

Paris, le 23 décembre 2019

**OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT  
SUR LA LOI DE FINANCES POUR 2020**

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

\*\*\*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>1</sup> Le 1° du V de l'article 40 de la loi n° 89-936 du 29 décembre 1989 de finances rectificative pour 1989 désignait explicitement les arrondissements de Paris auxquels s'appliquait le tarif le plus élevé de la taxe, de 50 F/m<sup>2</sup>.

inhérente au principe du zonage qui caractérise cette taxe depuis son institution par l'article 40 de la loi n° 89-936 du 29 décembre 1989 de finances rectificative pour 1989 et qui avait été admis par le Conseil constitutionnel dans la décision du 29 décembre 1989 mentionnée ci-dessus. Aucune exigence constitutionnelle ne fait en outre obstacle à ce que le zonage s'affranchisse des limites communales et à ce que des locaux situés dans deux arrondissements différents de Paris se voient appliquer des taux différents, comme c'est le cas depuis l'origine. Il n'en résulte pas, en l'espèce, de rupture caractérisée d'égalité devant les charges publiques dans la mesure où la majoration tarifaire applicable à la « zone premium » reste modérée (1,92 €/m<sup>2</sup> pour le tarif réduit et 3,87 €/m<sup>2</sup> pour le tarif normal soit respectivement 0,6 % et 1,3 % des loyers, qui s'élèvent à environ 300 euros par mètre carré en moyenne).

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- D'autre part, les autres données dont il s'avère, à l'examen, qu'elles ne permettent pas de concourir à la constatation des manquements et infractions relevant du champ de ce dispositif, seront effacées dans un délai de trente jours.
- Enfin, les données conservées à l'issue de ce double tri devront être supprimées dans un délai maximal d'un an, sous réserve de l'engagement d'une procédure pénale, fiscale ou douanière justifiant alors leur conservation jusqu'au terme de celle-ci, quand bien même ce terme surviendrait postérieurement à l'expiration de la durée d'expérimentation de trois ans.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

rationalisation et à la simplification des règles de recouvrement d'impositions transférées à la DGFIP est ainsi au nombre des « *dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire* », au sens du a) de ce 7°.

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

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

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

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

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

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

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

- son article 42 a créé un dispositif de compensation péréquée, prévu à l'article L. 3334-16-3 du code général des collectivités territoriales, correspondant à la répartition entre les départements des frais de gestion prélevés par l'Etat à l'occasion du recouvrement du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- son article 77 a relevé le taux maximal, résultant du deuxième alinéa de l'article 1594 D du code général des impôts, que les départements sont habilités à fixer en matière de droits de mutation ;
- son article 78 a enfin institué un fonds de solidarité en faveur des départements alimenté par un prélèvement forfaitaire sur l'assiette des recettes de ces mêmes droits de mutation, conformément aux dispositions de l'article L. 3335-3 du code général des collectivités territoriales.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- d'une part, de l'enrichissement injustifié qui résulterait d'une double compensation, en particulier celui des départements les plus riches de France (notamment Paris, les Yvelines et les Hauts-de-Seine) alors même qu'ils sont les principaux bénéficiaires du relèvement du taux des droits de mutation à titre onéreux ;
- d'autre part et corrélativement, de l'ampleur du risque financier pour l'Etat, qui pourrait représenter jusqu'à 5,6 milliards d'euros si l'ensemble des départements saisissaient le juge administratif et obtenaient gain de cause devant lui.

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

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

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

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

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

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

- d'une part, selon le I, les plafonds de ressources mensuelles ouvrant droit à la réduction de loyer de solidarité prévue à l'article L. 442-2-1 du code de la construction et de l'habitation ne seront pas revalorisés, par dérogation au douzième alinéa de cet article qui prévoit une indexation sur l'évolution en moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation des ménages hors tabac, constatée pour l'avant-dernière année précédant la revalorisation ;
- d'autre part, selon le II, les aides personnelles au logement (aide personnalisée au logement, allocation de logement familiale et allocation de logement sociale) seront revalorisées de 0,3 % le 1<sup>er</sup> octobre 2020, par dérogation aux dispositions de l'article L. 823-4 du même code qui prévoit l'indexation de certains paramètres de calcul de ces aides sur l'indice de référence des loyers, sans préjudice de la revalorisation d'autres paramètres de calcul de ces aides prévue aux articles R. 822-5, R. 822-18 et D. 823-17 de ce code ;
- enfin, les III et IV prévoient que l'allocation aux adultes handicapés et le montant forfaitaire de la prime d'activité ainsi que le montant maximal de sa bonification seront revalorisés de 0,3 % le 1<sup>er</sup> avril 2020, par dérogation, respectivement, aux dispositions des articles L. 161-25 et L. 842-3 du code de la sécurité sociale prévoyant l'application d'un coefficient égal à l'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac sans pouvoir être inférieur à 1.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- en premier lieu, elle ne s'applique qu'aux personnes majeures et uniquement aux primo-demandeurs, dans la mesure où les bénéficiaires de l'aide qui en obtiennent le renouvellement à l'expiration de la première année remplissent nécessairement la condition d'ancienneté, plafonnée à neuf mois ;
- en deuxième lieu, ce dispositif est circonscrit à des prestations programmées figurant sur une liste fixée par décret en Conseil d'Etat, sous le contrôle du juge administratif. Ne pourront être inscrites sur la liste que des prestations ne revêtant pas, en principe, un caractère d'urgence, eu égard à la nature des affections qu'elles ont pour objet de traiter. Ce faisant, le législateur a défini avec une précision suffisante le périmètre des soins dont la délivrance pourra être subordonnée à une condition d'ancienneté du bénéfice de l'aide. La liste précise

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

- en troisième lieu, l'ancienneté exigée pour chacune des prestations, qui sera également fixée par décret en Conseil d'Etat, ne pourra excéder neuf mois. La mesure n'a donc ni pour objet, ni pour effet de restreindre le panier de soins pris en charge par l'aide médicale d'Etat, mais seulement, le cas échéant, de différer cette prise en charge de neuf mois au maximum à compter de l'ouverture des droits ;
- en quatrième et dernier lieu, le service du contrôle médical pourra, par dérogation, décider d'accorder la prise en charge avant l'expiration du délai prévu lorsque la non-réalisation des soins dans ce délai est susceptible d'avoir des conséquences vitales ou graves et durables sur l'état de santé de la personne. Cette disposition permet de tenir compte de situations particulières dans lesquelles une pathologie dont l'absence de traitement à brève échéance n'est, en principe, pas susceptible d'emporter des conséquences graves, justifiant l'inscription des prestations correspondantes sur la liste, requerrait néanmoins une intervention médicale rapide, compte tenu de l'état du patient. Elle n'impose pas de contraintes administratives excessives aux bénéficiaires de l'aide dès lors que la demande d'accord préalable sera formulée par les médecins au vu de l'état de santé du patient. Il y a lieu, à cet égard, de rappeler que le Conseil constitutionnel a déjà admis la création d'une procédure d'agrément des soins coûteux en vue de leur prise en charge par l'aide médicale d'Etat (décision n° 2010-622 DC du 28 décembre 2010, cons. 35).

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

\*

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