

LOIS

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019

NOR : CSCL1937756S

(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 DUFREGNE, 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 BROTHERRSON, 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 MENUUEL, 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 DEROCHÉ, 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 PEMEZEZ, 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 SITTNER, 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 1^{er} 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 déferée 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 1^{er} que la loi déferée 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 1^{er} 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 1^{er} 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 1^{er} 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^o 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'Etat 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'Etat 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'Etat, 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 déferée 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 I 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 dégrévés, 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'Etat 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'Etat

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 déferée 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'Etat 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 1^{er} 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 Ile-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 1^{er}, 2^e, 7^e, 8^e, 9^e, 10^e, 15^e, 16^e et 17^e 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 Ile-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 « 1^{er}, 2^e, 7^e, 8^e, 9^e, 10^e, 15^e, 16^e et 17^e arrondissements de Paris et les communes de Boulogne-Billancourt, Courbevoie, Issy-les-Moulineaux, Levallois-Perret, Neuilly-sur-Seine et Puteaux » figurant au 1^o 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 déferée, 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'Etat et les collectivités territoriales, lequel devrait également s'appliquer lorsqu'une compétence est reprise par l'Etat 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 1^{er} janvier 2020, l'essentiel des compétences obligatoires des régions en matière d'apprentissage est repris par l'Etat. 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'Etat 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'Etat 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 1^{er} 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'Etat 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 1^{er} janvier 2019, le paragraphe III de l'article 76 de la loi déferée prévoit que ce coût, pour les régions, est financé, jusqu'en 2021, par la majoration du prélèvement sur les recettes de l'Etat 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'Etat 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^o 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^o 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 1^{er} 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^{er} 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'Etat 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 1^{er} août 2001 détermine le contenu de la loi de finances. En particulier, le a du 7^o 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 déferée 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 déferée, 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 déferée 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.

– **Sur certaines dispositions de l'article 184 :**

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 1^{er} août 2001. Elles relèvent en revanche du 7^o 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.

– **Sur certaines dispositions de l'article 196 :**

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 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2019, l'objet de ces ressources a été la compensation des dépenses exposées par les départements, du 1^{er} 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'Etat 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 prévoit 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 Ile-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'Etat, 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 1^{er} 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'Etat. 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'Etat. 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'Etat. 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'Etat. Son 2^o 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 bénéficiaire de l'aide médicale de l'Etat. 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'Etat et en raison du renvoi à un décret en Conseil d'Etat 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'Etat 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'Etat 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'Etat.

126. En premier lieu, ces dispositions visent à lutter contre les usages abusifs de l'aide médicale de l'Etat 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'Etat 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'Etat.

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 1^{er} 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'Etat 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'Etat 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'Etat, ne constitue pas non plus un dispositif d'information et de contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques.

136. Les 1^o à 4^o 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'Etat.

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'Etat. 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'Etat. 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^o 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 :

Art. 1^{er}. – 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^o à 4^o de l'article 221, les articles 226, 227, 231, 238 et 277 ;
- les paragraphes II et III de l'article 40 et le 4^o du paragraphe II de l'article 181.

Art. 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^o 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^o du 1 et le 1^o 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^o 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 « *1^{er}, 2^e, 7^e, 8^e, 9^e, 10^e, 15^e, 16^e et 17^e arrondissements de Paris et les communes de Boulogne-Billancourt, Courbevoie, Issy-les-Moulineaux, Levallois-Perret, Neuilly-sur-Seine et Puteaux* » figurant au 1^o 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.

Art. 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 déferée, la première occurrence du mot « *aux* » figurant à cet alinéa est remplacée par le mot « *au* ».

Art. 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.