



GROUPE
LES REPUBLICAINS

Le Président

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

Paris, le 20 décembre 2019

Monsieur le Président,

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

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

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

Bruno RETAILLEAU

SAISINE du CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Sur la LOI de FINANCES pour 2020

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les Conseillers,

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

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

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

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

Les auteurs de la présente saisine considèrent de ce fait qu'il serait dommageable et injuste d'imposer les dirigeants d'entreprise sur des décisions prises bien avant que les pleines conséquences de ce nouveau critère soient envisagées. En effet, chaque donation ou succession constitue un fait générateur particulier pour l'application des règles d'imposition. Ne pas tenir compte de ce principe poserait un sérieux problème de garantie des droits pour les personnes concernées. Dans sa décision du 9 décembre 2016¹, qui portait sur l'imposition des donations et des successions, votre Conseil avait ainsi émis une réserve d'interprétation en considérant que « *les dispositions contestées ne sauraient, sans porter atteinte aux situations légalement*

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

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

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

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

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

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

« Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ».

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

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

Par ailleurs, votre Conseil censure toute disposition qui porte atteinte de manière déterminante à la part des ressources propres des collectivités territoriales³.

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

² Conseil constitutionnel, 14 juin 2013, n°2013-323 QPC

³ Conseil constitutionnel, 29 déc. 2005, n° 2005-530 DC, cons. 90 et 93 à 98

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

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

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

L'Association Finances-Gestion-Évaluation des Collectivités Territoriales⁴, démontre également que la taxe sur la valeur ajoutée a enregistré sur quinze ans une évolution moins rapide que la taxe foncière sur le bâti. Si l'on prend comme base l'année 2005, la hausse s'élève à un peu moins de 30 % pour la taxe sur la valeur ajoutée, contre 45 % pour la taxe foncière. L'association pointe que c'est une recette sensible à la conjoncture et qu'en cas de crise, comme en 2009, les départements pourraient voir leurs ressources chuter brutalement. *« Avec le remplacement de la taxe foncière par de la TVA, la part des recettes sensibles à la conjoncture atteindrait en moyenne 58 % des recettes de fonctionnement des départements, sachant que les autres recettes, composées majoritairement de dotations et subventions, ne sont pas modulables en cas de crise économique. »*

Selon la commission des finances du Sénat⁵, d'après les données de l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques et de la Direction Générale des Collectivités Locales, le montant du produit de taxe foncière sur les propriétés bâties a augmenté de + 30,5 % contre + 19,8 % pour le produit de la taxe sur la valeur ajoutée entre 2011 et 2017.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

à l'Assemblée nationale, est l'attractivité, sans plus de précisions (les débats de séance n'ont pas non plus apporté plus de précisions) :

« Il est proposé la création d'une zone « premium » ciblée sur les communes et arrondissements de Paris les plus attractifs de la zone 1 au sein de laquelle interviendrait une augmentation du tarif de 20 % de la taxe pour les seuls bureaux. Cette zone « premium » est constituée par les 1er, 2e, 7e, 8e, 9e, 10e, 15e, 16e et 17e arrondissements de Paris et les communes de Boulogne-Billancourt, Courbevoie, Issy-les-Moulineaux, Levallois-Perret, Neuilly-sur-Seine et Puteaux. »

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

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

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

L'article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen n'interdit pas de faire supporter à certaines catégories de contribuables des charges particulières, mais il s'oppose à une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques entre les contribuables⁶. Dès lors, quand il détermine l'assiette d'une imposition, le législateur, pour assurer le respect du principe d'égalité, doit fonder son application sur des critères objectifs et rationnels.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- l'article 20 procède de volontés politiques convergentes, et en particulier celle exprimée par le Conseil de défense écologique, qui a proposé la création « d'une éco-contribution sur le transport aérien », c'est-à-dire la taxe sur les billets d'avion.

L'amendement N° I-2437, qui inscrit directement le montant de la taxe sur les billets d'avion (ainsi que sa majoration) dans la loi de finances, précise d'ailleurs que « *Le présent amendement vise à inscrire directement dans la loi de finances pour 2020 le tarif de la taxe de solidarité d'avion résultant de la majoration annoncée par la ministre Mme Elisabeth Borne à la suite du Conseil de défense écologique du 9 juillet 2019* ».

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

On soulignera immédiatement que :

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

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

- Le rapport parlementaire précise que « *si les compagnies sont les redevables de la taxe, il est probable qu'elles répercuteront ce renchérissement de la taxe sur les billets d'avion sur leurs clients* ». Par conséquent, il est clairement admis que l'objectif poursuivi par le législateur repose sur une simple probabilité dont la concrétisation dépend du bon vouloir d'opérateurs privés. Si dans la concurrence qu'elles se livrent pour attirer leurs clients, certaines compagnies aériennes décident de ne pas répercuter le renchérissement du montant de la taxe sur les billets d'avion, leurs clients ne verront jamais le « signal-prix » pourtant recherché par le législateur.

Deuxièmement, l'article 20 de la loi de finances pour 2020 instaure une taxe qui repose sur des critères qui ne sont ni objectifs ni rationnels.

L'article 20] précise que « *Le tarif [de la taxe sur les billets d'avion] est fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de l'aviation civile et du budget en fonction de la destination finale et de la catégorie de chaque passager dans les limites définies comme suit : (...)* ».

Alors qu'elle poursuit un but écologique et se présente ainsi comme une écotaxe, la taxe sur les billets d'avion modifiée par le présent article ne repose pas sur un critère objectif et rationnel en lien avec l'objectif poursuivi, comme par exemple la quantité d'émissions de dioxyde de carbone par avion (ce qui aurait au moins été en lien avec l'objet de la taxe), mais sur le nombre de passagers transportés.

Le fait que le critère choisi par le législateur ne soit ni objectif ni rationnel au regard du but poursuivi a clairement été souligné lors des débats parlementaires.

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

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

Lors de la même séance, Madame la députée Véronique Louwagie indiquait que le montant de la taxe sur les billets d'avion « *dépendra du nombre de passagers, et non des émissions de CO₂ liées au vol. Vous nous dites poursuivre un objectif*

environnemental et écologique, mais ce n'est pas ce qu'indiquent les critères que vous avez retenus ».

Par ailleurs, ainsi qu'il a déjà été précisé, le montant de la taxe sur les billets d'avion n'est pas fixé en fonction d'un calcul des coûts liés à l'émission de gaz à effet de serre, aucune méthode de calcul de ces coûts n'étant précisée dans la loi ou les travaux parlementaires. En outre, le produit de la taxe sur les billets d'avion n'est pas affecté à d'éventuelles mesures de dépollution ou de transition écologique visant à compenser ces coûts mais à subventionner le transport routier, qui constitue une très importante source de gaz à effet de serre.

Cette absence de méthode de calcul en lien avec l'objet de la mesure conduit à une rupture d'égalité manifeste dans le montant de la taxe sur les billets d'avion applicable aux deux catégories de vols commerciaux définies par l'article 20 :

- pour les vols à destination de la France, un autre Etat membre de l'Union européenne, un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen et la Confédération suisse (les « Etats-membres ») : le montant de la taxe sur les billets d'avion est soit de 20,27 euros pour les passagers voyageant en classe affaires et première classe soit de 2,63 euros pour les passagers voyageant en classe économique.
- Pour les vols à destination de tous les autres Etats (les « Etats tiers ») : le montant de la taxe sur les billets d'avion est soit de 63,07 euros pour les passagers voyageant en classe affaires et première classe soit de 7,51 euros pour les passagers voyageant en classe économique.

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

Puisqu'il s'agit de tenir compte de l'émission de gaz à effet de serre et des coûts qui y sont liés - qui résultent principalement de la distance parcourue -, la distinction opérée par le présent article entre Etats-membres et Etats tiers n'a aucun lien direct ou indirect avec l'objet de la loi.

A titre d'exemple, la distinction opérée par le législateur aboutit à ce qu'un vol :

- entre Nice et Alger (851 kilomètres de distance) subisse un triplement du montant de la taxe sur les billets d'avion par rapport à un vol entre Paris et Helsinki (2 500 kilomètres) ; le vol Nice-Alger subit ainsi une taxe sur les billets d'avion trois fois plus forte pour une distance de vol trois fois plus courte ;

- entre Nice et Tunis (1 000 kilomètres de distance) subisse un triplement du montant de la taxe sur les billets d'avion par rapport à un vol entre Nice et Reykjavik (2 900 kilomètres de distance), qui est pourtant trois fois plus long.

Devant de tels exemples, on peine à discerner le signal-prix pourtant prétendument recherché par le législateur.

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

Troisièmement, le produit de la taxe sert à financer le développement du transport routier.

Il ne saurait être sérieusement contesté que tous les modes de transports utilisant la combustion d'énergie fossile, au premier rang desquels figure le pétrole, sont générateurs de dioxyde de carbone et par suite de gaz à effet de serre.

Il convient également de souligner que le transport aérien est essentiellement un mode de transport collectif de voyageurs, alors que le transport routier constitue, dans son immense majorité, un mode de transport individuel de voyageurs, qui diminue très sensiblement l'efficacité de l'utilisation des carburants. A cet égard, le commentaire officiel de la décision de votre Conseil n° 2009-599 DC portant sur la « taxe carbone » précisait que « *Le mode de transport en commun maximise l'efficacité de l'utilisation des carburants et génère des rejets de dioxyde de carbone par kilomètre passagers très faibles* ».

Or, il résulte du choix d'affectation du produit de la taxe sur les billets d'avion que ce dernier aboutira à favoriser le développement du transport routier, qui est une très importante source de dioxyde de carbone et par suite de gaz à effet de serre.

En effet, ainsi que cela ressort de l'article 20 de la loi de finances pour 2020, le produit de la taxe devrait être affecté :

- au fonds de solidarité pour le développement, dans la limite d'un plafond de 210 millions d'euros. Pour mémoire, le fonds de solidarité pour le développement n'a pas pour objet de financer des mesures de transition écologique. En effet, les recettes affectées à ce fonds « *sont utilisées pour le paiement des contributions à la facilité de financement internationale pour la vaccination* » ;
- à l'Agence de financement des infrastructures de transport en France, dans la limite d'un plafond de 230 millions d'euros.

L'Agence de financement des infrastructures de transport en France a pour mission de concourir au financement de projets « *relatifs à la réalisation ou à l'aménagement* »

d'infrastructures routières, ferroviaires, fluviales, portuaires ». La consultation du budget de l'Agence de financement des infrastructures de transport en France pour 2019, celle de tous ses budgets antérieurs ainsi que celle du tome 2 du rapport parlementaire n° 2031 du 10 octobre 2019 démontrent que la majorité de ses crédits est destinée aux infrastructures routières.

Il ne saurait donc être contesté que l'article 20, au-delà des ruptures d'égalité de traitement qu'il engendre au stade de l'assujettissement à la taxe sur les billets d'avion, conduit à une autre discrimination puisqu'une partie substantielle du produit de cette taxe a pour objet de favoriser le développement d'un autre mode de transport qui est une très importante source de gaz à effet de serre, à savoir le transport routier.

Ainsi que l'indique le député Marc Le Fur, « *le produit de la taxe Chirac sur les billets d'avion sera désormais affecté, pour plus de la moitié, au financement de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France. On mêle des choses sans rapport* ».

