



Groupe les Républicains

Paris, le

20 Décembre 2019

Le Président

Monsieur le Président,

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

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

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

Damien ABAD.

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

Saisine du Conseil constitutionnel

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

SUR LA LOI DE FINANCES POUR 2020

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

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

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

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

Sur l'inconstitutionnalité de l'article 154

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

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

Or, en droit, il est de jurisprudence constante (*Cons. const. 29 décembre 2005, n° 2005-530 DC, Loi de finances pour 2006, point 103 ; Cons. const. 29 décembre 2009, n° 2009-600 DC, Loi de Finances rectificative pour 2009, point 11 ; Cons. const. 29 décembre 2012, n° 2012-662 DC, Loi de Finances pour 2013, point 142 ; Cons. const. 28 décembre 2017, n° 2017-758 DC, Loi de Finances pour 2018, point 145*) qu'une disposition qui ne concerne ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État, qui n'a pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État, qui n'a pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières, et qui n'est pas relative au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, n'a pas sa place dans une loi de finances.

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

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

Sur l'inconstitutionnalité de l'article 15

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sur l'inconstitutionnalité de l'article 16

L'article 16 de la loi de finances pour 2020 supprime, pour les résidences principales, la taxe d'habitation qui est un impôt prélevé au profit de certaines collectivités territoriales et de leurs groupements. Cette suppression, qui vise à la mise en œuvre des réserves qu'avait émises le Conseil constitutionnel sur sa suppression partielle¹, sera progressive et pleinement effective en 2023.

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

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

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

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

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

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

Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice.

Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. (...) »

Les articles L.O.1114-2 et 3 du code général des collectivités territoriales² précisent, pour l'application de ces dispositions constitutionnelles, que :

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

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

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

des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs.

« Pour la catégorie des communes, les ressources propres sont augmentées du montant de celles qui, mentionnées au premier alinéa, bénéficient aux établissements publics de coopération intercommunale.

« Article L.O.1114-3 : Pour chaque catégorie de collectivités, la part des ressources propres est calculée en rapportant le montant de ces dernières à celui de la totalité de leurs ressources, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation et des transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie.

« Pour la catégorie des communes, la totalité des ressources mentionnées à l'alinéa précédent est augmentée du montant de la totalité des ressources dont bénéficient les établissements publics de coopération intercommunale, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation. Cet ensemble est minoré du montant des transferts financiers entre communes et établissements publics de coopération intercommunale.

« Pour chaque catégorie, la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003. ».

Il résulte de ces dispositions combinées que le Constituant a entendu consacrer une certaine autonomie financière propre à garantir le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Cette autonomie financière doit cependant se distinguer de la notion d'autonomie fiscale³.

Le Conseil d'État a pu considérer⁴ que :

« S'agissant des départements, le Conseil d'État a observé que la baisse de la dotation globale de fonctionnement pour les départements s'élève à 1,148 milliard d'euros, après une réduction de 476 millions en 2014 et que, pour certains départements, elle s'ajoutera à l'augmentation des prélèvements opérés par les fonds de péréquation, alors même que les dépenses au titre de l'aide sociale continuent de progresser et représentent près des deux tiers de leurs dépenses de fonctionnement. Il y a donc lieu de s'assurer, par des simulations, que l'effet combiné de ces mesures ne conduit pas pour un département déterminé à une diminution de ses ressources si importante et si rapide, au regard des contraintes pesant sur son budget et des marges de progression de ses ressources propres, que sa libre administration en serait affectée.

« À cet égard, il résulte des indications fournies par le Gouvernement que la baisse des ressources du département dont la contribution serait la plus élevée ne dépasserait pas, tous dispositifs confondus, 8,4 % de ses recettes réelles de fonctionnement. Cette diminution, pour importante qu'elle soit, ne paraît pas en l'état, au vu notamment des indications fournies par le Gouvernement sur la situation financière de cette collectivité, de nature à entraver sa libre administration. ».

