très concrète de la portée des exonérations de contribution qui figuraient dans la loi :

« *Considérant qu'il ressort des travaux parlementaires que l'objectif de la contribution carbone est de "mettre en place des instruments permettant de réduire significativement les émissions" de gaz à effet de serre afin de lutter contre le*

*réchauffement de la planète ; que, pour atteindre cet objectif, il a été retenu l'option "d'instituer une taxe additionnelle sur la consommation des énergies fossiles" afin que les entreprises, les ménages et les administrations soient incités à réduire leurs émissions ; que c'est en fonction de l'adéquation des dispositions critiquées à cet objectif qu'il convient d'examiner la constitutionnalité de ces dispositions ;*

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

*Considérant qu'il s'ensuit que l'article 7 de la loi déférée doit être déclaré contraire à la Constitution* [...] ».

Il ressort clairement de ces décisions que votre Conseil procède à un contrôle de cohérence.

Dans le premier cas, il considère que l'inconstitutionnalité de ces taxes résulte de leur incohérence par rapport à l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre, car des entreprises ne rejetant que faiblement des gaz à effet de serre étaient visées. Dans le second cas, l'incohérence résulte sur l'existence de régimes d'exemptions.

Sur le fondement de ce principe d'égalité de traitement, votre Conseil censure systématiquement les dispositions législatives créant des inégalités de traitement sans que cela ne soit cohérent avec l'objectif de la loi. Le traitement uniforme de situations différentes doit donc être justifié par des critères objectifs et rationnels en rapport avec l'objet de la loi.

A titre d'exemple, votre Conseil a censuré, dans sa décision n° 99-424 DC du 29 décembre 1999, une taxe sur les activités commerciales saisonnières non salariées

due par l'exploitant du local, de l'emplacement ou du véhicule où s'exerce l'activité et dont l'assiette est fixée en fonction de la superficie du local ou du véhicule où l'activité est exercée. Selon votre Conseil, le tarif uniforme prévu par la taxe en fonction de la superficie du local ou du véhicule où l'activité est exercée sans que ne soit prise en compte de la durée d'installation dans les communes des activités commerciales non sédentaires serait source d'inégalité.

Or, ce raisonnement est tout à fait transposable à la taxe sur les contrats à durée déterminée d'usage qui ne pourra dès lors qu'être déclarée inconstitutionnelle. Cette taxe traite, en effet, de la même manière des situations objectivement différentes, sans que cela ne soit justifié par l'objectif poursuivi par le législateur.

L'article 51 dispose, en effet, que :

« I. – *Tout employeur est soumis à une taxe forfaitaire dont le montant est fixé à 10 euros pour chaque contrat à durée déterminée dit d'usage qu'il conclut en application du 3° de l'article L. 1242-2 du code du travail. La taxe est due à la date de conclusion du contrat.*

*Le produit de cette taxe est affecté à l'organisme chargé de la gestion du régime d'assurance chômage mentionné au premier alinéa de l'article L. 5427-1 du code du travail.*

*II – La taxe mentionnée au I ne s'applique pas :*

*1° Aux contrats conclus avec les salariés relevant des professions de la production cinématographique, de l'audiovisuel ou du spectacle mentionnés à l'article L. 5424-20 du code du travail ;*

*2° Aux contrats conclus par les associations intermédiaires prévues à l'article L. 5132-7 du code du travail relevant du secteur des activités d'insertion par l'activité économique ;*

*3° Aux contrats conclus avec les ouvriers dockers occasionnels mentionnés à l'article L. 5343-6 du code des transports.*

*4° Aux contrats conclus dans les entreprises relevant de secteurs d'activité couverts par une convention ou un accord collectif de travail étendu prévoyant une durée minimale applicable à ces contrats et définissant les conditions dans lesquelles il est proposé au salarié de conclure un contrat de travail à durée indéterminée au terme d'une durée cumulée de travail effectif. Les secteurs d'activité couverts par une convention ou un accord collectif comportant de telles stipulations font l'objet d'un arrêté du ministre chargé du travail.*

*– 1° La taxe mentionnée au I est recouvrée et contrôlée par les unions pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales et les caisses générales de sécurité sociale mentionnées aux articles L. 213-1 et L. 752-1 du code de la sécurité sociale ainsi que par les organismes mentionnés à l'article L. 723-1 du code rural et de la pêche maritime selon les règles et sous les garanties et sanctions applicables en matière de cotisations et de contributions de sécurité sociale ;*

*2° Par dérogation au 1°, le recouvrement de la taxe est assuré, selon les mêmes règles et sous les mêmes garanties qu'au 1°, par Pôle Emploi lorsqu'elle est due au titre des salariés expatriés au sens de l'article L. 5422-13 du code du travail ;*

*3° La taxe est acquittée au plus tard lors de la prochaine échéance normale de paiement des cotisations et contributions sociales suivant la date de conclusion du contrat mentionné au I ;*

*4° Les différends relatifs au recouvrement de la taxe relèvent du contentieux de la sécurité sociale ».*

L'exposé des motifs ayant conduit à l'adoption d'un tel article est particulièrement clair. Il vise à « *inciter financièrement les entreprises à proposer des contrats plus longs, notamment à limiter le recours aux contrats d'un jour ou de quelques jours, qui peuvent favoriser le développement de la précarité et peser sur l'équilibre financier de l'assurance chômage* ».
L'objectif affiché par le Gouvernement lors de la présentation initiale du projet est identique : « *inciter les entreprises qui en abusent à proposer des contrats d'une semaine ou d'un mois plutôt que de quelques heures chaque jour* ».

Si cette taxe forfaitaire est appliquée, tous les contrats à durée déterminée d'usage seront traités de la même manière, quelle que soit leur durée. Or, au sein de plusieurs secteurs où le recours au contrat à durée déterminée d'usage est possible en vertu de l'article D. 1242-1 du Code du travail, les contrats conclus ne se limitent aucunement à quelques jours mais peuvent s'inscrire dans la durée, par exemple plusieurs semaines, voire plusieurs mois, comme dans celui des services à la personne.

Force est de constater qu'alors que l'article 51 a clairement pour objectif de réduire le recours abusif aux contrats de travail de très courte durée, il envisage de prendre une mesure portant sur l'ensemble des contrats à durée déterminée d'usage, sans tenir compte de la notion de « contrat court » et sans la définir, ce qui conduirait à appliquer la mesure à des contrats pouvant durer plusieurs mois. Le dispositif prévu pourrait ainsi faire contribuer de la même façon une entreprise concluant principalement des contrats à durée déterminée d'usage de plusieurs mois et une entreprise qui conclut des contrats à durée déterminée d'usage d'une journée.

Cette situation est identique à celle décrite dans la décision précitée du 28 décembre 2000 (n°2000-441 DC) :

- d'une part, la taxe de 10€ pourrait conduire à ce qu'une entreprise soit taxée plus fortement qu'une entreprise analogue, alors même qu'elle conclurait des contrats à durée déterminée d'usage de plusieurs semaines voire de plusieurs mois ;
- d'autre part, il est prévu de soumettre tous les CDD à la taxe, quelle que soit leur durée, alors pourtant que le but de la taxe est de pénaliser les CDD d'usage de quelques heures ou de quelques jours.

Dans ces conditions, il y a lieu de considérer que cette taxe forfaitaire crée une atteinte à l'égalité qui ne présente aucun rapport direct avec l'objet ou le but que le législateur a assigné à la loi.

Selon les auteurs de la présente saisine, ce manquement au principe d'égalité ne pourra qu'être soulevé par votre Conseil, en vue de censurer les dispositions de l'article 51.

## VII. Sur l'article 52 prévoyant la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation et une simplification des procédures d'évaluation des locaux professionnels

Le présent recours porte sur les deux alinéas du 1 du C du II de l'article 52, qui concernent les bases d'imposition aux impôts locaux des locaux d'habitation à caractéristiques exceptionnelles (monuments historiques, pour l'essentiel).