En outre, on soulignera que la gestion de l'Agence de financement des infrastructures de transport en France fait l'objet de critiques récurrentes et extrêmement sévères de la part de la Cour des comptes :

- en 2016, l'Agence de financement des infrastructures de transport en France a été qualifiée d'opérateur de l'Etat « *sans feuille de route ni marge de manœuvre* », reflétant une « *accumulation incontrôlée de besoins de paiement, dont le financement n'est pas assuré à moyen terme* ». La Cour des comptes n'a d'ailleurs pas manqué de souligner le caractère « *très préoccupant (...) pour l'équilibre futur des finances publiques* » de la prise en charge par l'Etat des engagements de dépenses de l'agence de financement des infrastructures de transport en France.
- En 2019, la Cour des comptes considère que « *La trajectoire financière de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France est de plus en plus préoccupante. En effet, au-delà des constats récurrents de la Cour sur le niveau de dépenses de cet organisme, l'année 2018 a été marquée par une contraction de ses ressources (- 7 % par rapport à 2017) qui accroît les incertitudes sur sa capacité à prendre en charge de nouveaux engagements* ». La Cour fait ainsi part de ses « *inquiétudes grandissantes sur sa trajectoire financière* ».
- Dans son rapport annuel pour 2019, la Cour des comptes fait remarquer que le Gouvernement avait admis que l'Agence de financement des infrastructures de transport en France n'était « *qu'une simple caisse de financement, servant principalement à contourner les principes du droit budgétaire* ».

Cette gestion de l'Agence de financement des infrastructures de transport en France conduit le législateur à étendre ses capacités de financement en lui créant une nouvelle source de recettes. Les travaux parlementaires ne dissimulent d'ailleurs pas que le présent article est pudiquement motivé par « *des besoins pour l'AFITF* » et « *la nécessité d'un financement pérenne pour l'AFITF* ». Le rapporteur général du Budget à l'Assemblée nationale, Monsieur le député Joël Giraud, l'admettait d'ailleurs sans fard : « *Soyons clairs : l'AFITF a besoin de ressources et l'article 20 fait partie d'une architecture de financement élaborée* ».

Dans cette optique, on comprend mieux le choix du critère relatif au nombre de passagers puisque c'est celui qui permet de générer le maximum de recettes, ce rendement maximum ne pouvant pas être atteint avec un véritable critère environnemental comme l'efficacité énergétique des avions ou la distance parcourue.

Monsieur le député Charles de Courson indiquait d'ailleurs à propos de la taxe sur les billets d'avion : « *On poursuit aujourd'hui dans la même voie, en prévoyant une contribution exceptionnelle d'un même montant que la taxe existante. Mais cette augmentation contribuera-t-elle en quoi que ce soit à réduire les émissions de gaz à effet de serre ? Nullement !* ».

L'amendement N° I-2437, qui inscrit directement le montant de la taxe sur les billets d'avion (ainsi que sa majoration) dans la loi de finances, est particulièrement révélateur de l'absence de tout lien de la mesure avec la prise en compte des coûts liés à l'émission de gaz à effet de serre ou l'envoi d'un signal-prix aux usagers pourtant avancés par le législateur. L'amendement justifie l'inscription du tarif dans la loi en indiquant qu'« *Il est préférable d'inscrire directement dans la loi le tarif de la taxe pour 2020, plutôt que de renvoyer à un arrêté sa fixation à l'intérieur d'une fourchette, afin de respecter les annonces découlant du deuxième Conseil de défense écologique et de sécuriser les ressources de l'agence de financement des infrastructures de transport en France conformément au rapport annexé à la loi d'orientation des mobilités* ».

Ainsi, alors que l'objectif poursuivi par le législateur est la mise en place d'une écotaxe pour prendre en compte les émissions de CO₂ et envoyer un signal-prix aux usagers, le système mis en place aboutit à financer le développement d'infrastructures routières, génératrices de gaz à effet de serre, par un organisme étatique aux moyens déficients.

Quatrièmement, la rupture d'égalité est caractérisée.

Il résulte de ce qui précède que le législateur a choisi d'assujettir à une écotaxe un seul des modes de transport émetteur de gaz à effet de serre par combustion d'énergie fossile, à l'exclusion de tous les autres modes de transport utilisant la

même énergie et dégageant des gaz à effet de serre ainsi que de fonder la taxe sur les billets d'avion sur des critères qui ne sont ni objectifs ni rationnels au regard de l'objectif poursuivi :

- le critère du nombre de passagers par avion pour fixer le montant de la taxe sur les billets d'avion est manifestement déconnecté de l'objectif écologique poursuivi. Ainsi que le faisait remarquer le président de la commission des finances à l'Assemblée nationale, il peut y avoir très peu de passagers dans un avion qui rejette beaucoup de CO₂ ou l'inverse.
- Le législateur ne fixe aucune méthode pour calculer les coûts liés à l'émission de gaz à effet de serre. Alors que le législateur poursuit un objectif d'internalisation de ces coûts, il est par suite impossible d'internaliser ces coûts, puisque leur montant ne peut être préalablement et rationnellement établi.
- Le mécanisme de taxation portant sur les compagnies aériennes repose sur le pari que ces dernières répercuteront la hausse de taxe sur leurs clients. Par conséquent, le signal-prix envoyé aux usagers – qui constitue l'un des objectifs du législateur – peut ne jamais être atteint.
- La distinction opérée par le législateur entre Etats-membres et Etats tiers est déconnectée de l'émission de gaz à effet de serre et de l'envoi d'un signal-prix aux usagers puisqu'elle ne prend pas en considération les distances de vols. Elle conduit par exemple à faire payer une taxe trois fois plus importante sur des vols trois fois plus courts.

Le législateur a, de surcroît, choisi d'attribuer la majeure partie du produit de cette écotaxe au développement d'infrastructures routières génératrices de gaz à effet de serre et ce en renflouant les caisses d'un établissement public national à la dérive, tant d'un point de vue organisationnel que financier.

Pour toutes ces raisons, l'article 20 méconnaît les exigences qui découlent des articles 6 et 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Par ailleurs, l'article 20 prévoit des réductions du montant de la taxe sur les billets d'avion aux vols commerciaux :

- effectués entre la Corse et la France continentale ;
- effectués entre les départements ou collectivités d'outre-mer et la France métropolitaine ainsi qu'entre ces mêmes départements ou collectivités d'outre-mer ;
- soumis à une obligation de service public au sens de l'article 16 du règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté.

Ce faisant, l'article 20 traite de manière différente des situations juridiques objectivement identiques au regard de l'objet de la loi, à savoir notamment « *l'internalisation des coûts liés à l'émission des gaz à effet de serre du transport aérien* » et l'envoi d'un « signal-prix » aux usagers.

A titre d'exemple :

- un vol commercial entre Paris et Ajaccio (distance de 918 kilomètres) bénéficie d'une réduction de la taxe sur les billets d'avion alors qu'un vol entre Paris et une ville de France métropolitaine - par définition moins émetteur de gaz à effet de serre - comme par exemple Strasbourg (distance de 487 kilomètres) sera soumis au montant normal de la taxe sur les billets d'avion.
- Un vol commercial entre Paris et Papeete (distance de 15 703 kilomètres) bénéficiera d'une réduction de la taxe sur les billets d'avion alors qu'un vol entre Paris et une ville de France métropolitaine comme Strasbourg (distance de 487 kilomètres) sera soumis au montant normal de la taxe sur les billets d'avion. Il ne saurait être sérieusement contesté qu'un vol entre Paris et Papeete est plus émetteur de gaz à effet de serre qu'un vol s'effectuant à l'intérieur de la France métropolitaine.

On soulignera aussi que l'importance quantitative de la dérogation accordée engendre à elle seule une rupture du principe d'égalité puisque ce sont tous les vols entre la France métropolitaine et la Corse, les départements d'outre-mer et les collectivités d'outre-mer qui en bénéficient ainsi que tous les vols entre départements d'outre-mer et collectivités d'outre-mer, auxquels s'ajoutent même les vols intérieurs bénéficiant d'obligations de service public.

La rupture d'égalité de traitement instaurée par l'article 20 est si patente que le législateur a pris soin de différer l'entrée en vigueur de la dérogation à l'accord de la Commission européenne, qui a été saisie par le Gouvernement afin de déterminer si celle-ci était conforme à la discipline des aides d'Etat posée par l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. A cet égard, on rappellera que Monsieur l'avocat général Marco Darmon soulignait que la *ratio legis* de l'article 107 est de « *maintenir des conditions de concurrence égales entre opérateurs économiques se trouvant en situation de compétition* ».

Le législateur tente de justifier la dérogation en arguant du fait que le « *désenclavement* » des territoires en question « *repose substantiellement sur le transport aérien* ». Une telle situation de fait ne constitue en rien une différence objective de situation au regard de l'objet de la loi. Il n'existe aucun lien direct (ou même indirect) entre, d'une part, le désenclavement d'un territoire et, d'autre part, l'émission de gaz à effet de serre, l'internalisation des coûts liés à l'émission des gaz à effet de serre ou l'envoi d'un signal-prix aux usagers.

Compte tenu de ce qui précède, la réduction du montant de la taxe sur les billets d'avion, qui se présente comme une dérogation à un principe général posé par le législateur, ne repose sur aucune différence objective de situation au regard de l'objet de la loi qui l'établit. L'article 20 méconnaît donc les exigences qui découlent des principes d'égalité devant la loi fiscale et les charges publiques.

Pour toutes les raisons susmentionnées, les auteurs de la présente saisine estiment que l'article 20 de la loi de finances pour 2020 encourt la censure de votre Conseil.

V. **Sur l'article 22 prévoyant une compensation des transferts de compétences aux régions et aux départements par attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques**

La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 a consacré le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales, lequel a notamment pour conséquence la compensation financière intégrale des transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales.

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

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

Les auteurs de la saisine contestent l'arrêt complet de la compensation étatique de la prime à l'apprentissage que les régions versent aux entreprises de moins de onze salariés, prévu par le III de l'article 22 de la loi de finances pour 2020.

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

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

A cet égard, il faut noter que la loi de finances pour 2020 est encore en rupture avec l'engagement qui avait été pris par le législateur en 2014. En effet, la loi de finances pour 2014 avait prévu un dispositif transitoire de mise en œuvre de la nouvelle prime régionale à l'époque et, ainsi, une sortie « en sifflet » pour les contrats d'apprentissage conclus avant le 1er janvier 2014, des dispositions particulières et précises ayant été prévues pour chaque année d'application de ces contrats.

Il s'agit également d'une rupture avec les engagements qui avaient été pris par écrit par le Gouvernement à propos de la présente réforme : le Gouvernement s'était en effet engagé à procéder à une compensation financière aux régions jusqu'à l'extinction des contrats en cours.

Les contrats d'apprentissage pouvant en effet être d'une durée de trois ans et la prime à l'apprentissage étant versée chaque année de formation, la suppression de la compensation étatique prévue par le III de l'article 22 de la loi de finances pour 2020 induit un manque à gagner considérable pour les régions, qui ne bénéficient pas d'un accompagnement financier étatique jusqu'à l'extinction totale des contrats en cours à la date d'entrée en vigueur de la réforme, comme cela avait été le cas lors de la réforme de 2014.

A cet égard, la majoration de compensation étatique prévue par le III de l'article 24 de la loi de finances pour 2020 ne saurait satisfaire les régions :

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

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

De sorte que le législateur viole là encore gravement le principe de neutralité budgétaire susénoncé, puisqu'il laisse à la charge des régions des sommes afférentes au soutien à l'apprentissage sans plus appliquer la compensation étatique légalement prévue à cet effet.

Il est parfaitement incohérent que la compensation étatique au soutien à l'apprentissage soit supprimée avant que les régions n'aient plus du tout à assumer elles-mêmes cette charge financière.