Il résulte de ce qui précède que le Parlement, par les lois de finances ne peut porter atteinte au principe constitutionnel susvisé⁵. Il appartient au Conseil d'État, avant dépôt du projet de loi de finances annuel auprès de l'Assemblée nationale, puis au Conseil constitutionnel, avant la

³ CC, 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010, n°2009-599 DC.

⁴ CE Sect. des finances, avis sur le projet de loi de finances pour 2015, n° 389.190.

⁵ CC, 29 décembre 2005, Loi de finances pour 2006, n° 2005-530 DC.

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

Ce contrôle se porte en réalité à deux niveaux.

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

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

Le Conseil constitutionnel a pu déjà vérifier l'effectivité de l'impact de mesures fiscales afin de déterminer si les dispositions législatives qui lui étaient déférées étaient conformes à la Constitution⁶ avant de les censurer. Il n'y a donc nul obstacle de principe à opérer un tel contrôle ou, tout du moins, à réserver la possibilité d'un tel contrôle.

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

Tout d'abord, la doctrine tant scientifique⁷ qu'organique -y compris la plus autorisée⁸- s'interroge sur la pertinence de la notion de « ressources propres », au sens des dispositions de l'article 72-2 de la Constitution, en tant que celle-ci incorporerait des transferts de produits de la fiscalité d'État sur lesquelles les collectivités n'ont aucune maîtrise de l'évolution des flux ou de la ressource.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sur l'inconstitutionnalité des articles 74 et 76

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

Sur l'article 76

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

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

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

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

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

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

Les régions, reprenant les compétences dont elles disposaient en matière d'apprentissage, conséquemment à la mise en œuvre de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, se voient pourtant privées de l'application de ces principes cardinaux du droit à compensation, consacrés par le juge constitutionnel et le juge administratif.

Le législateur n'a en effet pas précisé ici les conditions et garanties de la compensation, puisqu'il s'est contenté de fixer unilatéralement, sans consultation préalable des régions ni de la Commission consultative sur l'évaluation des charges, le montant de la compensation financière à verser à chaque région.

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

Or le montant de compensation financière minimal total s'élève en réalité pour l'ensemble des régions à une somme comprise entre 300 et 350 millions d'euros.

Plus généralement, le législateur ne respecte ici aucun des principes de la compensation financière afférente à un transfert de compétence, le juge opérant un contrôle sur l'existence de précisions sur les conditions et les garanties de la compensation⁹.

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

Cela est contraire à la jurisprudence constitutionnelle, ayant consacré un principe d'équivalence entre les charges constatées à la date du transfert et les ressources afférentes à un transfert de compétence¹⁰, et administrative¹¹. Le Conseil d'Etat a en effet très clairement indiqué que le législateur doit procéder à « *une exacte compensation des charges transférées conformément au principe constitutionnel de compensation intégrale des transferts de compétences* »¹².

⁹ Conseil d'Etat, 30 décembre 2010, *Département des Côtes d'Armor*, n° 341612.

¹⁰ Conseil Constitutionnel, 29 décembre 2003, *Loi de finances pour 2004*, n° 2003-489 DC ; 13 janvier 2005, *Loi de programmation pour la cohésion sociale*, n° 2004-509 DC.

¹¹ Conseil d'Etat, 29 octobre 2010, *Département de la Haute-Garonne*, n° 342072.

¹² Conseil d'Etat, 15 juillet 2010, *Région Lorraine*, n° 340492.

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

En deuxième lieu, les charges n'ont pas été évaluées à la date du transfert, ce qui est, là encore, contraire à la règle applicable en matière de neutralité financière des transferts de compétence, tel que consacré par le juge constitutionnel et le juge administratif¹³ et ce en application notamment des dispositions de l'article L. 1614-1 du CGCT aux termes duquel :

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

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

En troisième lieu, les charges n'ont pas fait l'objet d'une évaluation selon les conditions requises, ainsi que prévu pour les accroissements et diminutions de charges affectant les collectivités territoriales par l'article L. 1614-3 du CGCT.