*« C -1. La valeur locative des locaux d'habitation qui présentent des caractéristiques exceptionnelles mentionnées au 3° du A du présent II est déterminée par voie d'appréciation directe, en appliquant un taux de 8% la valeur vénale de la propriété ou fraction de propriété, telle qu'elle serait constatée si elle était libre de toute location ou occupation à la date de référence définie au 2 du présent C.*

*« À défaut, la valeur vénale de la propriété ou fraction de propriété est déterminée en ajoutant à la valeur vénale du terrain, estimée à la date de référence par comparaison avec celle qui ressort de transactions relatives à des terrains à bâtir situés dans une zone comparable, la valeur de reconstruction de la propriété à la date de référence précitée. »*

Le texte de ces deux alinéas est celui qui avait été présenté dans le projet de loi de finances initial, et adopté par l'Assemblée Nationale. Le Sénat lui avait substitué une autre formule, suivant laquelle les propriétaires concernés déclareraient leurs valeurs locatives sous le contrôle de l'administration. L'Assemblée a rétabli le texte initial.

En premier lieu, les auteurs de la saisine estiment que le premier alinéa est contraire à la Constitution pour les raisons suivantes.

Selon cet alinéa, la valeur locative des locaux d'habitation à caractéristiques exceptionnelles ne serait pas déterminée, comme pour les locaux ordinaires, par comparaison avec des locaux de référence effectivement donnés en location. L'administration estimerait la valeur vénale, suivant une méthode que le texte ne précise pas, et la valeur locative en serait déduite en appliquant à la valeur vénale un taux de 8% - le même pour toute la France et pour toutes les sortes de locaux concernés.

Ceux-ci sont principalement les châteaux, manoirs, abbayes et prieurés classés ou inscrits au titre des monuments historiques, situés en zones rurales. Il faut y ajouter une minorité d'habitations classées ou inscrites situées en ville – la majorité ayant été considérée, lors de la révision précédente, comme relevant du marché locatif ordinaire – ainsi que de très grandes villas ou des châteaux du XIXème siècle non divisés en appartements, qui ne sont pas encore classés ou inscrits, mais que leur dimensions font sortir du marché locatif. Soit un total d'une douzaine de milliers de locaux, constituant un élément fondamental du patrimoine de notre pays et un facteur important de son attrait touristique.

L'alinéa en cause viole deux fois le principe de l'égalité devant la loi.

Premièrement, une catégorie de contribuables serait imposée sur une assiette différente de celle des autres catégories, pour un même impôt

D'une manière générale, il n'existe aucune corrélation, en France, entre les valeurs locatives et les valeurs vénales des locaux d'habitation, exceptionnels ou non. En effet, les acheteurs de locaux et les candidats à la location sont animés par des préoccupations divergentes. Les premiers tendent à considérer la pierre comme un refuge et espèrent souvent une plus-value ; mais cette espérance diffère fortement suivant les situations géographiques. Les seconds recherchent avant tout la commodité et sont, de toutes façons, limités par le montant de leurs ressources. Ainsi s'explique que dans diverses localités ou dans divers quartiers bien situés, les prix de vente se soient envolés, tandis que les loyers se situent à un niveau plus modéré. Dans d'autres localités, la divergence des deux évolutions a été bien moindre.

Selon une étude établie par un organisme privé, la rentabilité d'un bien immobilier locatif dans 100 grandes villes françaises a été réalisée en dehors de toute préoccupation relative aux impôts locaux. Elle englobe, en dehors du secteur de l'habitat social, toutes les sortes de locaux d'habitation, exceptionnels ou non. Les rapports des loyers aux valeurs vénales, qu'on peut appeler rendements locatifs bruts, s'échelonnent en moyenne de 3 % (Paris) à 10 % (Saint-Étienne). Lyon ne se trouve pas très loin de Paris (3,7 %). Chacune des moyennes locales ainsi mesurées

recouvre elle-même, nécessairement, une forte dispersion. Au total, il apparaît que la valeur locative et la valeur vénale sont deux notions qui s'ignorent.
Il n'existe pas d'étude similaire pour les petites villes ni pour les zones rurales, où se situent la majorité des monuments historiques. Mais tout porte à penser que la dispersion des rendements locatifs y est encore plus accusée que dans les grandes villes. En effet, les situations sont beaucoup plus variées (qualité des paysages, éloignement ou proximité des commerces, facilités de transport). Pour les raisons déjà indiquées, ces facteurs n'influent pas de la même manière sur la valeur locative et sur la valeur vénale.
Lorsqu'on se limite aux monuments historiques et assimilés, le sondage réalisé en zones rurales, fait apparaître des rendements locatifs bruts s'échelonnant de 1,1 % à 4 % - soit un rapport de 1 à 3,6 entre les extrêmes. Les écarts seraient certainement supérieurs si l'échantillon était plus fourni. Là, encore, la dispersion est due à la divergence des préoccupations respectives des candidats à l'acquisition et des candidats à la location. Les premiers, sensibles à l'intérêt architectural et au prestige, passent assez volontiers sur les inconvénients pratiques du monument, surtout s'ils n'ont pas l'intention de le mettre en location dans l'immédiat (éloignement, obscurité, distribution incommode des pièces, difficultés de chauffage, obligation d'entretenir des surfaces inutiles, fréquence des réparations). Les seconds sont beaucoup plus attentifs à ces inconvénients, très variables d'un monument à un autre.
De surcroît, le prix de vente enregistré d'un monument historique est un indicateur peu fiable. Que signifie le prix de tel monument, acheté sur un coup de cœur (et parfois par un émir pétrolier dispensé d'impôt ou par un oligarque russe, qui s'empressent de le fermer à la visite), alors que dans le même temps, 1 500 châteaux sont en attente d'un repreneur (Figaro du 21 novembre 2019) ?
L'application d'un taux uniforme aux valeurs vénales des locaux concernés, dans toute la France, ne saurait donc, quel que soit le niveau de ce taux, dégager de véritables valeurs locatives. Les montants obtenus seraient des valeurs fictives, sans rapport, le plus souvent, avec la réalité.
En fin de compte, la véritable nature de cette mesure est celle d'un changement d'assiette de l'impôt. Alors que la généralité des contribuables locaux continuerait d'être imposée sur ses valeurs locatives, les propriétaires de locaux d'habitation à caractéristiques exceptionnelles seraient imposés sur leur valeur vénale (ou plus précisément sur un extrait de celle-ci), la valeur locative calculée dans leur cas n'étant qu'une apparence trompeuse.
Cette juxtaposition, pour un même impôt (taxe foncière des propriétés bâties et dans la mesure où elle subsistera, taxe d'habitation), de deux assiettes très différentes - valeur locative pour la masse des contribuables, extrait de la valeur vénale pour une partie d'entre eux - est manifestement contraire au principe de l'égalité devant la loi.

Deuxièmement, le taux uniforme de 8 %, sans rapport avec la réalité, provoquerait l'écrasement d'une catégorie de contribuables.

Le taux de rendement supposé de 8% qui serait appliqué dans toute la France aux valeurs vénales des locaux concernés est totalement arbitraire. Il ne repose sur aucune étude. Les rédacteurs de l'article semblent s'être inspirés du cas des entrepôts modernes, dont les conditions de construction, d'entretien et de gestion n'ont rien à voir avec celles des monuments historiques. Lors de la discussion du 9 décembre au Sénat, le ministre, M. Darmanin, a reconnu que les situations de ces deux sortes d'immeubles diffèrent entièrement, mais n'en a pas tiré les conséquences.

Selon l'étude des rendements locatifs bruts dans 100 grandes villes, mentionnée plus haut, seules 13 de ces villes dépassent, en moyenne, les 8 % retenus dans l'article 52. Les 87 autres, y compris les plus grandes villes (Paris, Marseille, Lyon, Toulouse, Bordeaux, Strasbourg, Nantes…), se trouvent en-dessous, voire très en-dessous.
Un sondage, effectué sur des monuments historiques en zone rurale, aboutit à un rapport des loyers aux valeurs vénales égal en moyenne à 2,6 %. Cette moyenne est médiocrement significative, eu égard à la dispersion. Si on la rapproche néanmoins du taux de 8 %, on voit que l'application de la mesure critiquée triplerait en moyenne, et sans aucune raison, la charge fiscale locale des monuments.
Or, beaucoup de propriétaires de monuments sont déjà en difficulté. Ils ne pourraient résister. Peu de repreneurs se présenteraient pour des édifices fiscalement si chargés. Il est à peine besoin de souligner l'extravagance d'un taux de rendement supposé de 8 %, alors que le rendement des actions françaises (dividendes et plus-values réunis), n'a atteint, sur les vingt dernières années, que 2,4 % par an, et que les taux des emprunts de l'État sur les marchés sont aujourd'hui négatifs. Si les monuments rapportaient vraiment du 8% brut, il y aurait foule pour en acheter. Or, comme il vient d'être indiqué, 1 500 châteaux sont dans l'attente d'un acquéreur.