Le législateur impose ainsi unilatéralement une charge nouvelle non compensée sur les budgets régionaux.

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

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

Les régions avaient ainsi légitimement la certitude que, tant que le dispositif de prime à l'apprentissage prévu par le code du travail leur incomberait, la compensation étatique afférente prévue par la loi de finances pour 2014 leur serait versée.

Il n'existe par ailleurs aucune raison légitime à ce revirement de situation prévu par le III de l'article 22 de la loi de finances pour 2020, sauf à permettre à l'Etat de réaliser, à nouveau, une économie au détriment des régions.

Conséquence de l'Etat de droit, le principe de sécurité juridique n'a évidemment pas pour objet que les règles en vigueur soient immuables : ainsi, il n'est pas contesté que certaines compétences ou missions puissent leur être reprises, dès lors que les principes afférents à une telle reprise sont respectés par le législateur.

En revanche, le principe de sécurité juridique s'oppose à ce que la modification d'une règle ne soit pas appliquée de la manière explicitement prévue. Aussi, si le législateur entend que les régions assurent le financement de la prime à l'apprentissage des contrats d'apprentissage conclus avant le 1er janvier 2019 (alors que, pour les contrats conclus postérieurement à cette date, c'est l'Etat qui prend à sa charge ce versement financier), il doit maintenir la compensation financière légalement prévue à cet effet jusqu'à l'extinction de cette prise en charge par les régions, soit jusqu'à l'échéance desdits contrats d'apprentissage.

Il en va de la prévisibilité de la règle de droit : les régions seraient ainsi parfaitement fondées à s'opposer à l'application immédiate à des contrats d'apprentissage en cours, du III de l'article 22 de la loi de finances pour 2020.

Le juge constitutionnel, attaché à la « garantie des droits » consacrée par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, considère en effet que le législateur, en abrogeant ou modifiant des textes antérieurs, ne saurait priver de garanties légales des exigences constitutionnelles, et, en particulier, sans motif d'intérêt général suffisant, porter atteinte aux situations légalement acquises ou remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations .

En l'occurrence, aucun motif d'intérêt général ne justifie que les régions se voient privées de la compensation étatique afférente à la prime d'apprentissage versée aux entreprises de moins de onze salariés, alors qu'elles continueront à verser effectivement cette prime pour les contrats conclus avant le 1er janvier 2019 jusqu'à leur échéance, c'est-à-dire jusqu'à la fin de l'année 2021.

Dès lors, les auteurs de la présente saisine estiment que le III de l'article 22 de la loi de finances pour 2020 encourt la censure de votre Conseil.

VI. Sur l'article 24 prévoyant un dispositif d'accompagnement financier des régions au titre de la réforme de l'apprentissage

La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 a consacré le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales, lequel a notamment pour conséquence la compensation financière intégrale des transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales.

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

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

Or, les dispositions de l'article 24 de la loi de finances pour 2020, relatif à la compensation financière de la recentralisation des compétences en matière d'apprentissage, bafouent à l'évidence ces principes puisqu'en effet, la compensation est fixée de manière unilatérale par le Gouvernement, sans qu'aucune concertation ni évaluation préalable des montants en bonne et due forme n'ait eu

lieu préalablement, et en méconnaissance totale du principe de compensation intégrale des charges.

En premier lieu, ces dispositions méconnaissent gravement le principe de compensation « équivalente » ou « intégrale » et, partant, de neutralité budgétaire des transferts de compétences, consacré par l'alinéa 4 de l'article 72-2 de la Constitution et précisé par les dispositions du code général des collectivités territoriales pour les collectivités.

Il ne fait en effet pas de doute que ce principe est parfaitement applicable tant lorsqu'il s'agit pour l'Etat de confier une nouvelle compétence aux collectivités locales que lorsqu'il s'agit d'une recentralisation de compétences, c'est-à-dire lorsque l'Etat reprend à un niveau de collectivité locale une compétence qui lui était légalement confiée.

Le dispositif de recentralisation du revenu de solidarité active en Guyane et à Mayotte, prévu par la loi de finances pour 2019 (article 81, V et suivants), et à la Réunion, ainsi que prévu par la présente loi de finances (article 25), ne laissent la place à aucun doute à ce sujet.

En effet, il est expressément prévu que le transfert à l'Etat de cette compétence, et, partant, le financement de ces allocations « *s'accompagn[ent] de l'attribution à l'Etat de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* » par les collectivités. Le texte prévoit la période de compensation à prendre en compte, dont l'échéance correspond à l'exercice précédent immédiatement l'année du transfert (2016-2018 pour la Guyane et Mayotte et 2017-2019 pour la Réunion), un montant provisionnel de compensation étant prévu la première année suivant la recentralisation de la compétence, le montant définitif de la compensation étant arrêté après que les résultats du dernier exercice à prendre en compte seront connus (dispositif de réévaluation).

L'ensemble des modalités de compensation prévues par ces dispositions doivent ainsi assurer la « compensation intégrale » des charges transférées par ces collectivités à l'Etat, l'ajustement du montant du droit à compensation étant à cet égard précisément prévu par celles-ci.

Sans conteste également, il ressort de l'exposé des motifs de l'article 25 de la loi de finances pour 2020 que le législateur a :

- entendu faire application des principes dont il est traditionnellement fait application en cas de décentralisation d'une compétence de l'Etat ;
- prévu que la fixation du montant du droit à compensation définitif le soit « *après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges* ».

Les régions, qui se trouvent dans une situation identique s'agissant de la reprise de compétences dont elles disposaient en matière d'apprentissage, conséquemment à la mise en œuvre de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, se voient pourtant privées de l'application de ces principes cardinaux du droit à compensation, consacrés par le juge constitutionnel et le juge administratif.

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

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

Or, un cabinet financier spécialisé en finances publiques a évalué le montant de compensation financière minimal total pour l'ensemble des régions à une somme comprise entre 300 et 350 millions d'euros.

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

D'une part, la compensation n'est pas intégrale et, donc, pas neutre budgétairement pour les régions. Les charges afférentes à l'apprentissage transférées par les régions à l'Etat sont en effet drastiquement inférieures aux ressources qui lui sont retirées, et, par ailleurs, les sommes qu'il est prévu d'allouer aux régions aux termes de l'article 24 de la loi de finances pour 2020 ne compensent pas ce delta.

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

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

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

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

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

L'exposé des motifs de l'article 25 de la loi de finances pour 2020 précise en effet : *« Le présent article prévoit les modalités de neutralisation financière pour le département de La Réunion, et pour l'État, de ce transfert de compétence, selon des modalités similaires à celles mises en œuvre en 2019 pour la Guyane et Mayotte et symétriques à celles retenues dans le cas de la décentralisation d'une compétence de l'État. En particulier, la compensation pour l'État sera établie sur le fondement de la moyenne annuelle des dépenses exposées par La Réunion sur la période 2017-2019 ».*

Les auteurs de la saisine estiment qu'une évaluation des dépenses sur une moyenne triennale et quinquennale (en fonctionnement et en investissement) jusqu'au dernier exercice précédant le transfert serait adéquate : il suffirait de prévoir un mécanisme de réévaluation une fois l'exercice 2019 clos, ce que le législateur sait parfaitement pratiquer dans d'autres cas.

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

Ces charges devraient faire l'objet d'une évaluation individualisée par la commission consultative sur l'évaluation des charges du comité des finances locales puis donner lieu à l'édiction d'un arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre de l'action et des comptes publics propre à chaque région.

Ces dispositions du code général des collectivités territoriales sont en effet applicables en matière de décentralisation comme de recentralisation des compétences, en témoigne la consultation prévue de cette commission s'agissant de la recentralisation du revenu de solidarité active pour le département de La Réunion.

Les régions sont se sont montrées consternées par la méthode employée par le Gouvernement qui bafoue tous les principes applicables en matière de compensation des charges afférent à un transfert de compétence, et est aussi contraire aux engagements qui avaient été pris par le Premier ministre à l'égard des régions.

Dans un courrier du 17 septembre 2019 adressé à Monsieur Hervé Morin, président de l'Association des régions de France, Monsieur le Premier ministre avait en effet très clairement indiqué « *souhaite[r] que cette compensation soit calculée en fonction des dépenses réalisées par les régions au titre de l'apprentissage* » et que « *l'arrêté établissant les montants individuels sera[it] examiné par la commission consultative d'évaluation des charges* ».

Ce procédé, consistant en une consultation préalable de la commission consultative d'évaluation des charges et l'édiction d'un arrêté propre à chaque région, dans le respect d'une compensation intégrale des charges, apparaissait en effet conforme aux principes cardinaux applicables en matière de compensation financière de transferts de compétences.

En second lieu, ces dispositions méconnaissent également le principe de libre administration des collectivités territoriales, consacré par l'article 72 de la Constitution.

En effet, la compensation financière allouée par l'article 24 la loi de finances pour 2020 ne saurait satisfaire les régions puisqu'il en résulte un reste à charge d'un montant compris *a minima* entre 80 et 130 millions d'euros.

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

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

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

En troisième lieu, le législateur viole ici également le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales.

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

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

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

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

Le dispositif de l'article 24 de la loi de finances pour 2020 affecte ainsi indéniablement l'autonomie financière des régions de manière défavorable et encourt la censure pour ce motif.

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

En quatrième lieu, les dispositions de l'article 24 de la loi de finances pour 2020 méconnaissent le principe d'égalité devant les charges publiques des collectivités territoriales, protégé par les articles 6 et 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

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

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

En l'occurrence, l'article 24 de la loi de finances pour 2020 fixe d'autorité les compensations financières applicables à chaque région au titre de la suppression de compétences des régions en matière d'apprentissage, aux termes de plusieurs tableaux.

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

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

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

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

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

Pour toutes les raisons susmentionnées, les auteurs de la présente saisine estiment que l'article 24 de la loi de finances pour 2020 encourt la censure de votre Conseil.

Vibis. Sur l'article 51 prévoyant la création d'une taxe forfaitaire sur les contrats à durée déterminée d'usage (CDDU)

Le présent article prévoit d'instaurer une taxe forfaitaire de 10 euros sur les contrats à durée déterminée dits « d'usage ».

Les auteurs de la saisine considèrent que l'article 51 est contraire au principe d'égalité devant les charges publiques, tel que garanti par l'article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

Ainsi, l'article 13 dispose que la contribution commune aux charges de la Nation « doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ». Selon le Conseil constitutionnel, la loi fiscale doit respecter ce principe qui a valeur constitutionnelle.

Depuis une décision du 9 avril 1996 (n° 96-375 DC), confirmée depuis, le Conseil juge que *« le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit »*.

En matière fiscale, votre Conseil considère plus largement que lorsqu'il fixe l'assiette de l'impôt, le législateur doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose. La constitutionnalité d'une taxe se déduit donc de la cohérence globale du texte fiscal par rapport à l'intention du législateur. Par conséquent, toute dérogation au principe d'égalité doit être en rapport direct avec l'objet ou le but que le législateur a assigné à la loi. En outre, toute inégalité doit se fonder sur des critères objectifs et rationnels en fonction du but recherché. Le Conseil constitutionnel cherche à s'assurer qu'il existe entre la rupture d'égalité instaurée et le but poursuivi par le législateur une corrélation suffisante.