Ces charges devraient faire l'objet d'une évaluation individualisée par la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) du Comité des finances locales, puis donner lieu à l'édiction d'un arrêté du Ministre de l'Intérieur et du Ministre de l'action et des comptes publics propre à chaque région¹⁴.

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

En effet, la compensation financière allouée par la loi de finances pour 2020 en l'état de la rédaction de son article 76 ne saurait satisfaire les régions puisqu'il en résulte un reste à charge d'un montant compris a minima entre 80 et 130 millions d'euros.

Le législateur entrave ainsi la liberté financière et, partant, la libre administration des régions en compensant de manière insuffisante ce transfert de compétence¹⁵.

Il appartient au législateur de réévaluer le niveau de compensation financière alloué aux régions, après une évaluation contradictoire et préalable des charges transférées, à défaut de quoi il s'expose à une censure du dispositif par le juge constitutionnel¹⁶.

¹³ Cf. notamment, la décision du Conseil Constitutionnel du 23 janvier 2005 précitée ; Pour un rappel récent par le Conseil d'Etat : 27 septembre 2017, *Département de La Réunion*, n° 409388.

¹⁴ Ainsi que prévu dans la version du texte du Sénat.

¹⁵ Le caractère insuffisant de la compensation financière afférent à l'exercice d'une compétence transférée est également examiné par le juge au regard du principe de libre administration des collectivités territoriales : Conseil d'Etat, 20 avril 2011, *Départements de la Seine-Saint-Denis et de l'Hérault* (n° 346205 et 346239) et *Département de la Somme* (n° 346460).

¹⁶ Voir pour l'émission de réserves d'interprétation s'agissant du financement de l'allocation personnalisée d'autonomie : Conseil Constitutionnel, 30 juin 2011, *Départements de la Seine-Saint-Denis et de l'Hérault*, *Concours de l'Etat au financement par les départements de l'allocation personnalisée d'autonomie*, n° 2011-143.

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

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

Ce principe garantit en effet que les transferts de compétence impactant les collectivités territoriales ne soient pas subis sans une compensation budgétaire juste de l'Etat¹⁷.

L'un des piliers de l'autonomie financière des collectivités territoriales est en effet le principe de compensation financière prévu par l'article 72-2 alinéa 4 de la Constitution¹⁸.

Or, les dispositions contestées ont pour effet de réduire conséquemment les ressources propres¹⁹ des régions par rapport aux sommes auxquelles elles auraient eu droit après une évaluation contradictoire et adaptée des transferts de charges.

Toutes choses égales par ailleurs, le défaut de compensation financière prive les régions d'une partie de leurs ressources, lesquelles faisaient historiquement partie d'une dotation générale de décentralisation ayant permis le financement de diverses politiques publiques, par la suite intégrée au sein de la taxe d'apprentissage.

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

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

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

Ce principe est en effet parfaitement applicable aux collectivités territoriales et entre collectivités territoriales²¹ et, par ailleurs, aussi bien dans l'hypothèse où la loi prévoit l'octroi de prestations que dans les cas où elle impose des sujétions²².

¹⁷ Matthieu Conan, *L'autonomie financière des collectivités territoriales*, AJDA 2012. 759.

¹⁸ X. Cabannes, *Le contentieux des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales*, AJDA 2016, p. 598.

¹⁹ Les régions perçoivent en effet, jusqu'au 31 décembre 2019, une ressource régionale pour l'apprentissage constituée de 51 % de la taxe d'apprentissage et d'une fraction de taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques : au sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, il s'agit de ressources propres des régions puisque la loi en fixe le taux ou une part locale d'assiette de ces deux taxes (voir Conseil Constitutionnel, 29 juillet 2004, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, n° 2004-500 DC).