En second lieu, les auteurs de la saisine estiment que le second alinéa est également contraire à la Constitution.

Si votre Conseil déclare contraire à la Constitution le premier alinéa qui vient d'être examiné, le second alinéa perd toute raison d'être. La valeur vénale n'étant plus réputée être la base de la valeur locative, il n'y aura plus lieu de prévoir la reconstitution de cette valeur vénale par un procédé extraordinaire.

De surcroît, ce procédé est en lui-même inconstitutionnel. Il consiste à évaluer le terrain d'assise du monument comme terrain à bâtir et à y ajouter le coût supposé de reconstruction de l'édifice. Or :

- le texte ne précise pas les limites d'utilisation de ce procédé extraordinaire. Il se contente de dire : « À défaut ». On trouve toujours une vente de monument comparable, à condition parfois d'aller chercher assez loin, et d'appliquer les correctifs appropriés. Le début imprécis du deuxième alinéa risque d'être

compris par certains services fiscaux, voire par certains tribunaux, comme laissant en pratique l'administration libre de recourir à sa convenance au procédé extraordinaire.

- La plupart des monuments concernés se trouvent en zone rurale. Dès lors, la référence au prix des terrains à bâtir n'a guère de sens.
- Le coût de reconstruction des monuments, difficile à évaluer ex ante, dépasse en général, très largement, leur valeur vénale. Sa prise en compte serait donc une cause supplémentaire d'inégalité devant la loi, s'ajoutant à celles qui ont déjà été recensées.

L'alinéa ainsi déféré vise à donner un caractère législatif au dernier alinéa de l'ancien article 324 AC de l'annexe III du code général des impôts, issu d'un décret et abrogé en 2018. Ce texte combinait, en effet, lui aussi, la valeur du terrain à bâtir et celle de la reconstruction. Mais, il était commun aux locaux commerciaux et aux locaux d'habitation à caractéristiques exceptionnelles. Or, il semble ne jamais avoir été appliqué à des monuments historiques.

Par ailleurs, les auteurs de la saisine ont conscience que les dispositions critiquées sont expérimentales et que le Gouvernement a fait insérer, à l'alinéa 60 de l'article 52, la disposition suivante :

« *Pour les locaux présentant des caractéristiques exceptionnelles, notamment les monuments historiques, le rapport examine les effets de la méthode d'évaluation par voie d'appréciation directe et propose, le cas échéant, des évolutions.* »

C'est une précision apportée à une disposition plus générale de l'article 52, suivant laquelle les résultats de l'ensemble de la révision des valeurs locatives seront soumis par un rapport, en 2024, au Parlement, avant d'être mis en œuvre.

Cependant, la disposition critiquée ne lance pas une expérience. Elle modifie le droit positif : « *La valeur locative...est déterminée par voie d'appréciation directe, en appliquant un taux de 8 %...* »

Les propriétaires de monuments historiques n'ont aucune garantie qu'au cas, plus que probable, où le rapport prévu constaterait une surcharge à leur détriment, les règles seraient modifiées en conséquence. Lors de la révision, tout récente, des valeurs locatives des locaux professionnels, le Parlement, saisi par un rapport du Gouvernement, a constaté d'importants transferts de charges, mais n'a pas modifié les règles, et a préféré lisser ces transferts sur dix ans. Si cette démarche se renouvelait, l'écrasement des monuments historiques par les impôts locaux n'aurait lieu que de façon progressive ; ce serait quand même un écrasement.

De surcroît, le terme « évolutions », qui conclut l'alinéa cité, est ambigu. Les changements qu'il laisse espérer s'inscriraient dans le temps et ne corrigeraient pas nécessairement les bases fiscales dès l'entrée en vigueur de la réforme.

En outre, quand on lance une expérience, c'est qu'on espère que la solution expérimentée se révèlera opportune. En l'occurrence, le ministre, comme le montre la discussion du 9 décembre au Sénat, sait pertinemment que le taux de 8 % ne convient pas.

Ce vocable d' « expérience » ne saurait couvrir la réalité de la mesure qui consiste à remplacer la valeur locative par une base d'imposition très différente – un extrait de la valeur vénale. Cette substitution, appliquée à une seule catégorie de contribuables locaux et non aux autres, est en elle-même, indépendamment du taux de 8 %, une violation du principe de l'égalité devant la loi.

De plus, si le Parlement corrige à la baisse le taux de 8 %, ce sera au plus tôt en 2024, date de remise du rapport du Gouvernement. Pendant cinq ans, ce taux resterait affiché.

Par ailleurs, les auteurs de la saisine sont conscients que la méthode d'évaluation de la valeur locative à partir de la valeur vénale était déjà prévue par l'ancien article 324 AB de l'annexe III au code général des impôts, abrogé en 2018. Mais quatre différences distinguent radicalement cet article des alinéas déférés de l'article 52 de la loi de finances pour 2020 :

- il provenait d'un simple décret ;
- il était commun aux locaux commerciaux et aux locaux d'habitation à caractéristiques exceptionnelles ;
- s'agissant de ces derniers, il ne pouvait s'appliquer que très rarement, étant donné le premier membre de phrase de cet ancien article ;
- l'ancien article 324 AB prévoyait un « taux d'intérêt » propre à chaque région, et non un taux national uniforme ; d'ailleurs, ce taux régional, s'il avait été mis en œuvre, aurait été lui aussi impropre, ne serait-ce qu'en raison des différences entre villes et campagnes.

Enfin, si les dispositions critiquées ont peut-être été nécessitées par la difficulté de trouver des monuments historiques donnés en location, en réalité, ces monuments existent – en petit nombre, mais il n'est pas interdit d'aller les chercher dans des régions voisines, quitte à effectuer les corrections nécessaires. Il est assez fréquent, en outre, que des fractions de monuments (des communs, un pavillon, une aile) soient données en location. Ces fractions pourraient servir de base à des évaluations.

Ayant souvent donné en location une fraction de monument, ou ayant cherché à le faire, les propriétaires ne sont pas si mal placés pour évaluer leur valeur locative.

Leurs associations représentatives pourraient d'ailleurs les conseiller dans cette tâche, ainsi que l'administration elle-même, qui pourrait publier des références.

Du point de vue de l'administration, cette formule votée par le Sénat présenterait l'avantage de permettre une répartition des contrôles dans le temps, en choisissant les déclarations les moins vraisemblables. Au contraire, la notification de valeurs locatives systématiquement trop élevées lui vaudrait dès la première année des milliers de contentieux.

Pour toutes les raisons susmentionnées, les auteurs de la présente saisine estiment que le 1 du C du II de l'article 52 de la loi de finances pour 2020 encourt la censure de votre Conseil.

## VIII. Sur l'article 57 prévoyant la possibilité pour les administrations fiscale et douanière de collecter et exploiter les données rendues publiques sur les sites internet des réseaux sociaux et des opérateurs de plateforme

Le présent article autorise les administrations fiscale et douanière, de manière expérimentale et pour une durée de trois ans, à collecter et exploiter au moyen de traitements informatisés les données rendues publiques par les utilisateurs de réseaux sociaux, et de plateformes de mise en relation par voie électronique, afin de détecter des comportements frauduleux.

Les auteurs de la présente saisine estiment que l'article 57 porte atteinte à plusieurs droits et libertés garantis par la Constitution, tels que la protection de la vie privée ou la protection des données à caractère personnel, également protégées par le droit de l'Union européenne (articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux).