Ainsi, dans sa décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, votre Conseil a censuré l'extension de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) à l'électricité et aux produits énergétiques fossiles pour deux raisons :

« Considérant, d'une part, que les modalités de calcul de la taxe arrêtées par l'article 37 pourraient conduire à ce qu'une entreprise soit taxée plus fortement qu'une entreprise analogue, alors même qu'elle aurait contribué de façon moindre au rejet de gaz carbonique dans l'atmosphère ;

Considérant, d'autre part, qu'il est prévu de soumettre l'électricité à la taxe, alors pourtant qu'en raison de la nature des sources de production de l'électricité en France, la consommation d'électricité contribue très faiblement au rejet de gaz carbonique et permet, par substitution à celle des produits énergétiques fossiles, de lutter contre l'" effet de serre " ;

Considérant, dans ces conditions, que les différences de traitement qui résulteraient de l'application de la loi ne sont pas en rapport avec l'objectif que s'est assigné le législateur » ;

Dans le même sens, par sa décision n°2009-599 DC du 29 décembre 2009, votre Conseil a censuré les dispositions relatives à la « contribution carbone » après une analyse très concrète de la portée des exonérations de contribution qui figuraient dans la loi :

« Considérant qu'il ressort des travaux parlementaires que l'objectif de la contribution carbone est de "mettre en place des instruments permettant de réduire significativement les émissions" de gaz à effet de serre afin de lutter contre le

réchauffement de la planète ; que, pour atteindre cet objectif, il a été retenu l'option "d'instituer une taxe additionnelle sur la consommation des énergies fossiles" afin que les entreprises, les ménages et les administrations soient incités à réduire leurs émissions ; que c'est en fonction de l'adéquation des dispositions critiquées à cet objectif qu'il convient d'examiner la constitutionnalité de ces dispositions ;

Considérant que des réductions de taux de contribution carbone ou des tarifications spécifiques peuvent être justifiées par la poursuite d'un intérêt général, tel que la sauvegarde de la compétitivité de secteurs économiques exposés à la concurrence internationale ; que l'exemption totale de la contribution peut être justifiée si les secteurs économiques dont il s'agit sont spécifiquement mis à contribution par un dispositif particulier ; qu'en l'espèce, si certaines des entreprises exemptées du paiement de la contribution carbone sont soumises au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union européenne, il est constant que ces quotas sont actuellement attribués à titre gratuit et que le régime des quotas payants n'entrera en vigueur qu'en 2013 et ce, progressivement jusqu'en 2027 ; qu'en conséquence, 93 % des émissions de dioxyde de carbone d'origine industrielle, hors carburant, seront totalement exonérées de contribution carbone ; que les activités assujetties à la contribution carbone représenteront moins de la moitié de la totalité des émissions de gaz à effet de serre ; que la contribution carbone portera essentiellement sur les carburants et les produits de chauffage qui ne sont que l'une des sources d'émission de dioxyde de carbone ; que, par leur importance, les régimes d'exemption totale institués par l'article 7 de la loi déferée sont contraires à l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique et créent une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

Considérant qu'il s'ensuit que l'article 7 de la loi déferée doit être déclaré contraire à la Constitution [...] ».

Il ressort clairement de ces décisions que votre Conseil procède à un contrôle de cohérence.

Dans le premier cas, il considère que l'inconstitutionnalité de ces taxes résulte de leur incohérence par rapport à l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre, car des entreprises ne rejetant que faiblement des gaz à effet de serre étaient visées. Dans le second cas, l'incohérence résulte sur l'existence de régimes d'exemptions.

Sur le fondement de ce principe d'égalité de traitement, votre Conseil censure systématiquement les dispositions législatives créant des inégalités de traitement sans que cela ne soit cohérent avec l'objectif de la loi. Le traitement uniforme de situations différentes doit donc être justifié par des critères objectifs et rationnels en rapport avec l'objet de la loi.

A titre d'exemple, votre Conseil a censuré, dans sa décision n° 99-424 DC du 29 décembre 1999, une taxe sur les activités commerciales saisonnières non salariées

due par l'exploitant du local, de l'emplacement ou du véhicule où s'exerce l'activité et dont l'assiette est fixée en fonction de la superficie du local ou du véhicule où l'activité est exercée. Selon votre Conseil, le tarif uniforme prévu par la taxe en fonction de la superficie du local ou du véhicule où l'activité est exercée sans que ne soit prise en compte de la durée d'installation dans les communes des activités commerciales non sédentaires serait source d'inégalité.

Or, ce raisonnement est tout à fait transposable à la taxe sur les contrats à durée déterminée d'usage qui ne pourra dès lors qu'être déclarée inconstitutionnelle. Cette taxe traite, en effet, de la même manière des situations objectivement différentes, sans que cela ne soit justifié par l'objectif poursuivi par le législateur.

L'article 51 dispose, en effet, que :

« I. – Tout employeur est soumis à une taxe forfaitaire dont le montant est fixé à 10 euros pour chaque contrat à durée déterminée dit d'usage qu'il conclut en application du 3° de l'article L. 1242-2 du code du travail. La taxe est due à la date de conclusion du contrat.

Le produit de cette taxe est affecté à l'organisme chargé de la gestion du régime d'assurance chômage mentionné au premier alinéa de l'article L. 5427-1 du code du travail.

II – La taxe mentionnée au I ne s'applique pas :

1° Aux contrats conclus avec les salariés relevant des professions de la production cinématographique, de l'audiovisuel ou du spectacle mentionnés à l'article L. 5424-20 du code du travail ;

2° Aux contrats conclus par les associations intermédiaires prévues à l'article L. 5132-7 du code du travail relevant du secteur des activités d'insertion par l'activité économique ;

3° Aux contrats conclus avec les ouvriers dockers occasionnels mentionnés à l'article L. 5343-6 du code des transports.

4° Aux contrats conclus dans les entreprises relevant de secteurs d'activité couverts par une convention ou un accord collectif de travail étendu prévoyant une durée minimale applicable à ces contrats et définissant les conditions dans lesquelles il est proposé au salarié de conclure un contrat de travail à durée indéterminée au terme d'une durée cumulée de travail effectif. Les secteurs d'activité couverts par une convention ou un accord collectif comportant de telles stipulations font l'objet d'un arrêté du ministre chargé du travail.

– 1° La taxe mentionnée au I est recouvrée et contrôlée par les unions pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales et les caisses générales de sécurité sociale mentionnées aux articles L. 213-1 et L. 752-1 du code de la sécurité sociale ainsi que par les organismes mentionnés à l'article L. 723-1 du code rural et de la pêche maritime selon les règles et sous les garanties et sanctions applicables en matière de cotisations et de contributions de sécurité sociale ;

2° Par dérogation au 1°, le recouvrement de la taxe est assuré, selon les mêmes règles et sous les mêmes garanties qu'au 1°, par Pôle Emploi lorsqu'elle est due au titre des salariés expatriés au sens de l'article L. 5422-13 du code du travail ;

3° La taxe est acquittée au plus tard lors de la prochaine échéance normale de paiement des cotisations et contributions sociales suivant la date de conclusion du contrat mentionné au I ;

4° Les différends relatifs au recouvrement de la taxe relèvent du contentieux de la sécurité sociale ».

L'exposé des motifs ayant conduit à l'adoption d'un tel article est particulièrement clair. Il vise à « inciter financièrement les entreprises à proposer des contrats plus longs, notamment à limiter le recours aux contrats d'un jour ou de quelques jours, qui peuvent favoriser le développement de la précarité et peser sur l'équilibre financier de l'assurance chômage ».

L'objectif affiché par le Gouvernement lors de la présentation initiale du projet est identique : « inciter les entreprises qui en abusent à proposer des contrats d'une semaine ou d'un mois plutôt que de quelques heures chaque jour ».

Si cette taxe forfaitaire est appliquée, tous les contrats à durée déterminée d'usage seront traités de la même manière, quelle que soit leur durée. Or, au sein de plusieurs secteurs où le recours au contrat à durée déterminée d'usage est possible en vertu de l'article D. 1242-1 du Code du travail, les contrats conclus ne se limitent aucunement à quelques jours mais peuvent s'inscrire dans la durée, par exemple plusieurs semaines, voire plusieurs mois, comme dans celui des services à la personne.

Force est de constater qu'alors que l'article 51 a clairement pour objectif de réduire le recours abusif aux contrats de travail de très courte durée, il envisage de prendre une mesure portant sur l'ensemble des contrats à durée déterminée d'usage, sans tenir compte de la notion de « contrat court » et sans la définir, ce qui conduirait à appliquer la mesure à des contrats pouvant durer plusieurs mois. Le dispositif prévu pourrait ainsi faire contribuer de la même façon une entreprise concluant principalement des contrats à durée déterminée d'usage de plusieurs mois et une entreprise qui conclut des contrats à durée déterminée d'usage d'une journée.

Cette situation est identique à celle décrite dans la décision précitée du 28 décembre 2000 (n°2000-441 DC) :

- d'une part, la taxe de 10€ pourrait conduire à ce qu'une entreprise soit taxée plus fortement qu'une entreprise analogue, alors même qu'elle conclurait des contrats à durée déterminée d'usage de plusieurs semaines voire de plusieurs mois ;
- d'autre part, il est prévu de soumettre tous les CDD à la taxe, quelle que soit leur durée, alors pourtant que le but de la taxe est de pénaliser les CDD d'usage de quelques heures ou de quelques jours.

Dans ces conditions, il y a lieu de considérer que cette taxe forfaitaire crée une atteinte à l'égalité qui ne présente aucun rapport direct avec l'objet ou le but que le législateur a assigné à la loi.

Selon les auteurs de la présente saisine, ce manquement au principe d'égalité ne pourra qu'être soulevé par votre Conseil, en vue de censurer les dispositions de l'article 51.

VII. Sur l'article 52 prévoyant la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation et une simplification des procédures d'évaluation des locaux professionnels

Le présent recours porte sur les deux alinéas du 1 du C du II de l'article 52, qui concernent les bases d'imposition aux impôts locaux des locaux d'habitation à caractéristiques exceptionnelles (monuments historiques, pour l'essentiel).

« C -1. La valeur locative des locaux d'habitation qui présentent des caractéristiques exceptionnelles mentionnées au 3° du A du présent II est déterminée par voie d'appréciation directe, en appliquant un taux de 8% la valeur vénale de la propriété ou fraction de propriété, telle qu'elle serait constatée si elle était libre de toute location ou occupation à la date de référence définie au 2 du présent C.

« À défaut, la valeur vénale de la propriété ou fraction de propriété est déterminée en ajoutant à la valeur vénale du terrain, estimée à la date de référence par comparaison avec celle qui ressort de transactions relatives à des terrains à bâtir situés dans une zone comparable, la valeur de reconstruction de la propriété à la date de référence précitée. »

Le texte de ces deux alinéas est celui qui avait été présenté dans le projet de loi de finances initial, et adopté par l'Assemblée Nationale. Le Sénat lui avait substitué une autre formule, suivant laquelle les propriétaires concernés déclareraient leurs valeurs locatives sous le contrôle de l'administration. L'Assemblée a rétabli le texte initial.

En premier lieu, les auteurs de la saisine estiment que le premier alinéa est contraire à la Constitution pour les raisons suivantes.

Selon cet alinéa, la valeur locative des locaux d'habitation à caractéristiques exceptionnelles ne serait pas déterminée, comme pour les locaux ordinaires, par comparaison avec des locaux de référence effectivement donnés en location. L'administration estimerait la valeur vénale, suivant une méthode que le texte ne précise pas, et la valeur locative en serait déduite en appliquant à la valeur vénale un taux de 8% - le même pour toute la France et pour toutes les sortes de locaux concernés.