La « ressource régionale pour l'apprentissage » a en effet été déterminée par le législateur à l'article L. 6241-2 du Code du travail, dans sa rédaction antérieure à la modification par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

²⁰ DGCL, *Droit et doctrine de la compensation, Les principes généraux de la compensation financière des compétences décentralisées*.

²¹ Par exemple : Conseil d'Etat, 19 octobre 2016, *Commune de Courbevoie*, n° 400574 ; Conseil Constitutionnel, 8 juin 2018, *Communauté d'agglomération du Grand Sénonais, Garantie d'octroi d'une dotation d'intercommunalité à hauteur de 95 % de la dotation de l'année précédente*, n° 2018-711 QPC.

²² Conseil Constitutionnel, 30 décembre 1987, *Loi de finances pour 1988*, n° 87-237 DC.

Pour qu'il soit effectivement respecté, il faut que le législateur fonde son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il poursuit, cette appréciation ne devant pas entraîner une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques entre les collectivités²³.

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

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

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

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

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

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

Sur l'article 74

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

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

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

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

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

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

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

- D'une part, il est à noter que le montant de cette majoration s'élève à 49.976.900 €, très loin du montant total du manque à gagner régional en matière de prime d'apprentissage, évalué pour 2020 et 2021 à 130 millions d'euros (90 millions d'euros pour 2020 et 40 pour 2021) ;
- D'autre part, cette majoration n'est pas seulement destinée à couvrir le reliquat des dépenses liées aux primes d'apprentissage versées par les employeurs mais également les charges incombant aux régions au titre du financement des politiques régionales facultatives à destination des apprentis.

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

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

Ce faisant, il méconnaît, une fois encore, la libre administration des régions : une diminution ou remise en cause substantielle des concours financiers de l'Etat aux collectivités ne peut en effet avoir lieu sans méconnaître le principe de libre administration protégé par l'article 72 de la Constitution²⁴.

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

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

Sur l'inconstitutionnalité de l'article 196

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

²⁴ Conseil Constitutionnel, 6 mai 1991, *Loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes*, n° 91-291 DC.

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

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

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

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

Ainsi, aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Il résulte de cette disposition que si le législateur peut modifier rétroactivement une règle de droit ou valider un acte administratif ou de droit privé, c'est à la condition que cette modification ou cette validation respecte tant les décisions de justice ayant force de chose jugée que le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions et que l'atteinte aux droits des personnes résultant de cette modification ou de cette validation soit justifiée par un motif impérieux d'intérêt général. En outre, l'acte modifié ou validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le motif impérieux d'intérêt général soit lui-même de valeur constitutionnelle. Enfin, la portée de la modification ou de la validation doit être strictement définie.

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

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

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

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

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

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

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

Sur l'inconstitutionnalité de l'article 72

Selon l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 « *Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ».

Au vu de cet article, le Conseil constitutionnel ajoute qu'« *en vertu de l'article 34 de la Constitution²⁵, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives. En particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose. Cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* »²⁶.

Il ressort également de la jurisprudence constitutionnelle que l'instauration d'une dérogation trop importante à un mécanisme de taxation instauré par la loi a pour effet de provoquer une rupture du principe d'égalité devant les charges publiques. A titre d'exemple, le Conseil constitutionnel a pu considérer que des exemptions ou dérogations quantitatives trop importantes à la « *taxe carbone* » engendraient une rupture caractérisée du principe d'égalité devant les charges publiques²⁷.

Selon l'article 6 de la DDHC, la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Au regard de cet article, le Conseil constitutionnel considère de manière récurrente que « Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit »²⁸.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁰ Première séance du jeudi 17 octobre 2019.

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

En d'autres termes, les vols à destination des Etats tiers subissent une multiplication du montant la TSBA par trois quelle que soit la catégorie de passagers envisagée.

Compte tenu de ce qui précède, la TSBA méconnaît les exigences qui découlent du principe d'égalité devant les charges publiques.

La rupture d'égalité est donc caractérisée :

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

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

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

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

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

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