Premièrement, la conservation de données telle que prévue par le texte constitue une ingérence dans le droit au respect de la vie privée et paraît disproportionnée au but poursuivi.
La liberté protégée par l'article 2 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 implique, de jurisprudence constante, le droit au respect de la vie privée.
Par suite, la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif.
Or, le dispositif prévu par la loi traduit un changement d'échelle sans précédent du fait de l'ampleur des traitements envisagés. La loi dispose ainsi que cette collecte pourra porter sur « *les contenus, librement accessibles sur les sites internet [...] manifestement rendus publics par leurs utilisateurs* ». En l'occurrence, le texte vise donc un nombre exponentiel de contenus et ouvre la voie à une collecte générale et massive de données.

De surcroît, ces traitements seront réalisés dès lors qu'ils « *permettent d'établir qu'il existe des indices qu'une personne a pu commettre un des manquements énumérés* », les données étant ensuite transmises au service compétent de l'administration pour « *corroboration et enrichissement* ». D'un point de vue méthodologique, il apparaît que les données ne seraient pas utilisées pour venir confirmer ou infirmer des soupçons de fraude mais qu'elles constitueraient, à l'inverse, le préalable à l'élaboration d'un faisceau d'indices. Autrement dit, les services viendraient vérifier des informations révélées au préalable par le biais de recherches effectuées sur internet.
S'agissant de la protection des données à caractère personnel, il est admis que la mise en œuvre de tels traitements ne peut être effectuée que dans la mesure strictement nécessaire à la mission exercée par le responsable de traitement.
A cet égard, la commission nationale de l'informatique et des libertés a souligné «*l'impérieuse nécessité d'envisager et de mettre en œuvre des mesures permettant, à l'issue de leur collecte, de procéder à la suppression immédiate des données considérées comme non pertinentes* ».
Or, en l'espèce, l'article prévoit que les données sensibles et les autres données manifestement sans lien avec les infractions recherchées seront détruites dans un délai de cinq jours. En outre, les données collectées non sensibles ou non pertinentes pour établir un manquement fiscal ou douanier le seront dans un délai de trente jours. S'agissant plus précisément des données sensibles, c'est-à-dire susceptibles de donner des indications sur l'origine raciale ou ethnique d'un individu, sur ses opinions politiques ou religieuses, sur son état de santé ou encore sur son orientation sexuelle, leur destruction ne sera pas immédiate mais effectuée au terme d'un délai de 5 jours. Un tel délai ne répond pas, à l'évidence, à l'impérieuse nécessité évoquée par la commission nationale de l'informatique et des libertés.
En définitive, le dispositif ne présente pas les garanties suffisantes au regard du respect des principes fondamentaux du droit à la protection des données personnelles.

Deuxièmement, la mise en place de ces traitements est susceptible de nuire à la liberté d'opinion et d'expression des citoyens, protégée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.
En effet, la connaissance, par un contribuable, de la possibilité pour l'administration d'utiliser à son encontre des données récoltées dans le cyberespace ne peut que l'encourager à modifier ses comportements. Elle induit ainsi le sentiment, légitime, de faire potentiellement l'objet d'une surveillance et risque alors de conduire l'utilisateur à censurer ses communications sur les réseaux.

Par ailleurs, les auteurs de la présente saisine estiment qu'outre le fait qu'il porte atteinte à plusieurs droits fondamentaux constitutionnellement garantis, l'article 57 est contraire à l'article 34 de la Constitution selon lequel « *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* ».

Le Conseil d'Etat l'a lui-même rappelé dans son avis relatif au projet de loi de finances pour 2020, estimant qu'il constituait un cavalier législatif.

Comme le rappelle cet avis :

*« Le Conseil d'Etat écarte les dispositions de [l'article 57], qui ne relèvent ni du domaine de la loi défini par l'article 34 de la Constitution, ni du domaine des lois de finances défini par l'article 34 de la loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances. [...]*

*En premier lieu, le Conseil d'Etat observe que les conditions de la légalité de l'autorisation de créer un traitement automatisé de données personnelles sont fixées par le règlement général de l'Union européenne sur la protection des données « RGPD », directement applicable depuis son entrée en vigueur le 25 mai 2018, ainsi que par la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Il résulte des dispositions du 11 de l'article 31 de cette loi que la création du traitement automatisé en cause doit être autorisée par un décret en Conseil d'Etat, après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) [...].*

*Le Conseil d'Etat [...] observe en conséquence qu'aucun motif ne justifie qu'il soit dérogé à la compétence du pouvoir réglementaire pour autoriser la création d'un traitement autorisé et en prévoir le régime dès lors, en particulier, que le Gouvernement n'entend pas déroger aux dispositions de la loi du 6 janvier 1978 [...].*

*En second lieu, le Conseil d'Etat relève que les dispositions de l'article 57 se bornent à autoriser la collecte et l'exploitation de données au moyen d'un traitement automatisé par les administrations fiscale et douanière, sans doter celles-ci de prérogatives spécifiques, ni créer de procédures nouvelles de contrôle ou de recouvrement. Dès lors, ces dispositions, qui ne concernent ni les ressources ni les charges de l'Etat, et ne sont pas davantage relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire, ne relèvent pas du domaine de la loi de finances. »*

Le II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe précisément les dispositions que doit contenir la deuxième partie d'une loi de finances :

*« La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes. [...]*
*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'État et fixe leur régime ;*
*6° Autorise l'État 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'État 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'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.* »

En outre, le considérant de principe du Conseil constitutionnel considère comme cavaliers budgétaires les « *dispositions* [qui] *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. Elles n'ont pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État. Elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières. 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.* » Elles n'ont en effet « *pas leur place dans une loi de finances* ».

Or, les dispositions de l'article 57 n'entrent ni dans la liste des dispositions insérables en deuxième partie d'une loi de finances, ni dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Comme l'a rappelé le Conseil d'Etat, il s'agit bien de dispositions appartenant au domaine réglementaire et méritent, à ce titre, d'être censurées par le Conseil constitutionnel.

Pour toutes les raisons susmentionnées, les auteurs de la présente saisine estiment que l'article 57 de la loi de finances pour 2020 encourt la censure de votre Conseil.

## IX. Sur l'article 58 undecies prévoyant une expérimentation en Bretagne d'une modulation locale du dispositif de la réduction d'impôt « Pinel »

Le présent article prévoit l'engagement dans la région Bretagne, jusqu'au 31 décembre 2021, d'une expérimentation de la réduction d'impôt « Pinel » en faveur de l'investissement locatif intermédiaire, comportant la fixation par le préfet de région de zones communales et infra-communales d'application du dispositif, ainsi que la modulation, dans ces zones et par type de logement, des plafonds de ressources et de loyer.

Le dispositif actuel de modulation du dispositif « Pinel » prévoit que le préfet peut réduire les plafonds de loyer. L'article 58 undecies de la loi de finances pour 2020 prévoit qu'il puisse également moduler les plafonds de ressources des locataires.

Le niveau des loyers peut certes varier d'une commune ou d'une intercommunalité à l'autre, du fait de la connaissance du marché locatif qu'ont le préfet et les autorités locales, par l'intermédiaire notamment des observatoires locaux des loyers, mais moduler les plafonds de ressources au niveau communal ou infra-communal n'a pas de sens.

L'article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen n'interdit pas de faire supporter à certaines catégories de contribuables des charges particulières, mais il s'oppose à une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques entre les contribuables[7]. Dès lors, pour assurer le respect du principe d'égalité, le législateur doit fonder cette rupture d'égalité sur des critères objectifs et rationnels.

Les critères objectifs et rationnels sont dans le cas présent les ressources des habitants des zones communales et infra-communales.

Le préfet pourrait donc décider de moduler le plafond de ressources conditionnant l'éligibilité au crédit d'impôt susmentionné permettant de diminuer le montant des charges publiques du contribuable, d'une rue à l'autre au sein d'une même commune, mais à la condition, donc, que soit porté à sa connaissance les revenus des habitants. Or, ceux-ci relèvent du secret fiscal.

En conséquence, le dispositif proposé est contraire au principe d'égalité devant les charges publiques.

Dès lors, les auteurs de la présente saisine estiment que l'article 58 undecies de la loi de finances pour 2020 encourt la censure de votre Conseil.