Ceux-ci sont principalement les châteaux, manoirs, abbayes et prieurés classés ou inscrits au titre des monuments historiques, situés en zones rurales. Il faut y ajouter une minorité d'habitations classées ou inscrites situées en ville – la majorité ayant été considérée, lors de la révision précédente, comme relevant du marché locatif ordinaire – ainsi que de très grandes villas ou des châteaux du XIX^{ème} siècle non divisés en appartements, qui ne sont pas encore classés ou inscrits, mais que leur dimensions font sortir du marché locatif. Soit un total d'une douzaine de milliers de locaux, constituant un élément fondamental du patrimoine de notre pays et un facteur important de son attrait touristique.

L'alinéa en cause viole deux fois le principe de l'égalité devant la loi.

Premièrement, une catégorie de contribuables serait imposée sur une assiette différente de celle des autres catégories, pour un même impôt

D'une manière générale, il n'existe aucune corrélation, en France, entre les valeurs locatives et les valeurs vénales des locaux d'habitation, exceptionnels ou non. En effet, les acheteurs de locaux et les candidats à la location sont animés par des préoccupations divergentes. Les premiers tendent à considérer la pierre comme un refuge et espèrent souvent une plus-value ; mais cette espérance diffère fortement suivant les situations géographiques. Les seconds recherchent avant tout la commodité et sont, de toutes façons, limités par le montant de leurs ressources. Ainsi s'explique que dans diverses localités ou dans divers quartiers bien situés, les prix de vente se soient envolés, tandis que les loyers se situent à un niveau plus modéré. Dans d'autres localités, la divergence des deux évolutions a été bien moindre.

Selon une étude établie par un organisme privé, la rentabilité d'un bien immobilier locatif dans 100 grandes villes françaises a été réalisée en dehors de toute préoccupation relative aux impôts locaux. Elle englobe, en dehors du secteur de l'habitat social, toutes les sortes de locaux d'habitation, exceptionnels ou non. Les rapports des loyers aux valeurs vénales, qu'on peut appeler rendements locatifs bruts, s'échelonnent en moyenne de 3 % (Paris) à 10 % (Saint-Étienne). Lyon ne se trouve pas très loin de Paris (3,7 %). Chacune des moyennes locales ainsi mesurées

recouvre elle-même, nécessairement, une forte dispersion. Au total, il apparaît que la valeur locative et la valeur vénale sont deux notions qui s'ignorent.

Il n'existe pas d'étude similaire pour les petites villes ni pour les zones rurales, où se situent la majorité des monuments historiques. Mais tout porte à penser que la dispersion des rendements locatifs y est encore plus accusée que dans les grandes villes. En effet, les situations sont beaucoup plus variées (qualité des paysages, éloignement ou proximité des commerces, facilités de transport). Pour les raisons déjà indiquées, ces facteurs n'influent pas de la même manière sur la valeur locative et sur la valeur vénale.

Lorsqu'on se limite aux monuments historiques et assimilés, le sondage réalisé en zones rurales, fait apparaître des rendements locatifs bruts s'échelonnant de 1,1 % à 4 % - soit un rapport de 1 à 3,6 entre les extrêmes. Les écarts seraient certainement supérieurs si l'échantillon était plus fourni. Là, encore, la dispersion est due à la divergence des préoccupations respectives des candidats à l'acquisition et des candidats à la location. Les premiers, sensibles à l'intérêt architectural et au prestige, passent assez volontiers sur les inconvénients pratiques du monument, surtout s'ils n'ont pas l'intention de le mettre en location dans l'immédiat (éloignement, obscurité, distribution incommode des pièces, difficultés de chauffage, obligation d'entretenir des surfaces inutiles, fréquence des réparations). Les seconds sont beaucoup plus attentifs à ces inconvénients, très variables d'un monument à un autre.

De surcroît, le prix de vente enregistré d'un monument historique est un indicateur peu fiable. Que signifie le prix de tel monument, acheté sur un coup de cœur (et parfois par un émir pétrolier dispensé d'impôt ou par un oligarque russe, qui s'empresse de le fermer à la visite), alors que dans le même temps, 1 500 châteaux sont en attente d'un repreneur (Figaro du 21 novembre 2019) ?

L'application d'un taux uniforme aux valeurs vénales des locaux concernés, dans toute la France, ne saurait donc, quel que soit le niveau de ce taux, dégager de véritables valeurs locatives. Les montants obtenus seraient des valeurs fictives, sans rapport, le plus souvent, avec la réalité.

En fin de compte, la véritable nature de cette mesure est celle d'un changement d'assiette de l'impôt. Alors que la généralité des contribuables locaux continuerait d'être imposée sur ses valeurs locatives, les propriétaires de locaux d'habitation à caractéristiques exceptionnelles seraient imposés sur leur valeur vénale (ou plus précisément sur un extrait de celle-ci), la valeur locative calculée dans leur cas n'étant qu'une apparence trompeuse.

Cette juxtaposition, pour un même impôt (taxe foncière des propriétés bâties et dans la mesure où elle subsistera, taxe d'habitation), de deux assiettes très différentes - valeur locative pour la masse des contribuables, extrait de la valeur vénale pour une partie d'entre eux - est manifestement contraire au principe de l'égalité devant la loi.

Deuxièmement, le taux uniforme de 8 %, sans rapport avec la réalité, provoquerait l'écrasement d'une catégorie de contribuables.

Le taux de rendement supposé de 8% qui serait appliqué dans toute la France aux valeurs vénales des locaux concernés est totalement arbitraire. Il ne repose sur aucune étude. Les rédacteurs de l'article semblent s'être inspirés du cas des entrepôts modernes, dont les conditions de construction, d'entretien et de gestion n'ont rien à voir avec celles des monuments historiques. Lors de la discussion du 9 décembre au Sénat, le ministre, M. Darmanin, a reconnu que les situations de ces deux sortes d'immeubles diffèrent entièrement, mais n'en a pas tiré les conséquences.

Selon l'étude des rendements locatifs bruts dans 100 grandes villes, mentionnée plus haut, seules 13 de ces villes dépassent, en moyenne, les 8 % retenus dans l'article 52. Les 87 autres, y compris les plus grandes villes (Paris, Marseille, Lyon, Toulouse, Bordeaux, Strasbourg, Nantes...), se trouvent en-dessous, voire très en-dessous.

Un sondage, effectué sur des monuments historiques en zone rurale, aboutit à un rapport des loyers aux valeurs vénales égal en moyenne à 2,6 %. Cette moyenne est médiocrement significative, eu égard à la dispersion. Si on la rapproche néanmoins du taux de 8 %, on voit que l'application de la mesure critiquée triplerait en moyenne, et sans aucune raison, la charge fiscale locale des monuments.

Or, beaucoup de propriétaires de monuments sont déjà en difficulté. Ils ne pourraient résister. Peu de repreneurs se présenteraient pour des édifices fiscalement si chargés. Il est à peine besoin de souligner l'extravagance d'un taux de rendement supposé de 8 %, alors que le rendement des actions françaises (dividendes et plus-values réunis), n'a atteint, sur les vingt dernières années, que 2,4 % par an, et que les taux des emprunts de l'État sur les marchés sont aujourd'hui négatifs. Si les monuments rapportaient vraiment du 8% brut, il y aurait foule pour en acheter. Or, comme il vient d'être indiqué, 1 500 châteaux sont dans l'attente d'un acquéreur.

En second lieu, les auteurs de la saisine estiment que le second alinéa est également contraire à la Constitution.

Si votre Conseil déclare contraire à la Constitution le premier alinéa qui vient d'être examiné, le second alinéa perd toute raison d'être. La valeur vénale n'étant plus réputée être la base de la valeur locative, il n'y aura plus lieu de prévoir la reconstitution de cette valeur vénale par un procédé extraordinaire.

De surcroît, ce procédé est en lui-même inconstitutionnel. Il consiste à évaluer le terrain d'assise du monument comme terrain à bâtir et à y ajouter le coût supposé de reconstruction de l'édifice. Or :

- le texte ne précise pas les limites d'utilisation de ce procédé extraordinaire. Il se contente de dire : « À défaut ». On trouve toujours une vente de monument comparable, à condition parfois d'aller chercher assez loin, et d'appliquer les correctifs appropriés. Le début imprécis du deuxième alinéa risque d'être

compris par certains services fiscaux, voire par certains tribunaux, comme laissant en pratique l'administration libre de recourir à sa convenance au procédé extraordinaire.

- La plupart des monuments concernés se trouvent en zone rurale. Dès lors, la référence au prix des terrains à bâtir n'a guère de sens.
- Le coût de reconstruction des monuments, difficile à évaluer ex ante, dépasse en général, très largement, leur valeur vénale. Sa prise en compte serait donc une cause supplémentaire d'inégalité devant la loi, s'ajoutant à celles qui ont déjà été recensées.

L'alinéa ainsi déferé vise à donner un caractère législatif au dernier alinéa de l'ancien article 324 AC de l'annexe III du code général des impôts, issu d'un décret et abrogé en 2018. Ce texte combinait, en effet, lui aussi, la valeur du terrain à bâtir et celle de la reconstruction. Mais, il était commun aux locaux commerciaux et aux locaux d'habitation à caractéristiques exceptionnelles. Or, il semble ne jamais avoir été appliqué à des monuments historiques.

Par ailleurs, les auteurs de la saisine ont conscience que les dispositions critiquées sont expérimentales et que le Gouvernement a fait insérer, à l'alinéa 60 de l'article 52, la disposition suivante :

« Pour les locaux présentant des caractéristiques exceptionnelles, notamment les monuments historiques, le rapport examine les effets de la méthode d'évaluation par voie d'appréciation directe et propose, le cas échéant, des évolutions. »

C'est une précision apportée à une disposition plus générale de l'article 52, suivant laquelle les résultats de l'ensemble de la révision des valeurs locatives seront soumis par un rapport, en 2024, au Parlement, avant d'être mis en œuvre.

Cependant, la disposition critiquée ne lance pas une expérience. Elle modifie le droit positif : *« La valeur locative...est déterminée par voie d'appréciation directe, en appliquant un taux de 8 %... »*

Les propriétaires de monuments historiques n'ont aucune garantie qu'au cas, plus que probable, où le rapport prévu constaterait une surcharge à leur détriment, les règles seraient modifiées en conséquence. Lors de la révision, tout récente, des valeurs locatives des locaux professionnels, le Parlement, saisi par un rapport du Gouvernement, a constaté d'importants transferts de charges, mais n'a pas modifié les règles, et a préféré lisser ces transferts sur dix ans. Si cette démarche se renouvelait, l'écrasement des monuments historiques par les impôts locaux n'aurait lieu que de façon progressive ; ce serait quand même un écrasement.

De surcroît, le terme « évolutions », qui conclut l'alinéa cité, est ambigu. Les changements qu'il laisse espérer s'inscriraient dans le temps et ne corrigeraient pas nécessairement les bases fiscales dès l'entrée en vigueur de la réforme.

En outre, quand on lance une expérience, c'est qu'on espère que la solution expérimentée se révélera opportune. En l'occurrence, le ministre, comme le montre la discussion du 9 décembre au Sénat, sait pertinemment que le taux de 8 % ne convient pas.

Ce vocable d' « expérience » ne saurait couvrir la réalité de la mesure qui consiste à remplacer la valeur locative par une base d'imposition très différente – un extrait de la valeur vénale. Cette substitution, appliquée à une seule catégorie de contribuables locaux et non aux autres, est en elle-même, indépendamment du taux de 8 %, une violation du principe de l'égalité devant la loi.