## X. Sur l'article 64 prévoyant une compensation des revalorisations exceptionnelles du revenu de solidarité active

[7] D'après *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel* n°6, commentaire de la décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998

Les dispositions des II et III de l'article 64 de la loi de finances pour 2020 fixent au niveau législatif deux principes :
Premièrement, au III, le fait que les ressources versées du 1er janvier 2014 au 31 décembre 2019 au titre du dispositif de compensation péréquée et du fonds de solidarité en faveur des départements, ainsi que les recettes supplémentaires perçues par le biais de la faculté de relever le taux applicable aux droits de mutation à titre onéreux, ont constitué les mesures de compensation prévues par le législateur de l'augmentation forfaitaire du revenu de solidarité active opérée par voie réglementaire entre 2013 et 2019.
Deuxièmement, aux II et III, l'existence d'un lien permanent, lequel fonde pour le passé et pour l'avenir la compensation de l'augmentation des charges liées au financement du revenu de solidarité active sur les mesures de contrepartie précitées.

L'évaluation préalable de cet article relève que cet article « *vise à clarifier l'intention du législateur en sécurisant les dispositifs financiers de compensation mis en œuvre depuis 2014* ». Cette même évaluation préalable fait également référence à plusieurs contentieux en cours portant sur la question de la justesse de la compensation par l'Etat du plan quinquennal de revalorisation exceptionnelle du montant forfaitaire du revenu de solidarité active, et souligne l'opportunité de prévenir par les dispositions litigieuses tout « *effet d'aubaine* » pour les départements.

Il résulte donc des dispositions de l'article 64 et de l'économie générale du texte de l'évaluation préalable que lesdites dispositions ne se bornent pas à représenter une « *clarification de l'intention du législateur* » destinée à informer le futur lecteur de la loi dans l'intérêt de la clarté et de l'intelligibilité du droit, mais constituent bien une validation *a posteriori* d'un état particulier du droit sur la durée considérée.

Les objets poursuivis de cette validation sont, toujours selon les termes de l'évaluation préalable, la prévention de certains contentieux, la sécurisation de la trajectoire des finances de l'Etat, et d'attendre la prise d'un arrêté interministériel de compensation après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges sur la période 2013-2019.
Or, dans sa décision n° 2019-776 QPC du 19 avril 2019, votre Conseil avait, dans la ligne de sa jurisprudence constante, considéré que :
4. Aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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* ». Il résulte de cette disposition que si le législateur peut modifier rétroactivement une règle de droit ou valider un acte administratif ou de droit privé, c'est à la condition que cette modification ou cette validation respecte tant les décisions de justice ayant force de chose jugée que le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions et que l'atteinte aux droits des personnes résultant de cette modification ou de cette validation soit justifiée par un motif impérieux d'intérêt général. En outre, l'acte

modifié ou validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le motif impérieux d'intérêt général soit lui-même de valeur constitutionnelle. Enfin, la portée de la modification ou de la validation doit être strictement définie.

Il est constant que la seule circonstance que de telles dispositions permettraient de sécuriser, en faveur de l'interprétation privilégiée par l'Etat, une situation juridique qui a déjà soulevé des litiges, ne constitue ici pas un motif impérieux d'intérêt général. L'existence d'un tel motif n'est par ailleurs logiquement pas soutenue par les auteurs de cet article, pour lesquels il ne s'agissait *a priori* pas d'une disposition de validation nécessitant de satisfaire à une pareille condition.
Il en va de même pour les objectifs fondés sur la sécurisation de la trajectoire financière de l'Etat, sécurisation dont les enjeux n'ont pas été explicitement chiffrés, et l'attente d'un arrêté interministériel.
Au surplus, la validation législative contredirait l'intention initiale du législateur, puisque les nouvelles ressources allouées aux départements en loi de finances pour 2014 que sont le transfert des frais de gestion perçus par l'État au titre du foncier bâti, la possibilité de relever le taux plafond des droits de mutation à titre onéreux et l'alimentation du fonds de solidarité en faveur des départements par un prélèvement forfaitaire sur les droits de mutation à titre onéreux avaient été prises pour assurer un meilleur financement des trois allocations individuelles de solidarité, que sont le revenu de solidarité active, l'allocation personnalisée d'autonomie, et la prestation de compensation du handicap, et non pas pour le seul revenu de solidarité active. L'exposé des motifs de l'amendement gouvernemental N°II-63 déposé après l'article 59 du projet de loi de finances pour 2015, l'avait d'ailleurs rappelé.

Il n'est donc pas établi que la validation des dispositions litigieuses de l'article 64 répond à un quelconque motif impérieux d'intérêt général permettant de justifier les atteintes aux droits des parties.

Dès lors, les auteurs de la présente saisine estiment que l'article 64 de la loi de finances pour 2020 encourt la censure de votre Conseil.

## XI. Sur l'article 72 sexies prévoyant un prélèvement sur les recettes des droits de mutation à titre onéreux des départements franciliens au profit de la Société du Grand Paris

L'article 72 sexies de la loi de finances pour 2020 prévoit, à compter du 1er janvier 2020, qu'une partie des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements de la région d'Île-de-France et la Ville de Paris en application des articles 1594 A et 1595 du code général des impôts est prélevée au profit de l'établissement public « Société du Grand Paris », ce prélèvement étant composé de deux fractions :

- pour deux tiers, ce prélèvement est un prélèvement « de stock » : il est effectué au prorata des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements l'année précédant le prélèvement ;

- pour un tiers, il s'agit d'un prélèvement « de flux », prélevé sur les collectivités sus évoquées ayant connu un dynamisme de la ressource (en augmentation) entre les deux années précédant celle du prélèvement.

Le montant du prélèvement annuel est fixé à 60 millions d'euros. Par dérogation, ce montant est fixé à 75 millions d'euros en 2020. Il est prévu qu'un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du prélèvement.

L'objet de ce prélèvement est de combler la dette de la Société du Grand Paris et de financer les investissements prioritaires inscrits dans les contrats de plan Etat-Région, ainsi que cela ressort de l'exposé des motifs de l'amendement gouvernemental qui a introduit cette disposition. Ce prélèvement étant justifié comme étant « logique » au regard du surcroit de ressources fiscales que générerait le Grand Paris Express compte tenu des augmentations de valeurs foncières qu'il impliquerait dans les territoires concernés par l'implantation de nouvelles lignes de gares.

Autrement dit, cette disposition conduit les départements franciliens et la Ville de Paris à financer des opérations dont le financement relève de l'Etat et pour lesquelles ces départements ne sont pas compétents :

- les articles 1 et 2 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris prévoit que l'Etat doit assurer le financement des infrastructures de du réseau de transport du Grand Paris ;

- les contrats de plan Etat-Région sont pour leur part des contrats conclus entre l'Etat et la région, les départements ne sont pas parties à ces dispositifs et n'ont pas la charge de leur financement.

C'est la raison pour laquelle ce prélèvement méconnaît divers droits et libertés garantis par la Constitution, à savoir les principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales, le principe d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques ; le législateur a encore méconnu sa propre compétence en renvoyant le soin au pouvoir réglementaire de définir les modalités de ce prélèvement.

En premier lieu, les auteurs de la présente saisine estiment que la censure s'impose sur la méconnaissance des principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales.

Le principe de la libre administration des collectivités territoriales a été consacré par votre Conseil dans sa décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979[8].

[8] Conseil Constitutionnel, 23 mai 1979, décision n° 79-104 DC, loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'Etat, cons. 9

Il découle des dispositions de l'article 34 de la Constitution, en vertu duquel *« la loi détermine les principes fondamentaux [...] de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources »* et, depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, du principe fixé au troisième alinéa de l'article 72 de ce texte.

En vertu de ces dernières dispositions :
*« Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.*
*Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par les conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».*

Le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales est, quant à lui, protégé par l'article 72-2 de la Constitution, qui dispose que :
*« 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 œuvre* [...] ».

La loi organique définit le ratio d'autonomie financière comme égal au rapport entre les ressources propres de la collectivité et l'ensemble de ses ressources ; cette part de ressources propres ne pouvant être inférieure au niveau constaté en 2003. Pour les départements, ce ratio est égal à 58,6 %.

Si ces deux principes procèdent de sources distinctes, ils sont « *toutefois liés dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui vérifie que des dépenses non compensées mises à la charge des collectivités ne sont pas d'un montant tel qu'elles entraveraient leur libre administration* »[9].

En d'autres termes, l'autonomie financière des collectivités territoriales est l'une des composantes de leur libre administration[10].

---

[9] Conclusions du rapporteur public Vincent Daumas sur CE, 21 septembre 2012, Commune de Vitry-sur-Seine, n° 360602 ; voir, pour des applications, Conseil Constitutionnel, 25 juillet 1990, décision n° 90-277 DC, loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux, cons. 14 ; Conseil Constitutionnel, 24 juillet 1991, décision n° 91-298 DC, loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, cons. 38 ; Conseil Constitutionnel, 29 décembre 1998, décision n° 98-405 DC, loi de finances pour 1999, cons. 49 ; Conseil Constitutionnel, 29 décembre 2009, décision n° 2009-599 DC, loi de finances pour 2010, cons. 60-65 ; Conseil Constitutionnel, 30 juillet 2011, décision n° 2011-142/145 QPC, département de la Seine-Saint-Denis, cons. 19

[10] En ce sens, v. aussi : Conseil constitutionnel, 29 juillet 2004, décision n° 2004-500 DC, loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, cons. 20

Ainsi que l'écrit le Professeur Loïc Philip, « *il ne peut y avoir exercice d'attributions effectives sans un minimum d'autonomie financière ; celle-ci s'avère donc indissociable de la libre administration* »[11].

Toujours selon la doctrine, « *le principe de libre administration des collectivités territoriales ne se limite pas à garantir l'exercice de compétences, dont la répartition entre les échelons territoriaux doit garantir l'attribution de pouvoirs de décision effectifs. Il renvoie également à la garantie au bénéfice de ces collectivités d'un niveau de ressources suffisant pour assurer l'exercice réel des compétences qui leur ont été attribuées. Elles doivent disposer de l'ensemble des moyens nécessaires pour exercer les compétences transférées, sans dépendre de l'Etat, qui pourrait tenter d'influencer la prise de décision et restreindre par là le champ du principe de libre administration. C'est alors la liberté de gestion que le principe de libre administration garantit* »[12].

Il ne saurait donc y avoir libre administration sans les moyens financiers la garantissant[13].

Sur le fondement de ces deux principes, votre Conseil juge classiquement que le législateur ne peut restreindre les ressources des collectivités territoriales « *au point d'entraver leur libre administration* »[14].

A cet égard, il convient de préciser que la constitutionnalité d'une mesure, qui s'insère dans un contexte plus large, doit s'apprécier compte tenu de ce contexte.

C'est en ce sens que le Conseil d'Etat a considéré que « *le respect des exigences primordiales de solidarité nationale découlant du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 doit être apprécié, d'une part, compte tenu de l'ensemble des dispositions en vertu desquelles des sommes sont susceptibles d'être laissées à la charge des assurés sociaux à raison des dépenses de santé qu'ils exposent [...], et, d'autre part, au regard des incidences de telles mesures sur la situation des personnes les plus vulnérables ou défavorisées* »[15], et a appliqué le raisonnement dit de la « goutte d'eau », repris en matière d'autonomie financière des collectivités territoriales par le rapporteur public Claire Landais dans ses conclusions sur la décision du Conseil d'Etat de renvoi à votre Conseil de la question prioritaire de constitutionnalité posée par le département de la Seine-Saint-Denis en matière de financement des allocations individuelles de solidarité[16].

---

[11] Loïc Philip, « L'autonomie financière des collectivités territoriales », Cahiers du Conseil constitutionnel n° 12, mai 2002

[12] Hubert Alcaraz, « Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence constitutionnelle après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 », RFDA 2009.497

[13] En ce sens : L. Favoreu et A. Roux, « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », Cahiers du Conseil constitutionnel n° 12, mai 2002

[14] Conseil constitutionnel, 1er juillet 2011, décision n° 2011-143 QPC, Concours de l'État au financement par les départements de l'allocation personnalisée d'autonomie, cons. 16 ; Conseil constitutionnel, 27 décembre 2002, décision n° 2004-464 DC, Loi de finances pour 2003, cons. 44 ; Conseil constitutionnel, 18 juillet 2001, décision n° 2001-447 DC, Loi relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie, cons. 30

[15] CE 6 mai 2009, FNTAH et autres, n° 312462

[16] CE 20 avril 2011, Département de la Seine-Saint-Denis, n° 346204

Dans ces conclusions, Claire Landais estimait un renvoi de cette QPC à votre Conseil nécessaire, en retenant que :

« *En clair, vous avez apprécié la constitutionnalité d'un décret qui mettait à la charge exclusive des patients de nouvelles dépenses de santé en raisonnant, pardonnez-nous l'expression, en termes de goutte d'eau supplémentaire faisant déborder un vase déjà bien rempli et en tenant compte pour cela de la situation des personnes les plus défavorisées. Rien n'interdirait en théorie au Conseil constitutionnel de retenir le même raisonnement, ce qui le conduirait donc à regarder la situation induite par une accumulation de lois imposant de nouvelles charges aux collectivités territoriales et raisonner à partir du cas des départements sur lesquels ces charges pèseraient le plus lourdement* ».

Sur ce point, votre Conseil a implicitement reconnu le principe selon lequel une baisse significative des ressources, pourrait être jugée inconstitutionnelle[17] .

Votre Conseil a certes considéré que le prélèvement effectué sur les ressources fiscales de certaines communes de la région d'Ile-de-France, au profit d'autres communes, ne peut être jugé contraire à l'article 72 de la Constitution du fait qu'il ne pourra excéder 10 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune. Ainsi en irait-il autrement dans le cas où un prélèvement, voire la combinaison de plusieurs prélèvements, conduirait à une baisse substantielle des ressources qui conduirait *in fine* à excéder 10 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement[18].

Au cas présent, il est clair que le mécanisme de prélèvement instauré par l'article 72 sexies de la loi de finances pour 2020 est de nature à méconnaitre le principe de libre administration et celui d'autonomie financière des collectivités territoriales.

Tout d'abord, ce prélèvement qui s'opère sur des ressources propres des départements et de la Ville de Paris (d'une part sur les recettes de droits de mutation à titre onéreux, mais également sur la taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux), s'opère sans compensation et méconnait incontestablement le principe de libre-administration des collectivités.

Ensuite, le nouveau prélèvement conduit inévitablement à constituer la « goutte d'eau » censurée par les juridictions comme précédemment indiqué, dès lors qu'il vient s'ajouter à un certain nombre de dépenses qui grèvent considérablement les budgets des collectivités et qui se cumulent, il s'agit notamment :

- des prélèvements au titre de dispositifs de péréquation et dont la charge s'est accrue de façon considérable avec les réformes récentes (fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux, fonds de solidarité pour les départements de la région île de France, fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée,…), et au titre desquels les départements des Yvelines et des Hauts-de-Seine ont été identifiés comme étant les plus importants contributeurs dans les débats parlementaires ;

[17] Déc. 104 DC du 23 mai 1979, Territoire de la Nouvelle-Calédonie
[18] Cons. Const. 6 juin 2014, Commune de Guyancourt, décision n° 2014-397 QPC

- des contraintes budgétaires nouvelles qui pèsent sur les départements en matière de dépenses avec le dispositif de contractualisation financière prévu par la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2020 ;

- et surtout le fait que les départements franciliens participent déjà au financement des opérations figurant dans les contrats de projet Etat-Région et de toute opération dont la maitrise d'ouvrage relève de l'Etat ou de ses établissements publics comme la Société du Grand Paris sur le fondement de l'article L. 1111-10 IV du code général des collectivités territoriales ;

- s'ajoute encore la suppression définitive de la taxe d'habitation et son remplacement par une compensation via l'attribution d'une fraction de taxe sur la valeur ajoutée supplémentaire, sur laquelle les départements sont dépossédés de tout pouvoir de taux.

Or, précisément, l'adoption de ce nouveau dispositif avec les dépenses et prélèvements déjà mis à la charge des départements franciliens est susceptible de conduire inévitablement à dépasser les seuils admis par votre Conseil et de priver les départements franciliens d'une part considérable de leurs ressources propres.