De plus, si le Parlement corrige à la baisse le taux de 8 %, ce sera au plus tôt en 2024, date de remise du rapport du Gouvernement. Pendant cinq ans, ce taux resterait affiché.

Par ailleurs, les auteurs de la saisine sont conscients que la méthode d'évaluation de la valeur locative à partir de la valeur vénale était déjà prévue par l'ancien article 324 AB de l'annexe III au code général des impôts, abrogé en 2018. Mais quatre différences distinguent radicalement cet article des alinéas déferés de l'article 52 de la loi de finances pour 2020 :

- il provenait d'un simple décret ;
- il était commun aux locaux commerciaux et aux locaux d'habitation à caractéristiques exceptionnelles ;
- s'agissant de ces derniers, il ne pouvait s'appliquer que très rarement, étant donné le premier membre de phrase de cet ancien article ;
- l'ancien article 324 AB prévoyait un « taux d'intérêt » propre à chaque région, et non un taux national uniforme ; d'ailleurs, ce taux régional, s'il avait été mis en œuvre, aurait été lui aussi impropre, ne serait-ce qu'en raison des différences entre villes et campagnes.

Enfin, si les dispositions critiquées ont peut-être été nécessitées par la difficulté de trouver des monuments historiques donnés en location, en réalité, ces monuments existent – en petit nombre, mais il n'est pas interdit d'aller les chercher dans des régions voisines, quitte à effectuer les corrections nécessaires. Il est assez fréquent, en outre, que des fractions de monuments (des communs, un pavillon, une aile) soient données en location. Ces fractions pourraient servir de base à des évaluations.

Ayant souvent donné en location une fraction de monument, ou ayant cherché à le faire, les propriétaires ne sont pas si mal placés pour évaluer leur valeur locative.

Leurs associations représentatives pourraient d'ailleurs les conseiller dans cette tâche, ainsi que l'administration elle-même, qui pourrait publier des références.

Du point de vue de l'administration, cette formule votée par le Sénat présenterait l'avantage de permettre une répartition des contrôles dans le temps, en choisissant les déclarations les moins vraisemblables. Au contraire, la notification de valeurs locatives systématiquement trop élevées lui vaudrait dès la première année des milliers de contentieux.

Pour toutes les raisons susmentionnées, les auteurs de la présente saisine estiment que le 1 du C du II de l'article 52 de la loi de finances pour 2020 encourt la censure de votre Conseil.

VIII. Sur l'article 57 prévoyant la possibilité pour les administrations fiscale et douanière de collecter et exploiter les données rendues publiques sur les sites internet des réseaux sociaux et des opérateurs de plateforme

Le présent article autorise les administrations fiscale et douanière, de manière expérimentale et pour une durée de trois ans, à collecter et exploiter au moyen de traitements informatisés les données rendues publiques par les utilisateurs de réseaux sociaux, et de plateformes de mise en relation par voie électronique, afin de détecter des comportements frauduleux.

Les auteurs de la présente saisine estiment que l'article 57 porte atteinte à plusieurs droits et libertés garantis par la Constitution, tels que la protection de la vie privée ou la protection des données à caractère personnel, également protégées par le droit de l'Union européenne (articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux).

Premièrement, la conservation de données telle que prévue par le texte constitue une ingérence dans le droit au respect de la vie privée et paraît disproportionnée au but poursuivi.

La liberté protégée par l'article 2 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 implique, de jurisprudence constante, le droit au respect de la vie privée.

Par suite, la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif. Or, le dispositif prévu par la loi traduit un changement d'échelle sans précédent du fait de l'ampleur des traitements envisagés. La loi dispose ainsi que cette collecte pourra porter sur « *les contenus, librement accessibles sur les sites internet [...] manifestement rendus publics par leurs utilisateurs* ». En l'occurrence, le texte vise donc un nombre exponentiel de contenus et ouvre la voie à une collecte générale et massive de données.

De surcroît, ces traitements seront réalisés dès lors qu'ils « *permettent d'établir qu'il existe des indices qu'une personne a pu commettre un des manquements énumérés* », les données étant ensuite transmises au service compétent de l'administration pour « *corroboration et enrichissement* ». D'un point de vue méthodologique, il apparaît que les données ne seraient pas utilisées pour venir confirmer ou infirmer des soupçons de fraude mais qu'elles constitueraient, à l'inverse, le préalable à l'élaboration d'un faisceau d'indices. Autrement dit, les services viendraient vérifier des informations révélées au préalable par le biais de recherches effectuées sur internet.

S'agissant de la protection des données à caractère personnel, il est admis que la mise en œuvre de tels traitements ne peut être effectuée que dans la mesure strictement nécessaire à la mission exercée par le responsable de traitement.

A cet égard, la commission nationale de l'informatique et des libertés a souligné « *l'impérieuse nécessité d'envisager et de mettre en œuvre des mesures permettant, à l'issue de leur collecte, de procéder à la suppression immédiate des données considérées comme non pertinentes* ».

Or, en l'espèce, l'article prévoit que les données sensibles et les autres données manifestement sans lien avec les infractions recherchées seront détruites dans un délai de cinq jours. En outre, les données collectées non sensibles ou non pertinentes pour établir un manquement fiscal ou douanier le seront dans un délai de trente jours. S'agissant plus précisément des données sensibles, c'est-à-dire susceptibles de donner des indications sur l'origine raciale ou ethnique d'un individu, sur ses opinions politiques ou religieuses, sur son état de santé ou encore sur son orientation sexuelle, leur destruction ne sera pas immédiate mais effectuée au terme d'un délai de 5 jours. Un tel délai ne répond pas, à l'évidence, à l'impérieuse nécessité évoquée par la commission nationale de l'informatique et des libertés.

En définitive, le dispositif ne présente pas les garanties suffisantes au regard du respect des principes fondamentaux du droit à la protection des données personnelles.

Deuxièmement, la mise en place de ces traitements est susceptible de nuire à la liberté d'opinion et d'expression des citoyens, protégée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

En effet, la connaissance, par un contribuable, de la possibilité pour l'administration d'utiliser à son encontre des données récoltées dans le cyberspace ne peut que l'encourager à modifier ses comportements. Elle induit ainsi le sentiment, légitime, de faire potentiellement l'objet d'une surveillance et risque alors de conduire l'utilisateur à censurer ses communications sur les réseaux.

Par ailleurs, les auteurs de la présente saisine estiment qu'outre le fait qu'il porte atteinte à plusieurs droits fondamentaux constitutionnellement garantis, l'article 57 est contraire à l'article 34 de la Constitution selon lequel « *les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* ».

Le Conseil d'Etat l'a lui-même rappelé dans son avis relatif au projet de loi de finances pour 2020, estimant qu'il constituait un cavalier législatif.

Comme le rappelle cet avis :

« Le Conseil d'Etat écarte les dispositions de [l'article 57], qui ne relèvent ni du domaine de la loi défini par l'article 34 de la Constitution, ni du domaine des lois de finances défini par l'article 34 de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. [...]

En premier lieu, le Conseil d'Etat observe que les conditions de la légalité de l'autorisation de créer un traitement automatisé de données personnelles sont fixées par le règlement général de l'Union européenne sur la protection des données « RGPD », directement applicable depuis son entrée en vigueur le 25 mai 2018, ainsi que par la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Il résulte des dispositions du 11 de l'article 31 de cette loi que la création du traitement automatisé en cause doit être autorisée par un décret en Conseil d'Etat, après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) [...].

Le Conseil d'Etat [...] observe en conséquence qu'aucun motif ne justifie qu'il soit dérogé à la compétence du pouvoir réglementaire pour autoriser la création d'un traitement autorisé et en prévoir le régime dès lors, en particulier, que le Gouvernement n'entend pas déroger aux dispositions de la loi du 6 janvier 1978 [...].

En second lieu, le Conseil d'Etat relève que les dispositions de l'article 57 se bornent à autoriser la collecte et l'exploitation de données au moyen d'un traitement automatisé par les administrations fiscale et douanière, sans doter celles-ci de prérogatives spécifiques, ni créer de procédures nouvelles de contrôle ou de recouvrement. Dès lors, ces dispositions, qui ne concernent ni les ressources ni les charges de l'Etat, et ne sont pas davantage relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire, ne relèvent pas du domaine de la loi de finances. »

Le II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe précisément les dispositions que doit contenir la deuxième partie d'une loi de finances :

« La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes. [...]

II.- Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année :

1° Fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ;

- 2° Fixe, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois;
- 3° Fixe, par budget annexe et par compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés ;
- 4° Fixe, pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, par programme, le montant du plafond des reports prévu au 2° du II de l'article 15 ;
- 5° Autorise l'octroi des garanties de l'État et fixe leur régime ;
- 6° Autorise l'État à prendre en charge les dettes de tiers, à constituer tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette, et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement ;
- 7° Peut :
- a) Comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ;
 - b) Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année ;
 - c) Définir les modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales ;
 - d) Approuver des conventions financières ;
 - e) Comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;
 - f) Comporter toutes dispositions relatives à la comptabilité de l'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics. »

En outre, le considérant de principe du Conseil constitutionnel considère comme cavaliers budgétaires les « dispositions [qui] ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État. Elles n'ont pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État. Elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières. Elles ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. » Elles n'ont en effet « pas leur place dans une loi de finances ».

Or, les dispositions de l'article 57 n'entrent ni dans la liste des dispositions insérables en deuxième partie d'une loi de finances, ni dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Comme l'a rappelé le Conseil d'Etat, il s'agit bien de dispositions appartenant au domaine réglementaire et méritent, à ce titre, d'être censurées par le Conseil constitutionnel.

Pour toutes les raisons susmentionnées, les auteurs de la présente saisine estiment que l'article 57 de la loi de finances pour 2020 encourt la censure de votre Conseil.

IX. Sur l'article 58 undecies prévoyant une expérimentation en Bretagne d'une modulation locale du dispositif de la réduction d'impôt « Pinel »

Le présent article prévoit l'engagement dans la région Bretagne, jusqu'au 31 décembre 2021, d'une expérimentation de la réduction d'impôt « Pinel » en faveur de l'investissement locatif intermédiaire, comportant la fixation par le préfet de région de zones communales et infra-communales d'application du dispositif, ainsi que la modulation, dans ces zones et par type de logement, des plafonds de ressources et de loyer.

Le dispositif actuel de modulation du dispositif « Pinel » prévoit que le préfet peut réduire les plafonds de loyer. L'article 58 undecies de la loi de finances pour 2020 prévoit qu'il puisse également moduler les plafonds de ressources des locataires.

Le niveau des loyers peut certes varier d'une commune ou d'une intercommunalité à l'autre, du fait de la connaissance du marché locatif qu'ont le préfet et les autorités locales, par l'intermédiaire notamment des observatoires locaux des loyers, mais moduler les plafonds de ressources au niveau communal ou infra-communal n'a pas de sens.

L'article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen n'interdit pas de faire supporter à certaines catégories de contribuables des charges particulières, mais il s'oppose à une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques entre les contribuables⁷. Dès lors, pour assurer le respect du principe d'égalité, le législateur doit fonder cette rupture d'égalité sur des critères objectifs et rationnels.

Les critères objectifs et rationnels sont dans le cas présent les ressources des habitants des zones communales et infra-communales.

Le préfet pourrait donc décider de moduler le plafond de ressources conditionnant l'éligibilité au crédit d'impôt susmentionné permettant de diminuer le montant des charges publiques du contribuable, d'une rue à l'autre au sein d'une même commune, mais à la condition, donc, que soit porté à sa connaissance les revenus des habitants. Or, ceux-ci relèvent du secret fiscal.