Aussi, le dispositif qui conduit à priver les collectivités concernées d'une part considérable de leurs ressources propres, et qui n'est pas compensé, suffit déjà à constituer une méconnaissance grave de leur libre administration qui doit, pour ce motif conduire à la censure du texte en cause.

Il se cumule en outre avec l'effet dit de la « goutte d'eau » qui augmente encore l'importance de l'atteinte portée à l'autonomie financière des collectivités, principe constitutionnellement reconnu qui justifie aussi la censure de la disposition en cause.

En deuxième lieu, les auteurs de la présente saisine estiment que la censure s'impose sur la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi et devant les charges publiques.

Aux termes de l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 :
« *La loi [...] doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ».

Ce principe implique « *qu'à situations semblables, il soit fait application de solutions semblables* »[19], sans toutefois interdire que « *des situations différentes* [puissent faire l'objet] *de solutions différentes* »[20].

Ainsi, et selon le considérant de principe, « *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*

[19] Cons. Const. 12 juillet 1979, loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales, décision n° 79-107 DC, cons. 4 Cons. const. 12 juillet 1979, décision n° 79-107 DC, précitée, même considérant
[20] Cons. const. 12 juillet 1979, décision n° 79-107 DC, précitée, même considérant

*cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* »[21].

Il est acquis que le principe constitutionnel d'égalité devant la loi s'applique également aux collectivités territoriales[22].

Pour apprécier si la différence de régime instauré par un dispositif est justifiée, votre Conseil recherche si la distinction est suffisante. A cet égard, il a jugé que des situations quasiment identiques ne justifiaient pas une différence de traitement[23].

Le principe d'égalité devant les charges publiques, résultant de l'article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, est le corollaire du principe d'égalité devant la loi et a été reconnu par votre Conseil comme ayant une valeur constitutionnelle[24].

Le respect de ce principe induit une répartition égale de la contribution commune entre tous les citoyens et entre les collectivités publiques de même nature, en raison de leurs facultés[25].

Et en matière de contributions aux charges publiques, votre Conseil juge qu'il appartient au législateur de déterminer les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives, « *en fondant son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction du but poursuivi* »[26].

Et, si l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen n'interdit pas de faire supporter des charges particulières à certaines catégories de personnes pour un motif d'intérêt général, il ne doit pas en résulter de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques[27].

Or, au cas présent, la disposition législative contestée méconnait le principe d'égalité devant la loi et devant les charges publiques.

---

[21] Cons. Const. 7 janvier 1988, Loi relative à la mutualisation de la Caisse nationale de crédit agricole, décision n° 87-232 DC, cons. 10 ; voir aussi les décisions n° 89-266 DC du 9 janvier 1990, cons. 5 ; n° 90-280 DC du 6 décembre 1990, cons. 15 ; n° 90-283 DC du 8 janvier 1991, cons. 34; n° 91-291 DC du 6 mai 1991, cons. 23 ; n° 92-316 DC du 20 janvier 1993, cons. 45 ; n° 94-348 DC du 3 août 1994, cons. 5 ; n° 95-369 DC du 28 décembre 1995, cons. 5 ; n° 96-377 DC du 16 juillet 1996, cons. 22 ; n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, cons. 29 ; n° 2015-468/469/472 QPC du 22 mai 2015

[22] Voir, en ce sens, Cons. const. 3 juillet 1986, Loi de finances rectificative pour 1986, décision n° 86-209 DC, cons. 14 ; 6 mai 1991, loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes, décision n° 91-291 DC ; 6 août 2009, Loi réaffirmant le principe du repos dominical et visant à adapter les dérogations à ce principe dans les communes et zones touristiques et thermales ainsi que dans certaines grandes agglomérations pour les salariés volontaires, décision n° 2009-588, cons. 21 à 24

[23] Déc. CC, 16 janvier 1982, n°82-132 DC

[24] Cons. const. 30 décembre 1981, Loi de finances pour 1982, décision n° 81-133 DC, cons. 6 ; et Cons. const. 12 juillet 1979, Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales, décision n° 79-107 DC, cons. 4

[25] Voir, en ce sens, Cons. Const. 6 juin 2014, Commune de Guyancourt, décision n° 2014-397 QPC

[26] Déc. 2019-808 QPC - 11 octobre 2019 - Société Total raffinage France

[27] Voir, en ce sens, Cons. const. 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010, décision n° 2009-599 DC, cons. 72

Premièrement, le dispositif conduit à traiter de façon différente des collectivités situées pourtant dans une situation identique.

D'abord, les départements franciliens (et la Ville de Paris) ne sont pas les seuls à percevoir les produits de droits de mutation à titre onéreux ; tel est aussi le cas des communes de plus de 5.000 habitants[28] et de la région Ile-de-France[29], les deux derniers pour des parts additionnelles à la taxe. Ces collectivités perçoivent donc toutes la dynamique des valeurs vénales des biens situés en Ile de France, les départements franciliens ne seront pas les seuls à enregistrer une hausse des droits de mutation à titre onéreux (si tant est que cela soit véritablement le cas).

Ensuite, le projet du Grand Paris Express concerne un ensemble de parties prenantes publiques, parmi lesquelles l'établissement public portant le projet, naturellement, mais également l'Etat, et les collectivités territoriales que sont la Région Ile-de-France, les départements franciliens, les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale, la Métropole du Grand Paris et ses établissements publics territoriaux.

Aussi, les départements franciliens ne bénéficieront pas plus que les autres collectivités des infrastructures du Grand Paris Express qui se déploieront de facto sur tous ces échelons de collectivités territoriales dès lors que chaque échelon de collectivité regroupe en son sein plusieurs collectivités territoriales de niveau inférieur.

Dès lors, il est manifeste que ces collectivités franciliennes sont dans une situation identique.

Or, la disposition déférée instaure un prélèvement au profit de la Société du Grand Paris sur les recettes des droits de mutation à titre onéreux d'une seule strate de collectivité, que sont les départements franciliens (la Ville de Paris qui se voit appliquer les dispositions des départements), et ce alors même qu'il n'existe de surcroit pas de motif d'intérêt général qui justifie qu'une seule catégorie de bénéficiaires de droits de mutation à titre onéreux soient concernée par le dit prélèvement.

Ce dispositif pénalise donc les départements qui ne se trouvent pourtant pas dans une situation différente des autres collectivités bénéficiaires des droits de mutation à titre onéreux et dont la différence de traitement n'apparait pas, de surcroit, justifiée par un motif d'intérêt général.

Pour ce premier motif, le présent article est contraire au principe d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques garanti par la Constitution et doit être censuré.

Deuxièmement, la disposition contestée crée une rupture d'égalité devant les charges publiques, qui doit être censurée dès lors que cette différence de traitement entre les départements franciliens d'une part, et les autres collectivités bénéficiaires de droits de mutation à titre onéreux situées dans le ressort du Grand Paris Express,

[28] Article 1584 du code général des impôts
[29] article 1599 sexies du code général des impôts

d'autre part, n'est pas objective et rationnelle au regard des objectifs poursuivis par la loi.

Pour mémoire, la loi poursuit les objectifs suivants :
- financer la dette de la Société du Grand Paris ;
- financer des opérations d'investissements prioritaires de transport dans le cadre du contrat de plan Etat-Région 2020-2022.

Et le ministre a indiqué à l'occasion des débats parlementaires que « *les nouvelles infrastructures [celles construites par la Société du Grand Paris] vont permettre aux communes et départements concernés d'enregistrer une hausse de DMTO* »[30].

Or, d'abord, la dynamique de la valeur foncière dans les territoires concernés par l'implantation de nouvelles lignes et de nouvelles gares va concerner les départements mais aussi l'ensemble des bénéficiaires de droits de mutation à titre onéreux précités, tel que cela est d'ailleurs souligné par le Gouvernement à propos particulièrement des communes lors des débats parlementaires précités.

Ceci d'autant plus que la dynamique de la valeur du foncier impactera certes les droits de mutation à titre onéreux mais aussi les ressources fiscales perçues, en grande majorité, par d'autres strates de collectivités qui ne se verraient, quant à elles, pas prélevées de ces produits nouveaux.