En conséquence, le dispositif proposé est contraire au principe d'égalité devant les charges publiques.

Dès lors, les auteurs de la présente saisine estiment que l'article 58 undecies de la loi de finances pour 2020 encourt la censure de votre Conseil.

X. Sur l'article 64 prévoyant une compensation des revalorisations exceptionnelles du revenu de solidarité active

⁷ D'après *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel* n°6, commentaire de la décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998

Les dispositions des II et III de l'article 64 de la loi de finances pour 2020 fixent au niveau législatif deux principes :

Premièrement, au III, le fait que les ressources versées du 1er janvier 2014 au 31 décembre 2019 au titre du dispositif de compensation péréquée et du fonds de solidarité en faveur des départements, ainsi que les recettes supplémentaires perçues par le biais de la faculté de relever le taux applicable aux droits de mutation à titre onéreux, ont constitué les mesures de compensation prévues par le législateur de l'augmentation forfaitaire du revenu de solidarité active opérée par voie réglementaire entre 2013 et 2019.

Deuxièmement, aux II et III, l'existence d'un lien permanent, lequel fonde pour le passé et pour l'avenir la compensation de l'augmentation des charges liées au financement du revenu de solidarité active sur les mesures de contrepartie précitées.

L'évaluation préalable de cet article relève que cet article « *vise à clarifier l'intention du législateur en sécurisant les dispositifs financiers de compensation mis en œuvre depuis 2014* ». Cette même évaluation préalable fait également référence à plusieurs contentieux en cours portant sur la question de la justesse de la compensation par l'Etat du plan quinquennal de revalorisation exceptionnelle du montant forfaitaire du revenu de solidarité active, et souligne l'opportunité de prévenir par les dispositions litigieuses tout « *effet d'aubaine* » pour les départements.

Il résulte donc des dispositions de l'article 64 et de l'économie générale du texte de l'évaluation préalable que lesdites dispositions ne se bornent pas à représenter une « *clarification de l'intention du législateur* » destinée à informer le futur lecteur de la loi dans l'intérêt de la clarté et de l'intelligibilité du droit, mais constituent bien une validation *a posteriori* d'un état particulier du droit sur la durée considérée.

Les objets poursuivis de cette validation sont, toujours selon les termes de l'évaluation préalable, la prévention de certains contentieux, la sécurisation de la trajectoire des finances de l'Etat, et d'attendre la prise d'un arrêté interministériel de compensation après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges sur la période 2013-2019.

Or, dans sa décision n° 2019-776 QPC du 19 avril 2019, votre Conseil avait, dans la ligne de sa jurisprudence constante, considéré que :

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

modifié ou validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le motif impérieux d'intérêt général soit lui-même de valeur constitutionnelle. Enfin, la portée de la modification ou de la validation doit être strictement définie.

Il est constant que la seule circonstance que de telles dispositions permettraient de sécuriser, en faveur de l'interprétation privilégiée par l'Etat, une situation juridique qui a déjà soulevé des litiges, ne constitue ici pas un motif impérieux d'intérêt général. L'existence d'un tel motif n'est par ailleurs logiquement pas soutenue par les auteurs de cet article, pour lesquels il ne s'agissait *a priori* pas d'une disposition de validation nécessitant de satisfaire à une pareille condition.

Il en va de même pour les objectifs fondés sur la sécurisation de la trajectoire financière de l'Etat, sécurisation dont les enjeux n'ont pas été explicitement chiffrés, et l'attente d'un arrêté interministériel.

Au surplus, la validation législative contredirait l'intention initiale du législateur, puisque les nouvelles ressources allouées aux départements en loi de finances pour 2014 que sont le transfert des frais de gestion perçus par l'État au titre du foncier bâti, la possibilité de relever le taux plafond des droits de mutation à titre onéreux et l'alimentation du fonds de solidarité en faveur des départements par un prélèvement forfaitaire sur les droits de mutation à titre onéreux avaient été prises pour assurer un meilleur financement des trois allocations individuelles de solidarité, que sont le revenu de solidarité active, l'allocation personnalisée d'autonomie, et la prestation de compensation du handicap, et non pas pour le seul revenu de solidarité active. L'exposé des motifs de l'amendement gouvernemental N°II-63 déposé après l'article 59 du projet de loi de finances pour 2015, l'avait d'ailleurs rappelé.

Il n'est donc pas établi que la validation des dispositions litigieuses de l'article 64 répond à un quelconque motif impérieux d'intérêt général permettant de justifier les atteintes aux droits des parties.

Dès lors, les auteurs de la présente saisine estiment que l'article 64 de la loi de finances pour 2020 encourt la censure de votre Conseil.

XI. Sur l'article 72 sexies prévoyant un prélèvement sur les recettes des droits de mutation à titre onéreux des départements franciliens au profit de la Société du Grand Paris

L'article 72 sexies de la loi de finances pour 2020 prévoit, à compter du 1er janvier 2020, qu'une partie des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements de la région d'Île-de-France et la Ville de Paris en application des articles 1594 A et 1595 du code général des impôts est prélevée au profit de l'établissement public « Société du Grand Paris », ce prélèvement étant composé de deux fractions :

- pour deux tiers, ce prélèvement est un prélèvement « de stock » : il est effectué au prorata des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements l'année précédant le prélèvement ;
- pour un tiers, il s'agit d'un prélèvement « de flux », prélevé sur les collectivités sus évoquées ayant connu un dynamisme de la ressource (en augmentation) entre les deux années précédant celle du prélèvement.

Le montant du prélèvement annuel est fixé à 60 millions d'euros. Par dérogation, ce montant est fixé à 75 millions d'euros en 2020. Il est prévu qu'un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du prélèvement.

L'objet de ce prélèvement est de combler la dette de la Société du Grand Paris et de financer les investissements prioritaires inscrits dans les contrats de plan Etat-Région, ainsi que cela ressort de l'exposé des motifs de l'amendement gouvernemental qui a introduit cette disposition. Ce prélèvement étant justifié comme étant « logique » au regard du surcroît de ressources fiscales que générerait le Grand Paris Express compte tenu des augmentations de valeurs foncières qu'il impliquerait dans les territoires concernés par l'implantation de nouvelles lignes de gares.

Autrement dit, cette disposition conduit les départements franciliens et la Ville de Paris à financer des opérations dont le financement relève de l'Etat et pour lesquelles ces départements ne sont pas compétents :

- les articles 1 et 2 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris prévoit que l'Etat doit assurer le financement des infrastructures de du réseau de transport du Grand Paris ;
- les contrats de plan Etat-Région sont pour leur part des contrats conclus entre l'Etat et la région, les départements ne sont pas parties à ces dispositifs et n'ont pas la charge de leur financement.

C'est la raison pour laquelle ce prélèvement méconnaît divers droits et libertés garantis par la Constitution, à savoir les principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales, le principe d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques ; le législateur a encore méconnu sa propre compétence en renvoyant le soin au pouvoir réglementaire de définir les modalités de ce prélèvement.

En premier lieu, les auteurs de la présente saisine estiment que la censure s'impose sur la méconnaissance des principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales.

Le principe de la libre administration des collectivités territoriales a été consacré par votre Conseil dans sa décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979⁸.

⁸ Conseil Constitutionnel, 23 mai 1979, décision n° 79-104 DC, loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'Etat, cons. 9

Il découle des dispositions de l'article 34 de la Constitution, en vertu duquel « la loi détermine les principes fondamentaux [...] de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources » et, depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, du principe fixé au troisième alinéa de l'article 72 de ce texte.

En vertu de ces dernières dispositions :

« Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par les conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».

Le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales est, quant à lui, protégé par l'article 72-2 de la Constitution, qui dispose que :

« Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre [...] ».

La loi organique définit le ratio d'autonomie financière comme égal au rapport entre les ressources propres de la collectivité et l'ensemble de ses ressources ; cette part de ressources propres ne pouvant être inférieure au niveau constaté en 2003. Pour les départements, ce ratio est égal à 58,6 %.

Si ces deux principes procèdent de sources distinctes, ils sont « *toutefois liés dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui vérifie que des dépenses non compensées mises à la charge des collectivités ne sont pas d'un montant tel qu'elles entraveraient leur libre administration* »⁹.

En d'autres termes, l'autonomie financière des collectivités territoriales est l'une des composantes de leur libre administration¹⁰.

⁹ Conclusions du rapporteur public Vincent Dumas sur CE, 21 septembre 2012, Commune de Vitry-sur-Seine, n° 360602 ; voir, pour des applications, Conseil Constitutionnel, 25 juillet 1990, décision n° 90-277 DC, loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux, cons. 14 ; Conseil Constitutionnel, 24 juillet 1991, décision n° 91-298 DC, loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, cons. 38 ; Conseil Constitutionnel, 29 décembre 1998, décision n° 98-405 DC, loi de finances pour 1999, cons. 49 ; Conseil Constitutionnel, 29 décembre 2009, décision n° 2009-599 DC, loi de finances pour 2010, cons. 60-65 ; Conseil Constitutionnel, 30 juillet 2011, décision n° 2011-142/145 QPC, département de la Seine-Saint-Denis, cons. 19

¹⁰ En ce sens, v. aussi : Conseil constitutionnel, 29 juillet 2004, décision n° 2004-500 DC, loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, cons. 20

Ainsi que l'écrit le Professeur Loïc Philip, « *il ne peut y avoir exercice d'attributions effectives sans un minimum d'autonomie financière ; celle-ci s'avère donc indissociable de la libre administration* »¹¹.

Toujours selon la doctrine, « *le principe de libre administration des collectivités territoriales ne se limite pas à garantir l'exercice de compétences, dont la répartition entre les échelons territoriaux doit garantir l'attribution de pouvoirs de décision effectifs. Il renvoie également à la garantie au bénéfice de ces collectivités d'un niveau de ressources suffisant pour assurer l'exercice réel des compétences qui leur ont été attribuées. Elles doivent disposer de l'ensemble des moyens nécessaires pour exercer les compétences transférées, sans dépendre de l'Etat, qui pourrait tenter d'influencer la prise de décision et restreindre par là le champ du principe de libre administration. C'est alors la liberté de gestion que le principe de libre administration garantit* »¹².

Il ne saurait donc y avoir libre administration sans les moyens financiers la garantissant¹³.

Sur le fondement de ces deux principes, votre Conseil juge classiquement que le législateur ne peut restreindre les ressources des collectivités territoriales « *au point d'entraver leur libre administration* »¹⁴.

A cet égard, il convient de préciser que la constitutionnalité d'une mesure, qui s'insère dans un contexte plus large, doit s'apprécier compte tenu de ce contexte.

C'est en ce sens que le Conseil d'Etat a considéré que « *le respect des exigences primordiales de solidarité nationale découlant du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 doit être apprécié, d'une part, compte tenu de l'ensemble des dispositions en vertu desquelles des sommes sont susceptibles d'être laissées à la charge des assurés sociaux à raison des dépenses de santé qu'ils exposent [...], et, d'autre part, au regard des incidences de telles mesures sur la situation des personnes les plus vulnérables ou défavorisées* »¹⁵, et a appliqué le raisonnement dit de la « goutte d'eau », repris en matière d'autonomie financière des collectivités territoriales par le rapporteur public Claire Landais dans ses conclusions sur la décision du Conseil d'Etat de renvoi à votre Conseil de la question prioritaire de constitutionnalité posée par le département de la Seine-Saint-Denis en matière de financement des allocations individuelles de solidarité¹⁶.