A cet égard, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, dont les régions perçoivent 50 %, ou encore la taxe foncière sur les propriétés bâties, dont les communes perçoivent une large part, devrait ainsi bénéficier de cette dynamique apportée par le Grand Paris Express qui devrait donc également avoir des effets vertueux sur ces ressources.

Ensuite, le choix du législateur apparaît ni objectif et rationnel en référence au rapport de Monsieur le député Gilles Carrez relatif au financement de la Société du Grand Paris évoquait le fait que le panier de ressources fiscales de la Société du Grand Paris devrait « *faire contribuer toutes les parties prenantes du projet* ». Ce rapport identifiait également d'autres nouvelles ressources fiscales possibles, telles que la création d'une part régionale de la taxe de séjour, qui n'a pas du tout été envisagée par le projet de loi de finances 2020.

En tout état de cause, le dispositif prévoit un prélèvement obligatoire, immédiat et impactant estimé entre 2 et 2,5 fois plus élevé que ce que prévoyait le rapport précité.

Le choix de ce prélèvement sur la strate des départements franciliens apparait d'autant moins objectif et rationnel qu'il conduit in fine les départements à financer les projets d'infrastructures de transport des contrats de plan Etat-Région, alors même que :

- les départements ne sont pas partis à ces contrats ;

[30] Séance publique du 14 novembre 2019

- l'article L. 1111-10 du Code général des collectivités territoriales prévoit déjà un financement facultatif des infrastructures de transport dans les contrats de plan Etat-Région par les départements, qui ne détiennent plus de compétence en matière de transport, conduisant mécaniquement les départements franciliens qui financeraient déjà les infrastructures du contrat de plan Etat-Région de façon facultative à contribuer deux fois pour un même projet d'investissement ;

- le financement des contrats de plan Etat-Région revient obligatoirement à l'Etat (et de façon facultative à la Société du Grand Paris) (articles 1 et 2 de la loi n° 2010-597 du 3 janvier 2010 relative au Grand Paris).

En outre, le dispositif se fonde sur une évolution de la valeur foncière dans les territoires concernés par l'implantation des nouvelles lignes et gares. Or, il s'agit d'une appréciation purement hypothétique qui n'est pas objective et qui suppose une augmentation globale et homogène de la valeur vénale du foncier à l'échelle francilienne, alors même que cette progression ne peut par définition qu'être différente et hétérogène. Les retours positifs liés à l'augmentation de la richesse foncière ne concerneraient pas tous les départements de la même façon.

En troisième lieu, à cet égard, à supposer, pour les besoins du raisonnement, que les départements soient considérés comme étant dans une situation différente de celles des autres collectivités franciliennes et de raisonner par catégorie de collectivité, force est de constater que les départements de la grande couronne et de la petite couronne font l'objet du même dispositif qui suppose une progression homogène de la valeur vénale du foncier sur l'ensemble des départements franciliens, alors que leur situation n'est pas identique :

- au regard de la dynamique d'évolution de la valeur vénale foncière (plus importante en petite couronne) ;

- de l'implantation des infrastructures du Grand Paris Express (essentiellement à paris et petite couronne) ;

- de leur part contributive à la péréquation financière au sein de la Région Ile-de-France (plusieurs départements de la grande couronne étant reconnus comme les plus gros contributeurs ainsi que cela ressort des débats parlementaires précités).

Dès lors, pour l'ensemble de ces motifs, le choix de retenir l'échelon des départements franciliens pour opérer ce prélèvement n'apparait ni objectif, ni rationnel au regard des objectifs poursuivis par la loi ce qui doit conduire à la censure du dispositif.

En troisième lieu, les auteurs de la présente saisine estiment que la censure s'impose sur la méconnaissance de l'article 34 de la Constitution au titre de l'incompétence négative du législateur.

Aux termes de l'article 34 de la Constitution, le législateur est compétent pour fixer les règles concernant « *l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* ».

A cet égard, votre Conseil censure les cas où le législateur a méconnu sa compétence en laissant au pouvoir règlementaire le soin de déterminer ces éléments.

La jurisprudence constitutionnelle précise 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[31].

Au cas présent, l'article 72 sexies de la loi de finances pour 2020 se contente de fixer une enveloppe fixe à prélever sur les départements franciliens sans que les modalités de recouvrement de ce prélèvement ne soient précisées, le législateur renvoyant en effet au pouvoir règlementaire le soin de fixer par décret les modalités d'application du prélèvement.

Or, la disposition s'appliquerait dès le 1er janvier 2020 et conduirait ainsi les départements à subir un prélèvement dès cette date, sans que ces derniers ne disposent d'une part, de la possibilité de pouvoir vérifier que le montant prélevé est correct, d'autre part, de connaitre les modalités de contestations éventuelles de ce prélèvement dans l'hypothèse d'une erreur de calcul.

Il est manifeste que le législateur a méconnu sa compétence en refusant de fixer les règles relatives aux modalités de recouvrement de ces sommes, ce qui doit inévitablement conduire à la censure du dispositif pour ce dernier motif.

En quatrième lieu, les auteurs de la présente saisine estiment que la censure s'impose sur la méconnaissance des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

Votre Conseil présente le principe de clarté et de sincérité du débat parlementaire comme une garantie nécessaire pour assurer le respect de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 aux termes duquel « *la Loi est l'expression de la volonté générale* » et de l'alinéa 1 de l'article 3 de la Constitution selon lequel « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants.* »

Pour votre Conseil, la qualité de la loi est liée aux conditions dans lesquelles le débat parlementaire a lieu, en particulier au respect des règles de procédure.

A cet égard, la jurisprudence de votre Conseil relative aux conditions d'exercice du droit d'amendement considère que si ce droit qui appartient au Gouvernement doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets, il doit notamment respecter les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire[32].

Ainsi, dans sa décision n°2010-607 DC du 10 juin 2010, votre Conseil a jugé que les articles 9 (statut de l'établissement OSEO), 12 (régime d'indexation de certains loyers) et 13 (habilitation du Gouvernement à transposer une directive par ordonnance) de la loi relative à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée « *ont été adoptés en méconnaissance de la clarté et de la sincérité du débat parlementaire.* »

---

[31] Cons. const. 30 mars 2012, Sté Unibail Rodamco, no 2012-225 QPC § 3
[32] Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005

Pour la doctrine, votre Conseil avait voulu « *stigmatiser le dépôt tardif et l'adoption précipitée des amendements à l'origine des dispositions contestées, par ailleurs dénuées de tout lien avec l'objet du projet de loi.* »

Au cas présent, l'amendement visant à affecter à la Société du Grand Paris une fraction des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements franciliens et la Ville de Paris a été déposé tardivement.

Madame la députée Valérie Rabault, présidente du groupe socialistes et apparentés à l'Assemblée Nationale, a ainsi soulevé lors de la discussion de cet amendement le 14 novembre 2019 que : « *S'agissant de la forme, dois-je vous rappeler, monsieur le ministre, que vous avez déposé cet amendement le 14 novembre, soit cinq jours après les délais applicables aux députés ? Est-il normal que tous les articles de financement de la société du Grand Paris arrivent du Gouvernement par voie d'amendements déposés au dernier moment ?* ».

En outre, le fait pour le ministre de l'action et des comptes publics, Monsieur Gérald Darmanin, d'affirmer, lors de la présentation de l'amendement, que ce dernier est nécessaire au budget de la Société du Grand Paris « *comme il manquait de l'argent* » ou encore « *puisqu'il manque 200 millions d'euros, la SGP creuse sa dette ou retarde les investissements* » rend le débat parlementaire insincère dans la mesure où ce complément de ressources affecté à la Société du Grand Paris n'est pas nécessaire pour assurer sa soutenabilité financière.

Cette disposition a été adoptée en méconnaissance du principe de clarté et de sincérité budgétaire.

Pour toutes les raisons susmentionnées, les auteurs de la présente saisine estiment que l'article 72 sexies de la loi de finances pour 2020 encourt la censure de votre Conseil.

Les sénateurs soussignés compléteront, le cas échéant, cette demande dans des délais raisonnables.