¹¹ Loïc Philip, « L'autonomie financière des collectivités territoriales », Cahiers du Conseil constitutionnel n° 12, mai 2002

¹² Hubert Alcaraz, « Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence constitutionnelle après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 », RFDA 2009.497

¹³ En ce sens : L. Favoreu et A. Roux, « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », Cahiers du Conseil constitutionnel n° 12, mai 2002

¹⁴ Conseil constitutionnel, 1er juillet 2011, décision n° 2011-143 QPC, Concours de l'État au financement par les départements de l'allocation personnalisée d'autonomie, cons. 16 ; Conseil constitutionnel, 27 décembre 2002, décision n° 2004-464 DC, Loi de finances pour 2003, cons. 44 ; Conseil constitutionnel, 18 juillet 2001, décision n° 2001-447 DC, Loi relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie, cons. 30

¹⁵ CE 6 mai 2009, FNTAH et autres, n° 312462

¹⁶ CE 20 avril 2011, Département de la Seine-Saint-Denis, n° 346204

Dans ces conclusions, Claire Landais estimait un renvoi de cette QPC à votre Conseil nécessaire, en retenant que :

« En clair, vous avez apprécié la constitutionnalité d'un décret qui mettait à la charge exclusive des patients de nouvelles dépenses de santé en raisonnant, pardonnez-nous l'expression, en termes de goutte d'eau supplémentaire faisant déborder un vase déjà bien rempli et en tenant compte pour cela de la situation des personnes les plus défavorisées. Rien n'interdirait en théorie au Conseil constitutionnel de retenir le même raisonnement, ce qui le conduirait donc à regarder la situation induite par une accumulation de lois imposant de nouvelles charges aux collectivités territoriales et raisonner à partir du cas des départements sur lesquels ces charges pèseraient le plus lourdement ».

Sur ce point, votre Conseil a implicitement reconnu le principe selon lequel une baisse significative des ressources, pourrait être jugée inconstitutionnelle¹⁷.

Votre Conseil a certes considéré que le prélèvement effectué sur les ressources fiscales de certaines communes de la région d'Ile-de-France, au profit d'autres communes, ne peut être jugé contraire à l'article 72 de la Constitution du fait qu'il ne pourra excéder 10 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune. Ainsi en irait-il autrement dans le cas où un prélèvement, voire la combinaison de plusieurs prélèvements, conduirait à une baisse substantielle des ressources qui conduirait *in fine* à excéder 10 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement¹⁸.

Au cas présent, il est clair que le mécanisme de prélèvement instauré par l'article 72 sexies de la loi de finances pour 2020 est de nature à méconnaître le principe de libre administration et celui d'autonomie financière des collectivités territoriales.

Tout d'abord, ce prélèvement qui s'opère sur des ressources propres des départements et de la Ville de Paris (d'une part sur les recettes de droits de mutation à titre onéreux, mais également sur la taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux), s'opère sans compensation et méconnaît incontestablement le principe de libre-administration des collectivités.

Ensuite, le nouveau prélèvement conduit inévitablement à constituer la « goutte d'eau » censurée par les juridictions comme précédemment indiqué, dès lors qu'il vient s'ajouter à un certain nombre de dépenses qui grèvent considérablement les budgets des collectivités et qui se cumulent, il s'agit notamment :

- des prélèvements au titre de dispositifs de péréquation et dont la charge s'est accrue de façon considérable avec les réformes récentes (fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux, fonds de solidarité pour les départements de la région île de France, fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée,...), et au titre desquels les départements des Yvelines et des Hauts-de-Seine ont été identifiés comme étant les plus importants contributeurs dans les débats parlementaires ;

¹⁷ Déc. 104 DC du 23 mai 1979, Territoire de la Nouvelle-Calédonie

¹⁸ Cons. Const. 6 juin 2014, Commune de Guyancourt, décision n° 2014-397 QPC

- des contraintes budgétaires nouvelles qui pèsent sur les départements en matière de dépenses avec le dispositif de contractualisation financière prévu par la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2020 ;

- et surtout le fait que les départements franciliens participent déjà au financement des opérations figurant dans les contrats de projet Etat-Région et de toute opération dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'Etat ou de ses établissements publics comme la Société du Grand Paris sur le fondement de l'article L. 1111-10 IV du code général des collectivités territoriales ;

- s'ajoute encore la suppression définitive de la taxe d'habitation et son remplacement par une compensation via l'attribution d'une fraction de taxe sur la valeur ajoutée supplémentaire, sur laquelle les départements sont dépossédés de tout pouvoir de taux.

Or, précisément, l'adoption de ce nouveau dispositif avec les dépenses et prélèvements déjà mis à la charge des départements franciliens est susceptible de conduire inévitablement à dépasser les seuils admis par votre Conseil et de priver les départements franciliens d'une part considérable de leurs ressources propres.

Aussi, le dispositif qui conduit à priver les collectivités concernées d'une part considérable de leurs ressources propres, et qui n'est pas compensé, suffit déjà à constituer une méconnaissance grave de leur libre administration qui doit, pour ce motif conduire à la censure du texte en cause.

Il se cumule en outre avec l'effet dit de la « goutte d'eau » qui augmente encore l'importance de l'atteinte portée à l'autonomie financière des collectivités, principe constitutionnellement reconnu qui justifie aussi la censure de la disposition en cause.

En deuxième lieu, les auteurs de la présente saisine estiment que la censure s'impose sur la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi et devant les charges publiques.

Aux termes de l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 :

« La loi [...] doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ».

Ce principe implique *« qu'à situations semblables, il soit fait application de solutions semblables »*¹⁹, sans toutefois interdire que *« des situations différentes [puissent faire l'objet] de solutions différentes »*²⁰.

Ainsi, et selon le considérant de principe, *« le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre*

¹⁹ Cons. Const. 12 juillet 1979, loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales, décision n° 79-107 DC, cons. 4 Cons. const. 12 juillet 1979, décision n° 79-107 DC, précitée, même considérant

²⁰ Cons. const. 12 juillet 1979, décision n° 79-107 DC, précitée, même considérant

cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit »²¹.

Il est acquis que le principe constitutionnel d'égalité devant la loi s'applique également aux collectivités territoriales²².

Pour apprécier si la différence de régime instauré par un dispositif est justifiée, votre Conseil recherche si la distinction est suffisante. A cet égard, il a jugé que des situations quasiment identiques ne justifiaient pas une différence de traitement²³.

Le principe d'égalité devant les charges publiques, résultant de l'article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, est le corollaire du principe d'égalité devant la loi et a été reconnu par votre Conseil comme ayant une valeur constitutionnelle²⁴.

Le respect de ce principe induit une répartition égale de la contribution commune entre tous les citoyens et entre les collectivités publiques de même nature, en raison de leurs facultés²⁵.

Et en matière de contributions aux charges publiques, votre Conseil juge qu'il appartient au législateur de déterminer les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives, « *en fondant son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction du but poursuivi* »²⁶.

Et, si l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen n'interdit pas de faire supporter des charges particulières à certaines catégories de personnes pour un motif d'intérêt général, il ne doit pas en résulter de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques²⁷.

Or, au cas présent, la disposition législative contestée méconnaît le principe d'égalité devant la loi et devant les charges publiques.

²¹ Cons. Const. 7 janvier 1988, Loi relative à la mutualisation de la Caisse nationale de crédit agricole, décision n° 87-232 DC, cons. 10 ; voir aussi les décisions n° 89-266 DC du 9 janvier 1990, cons. 5 ; n° 90-280 DC du 6 décembre 1990, cons. 15 ; n° 90-283 DC du 8 janvier 1991, cons. 34 ; n° 91-291 DC du 6 mai 1991, cons. 23 ; n° 92-316 DC du 20 janvier 1993, cons. 45 ; n° 94-348 DC du 3 août 1994, cons. 5 ; n° 95-369 DC du 28 décembre 1995, cons. 5 ; n° 96-377 DC du 16 juillet 1996, cons. 22 ; n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, cons. 29 ; n° 2015-468/469/472 QPC du 22 mai 2015

²² Voir, en ce sens, Cons. const. 3 juillet 1986, Loi de finances rectificative pour 1986, décision n° 86-209 DC, cons. 14 ; 6 mai 1991, loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes, décision n° 91-291 DC ; 6 août 2009, Loi réaffirmant le principe du repos dominical et visant à adapter les dérogations à ce principe dans les communes et zones touristiques et thermales ainsi que dans certaines grandes agglomérations pour les salariés volontaires, décision n° 2009-588, cons. 21 à 24

²³ Déc. CC, 16 janvier 1982, n°82-132 DC

²⁴ Cons. const. 30 décembre 1981, Loi de finances pour 1982, décision n° 81-133 DC, cons. 6 ; et Cons. const. 12 juillet 1979, Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales, décision n° 79-107 DC, cons. 4

²⁵ Voir, en ce sens, Cons. Const. 6 juin 2014, Commune de Guyancourt, décision n° 2014-397 QPC

²⁶ Déc. 2019-808 QPC - 11 octobre 2019 - Société Total raffinage France

²⁷ Voir, en ce sens, Cons. const. 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010, décision n° 2009-599 DC, cons.

Premièrement, le dispositif conduit à traiter de façon différente des collectivités situées pourtant dans une situation identique.

D'abord, les départements franciliens (et la Ville de Paris) ne sont pas les seuls à percevoir les produits de droits de mutation à titre onéreux ; tel est aussi le cas des communes de plus de 5.000 habitants²⁸ et de la région Ile-de-France²⁹, les deux derniers pour des parts additionnelles à la taxe. Ces collectivités perçoivent donc toutes la dynamique des valeurs vénales des biens situés en Ile de France, les départements franciliens ne seront pas les seuls à enregistrer une hausse des droits de mutation à titre onéreux (si tant est que cela soit véritablement le cas).

Ensuite, le projet du Grand Paris Express concerne un ensemble de parties prenantes publiques, parmi lesquelles l'établissement public portant le projet, naturellement, mais également l'Etat, et les collectivités territoriales que sont la Région Ile-de-France, les départements franciliens, les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale, la Métropole du Grand Paris et ses établissements publics territoriaux.

Aussi, les départements franciliens ne bénéficieront pas plus que les autres collectivités des infrastructures du Grand Paris Express qui se déploieront de facto sur tous ces échelons de collectivités territoriales dès lors que chaque échelon de collectivité regroupe en son sein plusieurs collectivités territoriales de niveau inférieur.

Dès lors, il est manifeste que ces collectivités franciliennes sont dans une situation identique.

Or, la disposition déferée instaure un prélèvement au profit de la Société du Grand Paris sur les recettes des droits de mutation à titre onéreux d'une seule strate de collectivité, que sont les départements franciliens (la Ville de Paris qui se voit appliquer les dispositions des départements), et ce alors même qu'il n'existe de surcroît pas de motif d'intérêt général qui justifie qu'une seule catégorie de bénéficiaires de droits de mutation à titre onéreux soient concernée par le dit prélèvement.

Ce dispositif pénalise donc les départements qui ne se trouvent pourtant pas dans une situation différente des autres collectivités bénéficiaires des droits de mutation à titre onéreux et dont la différence de traitement n'apparaît pas, de surcroît, justifiée par un motif d'intérêt général.

Pour ce premier motif, le présent article est contraire au principe d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques garanti par la Constitution et doit être censuré.

Deuxièmement, la disposition contestée crée une rupture d'égalité devant les charges publiques, qui doit être censurée dès lors que cette différence de traitement entre les départements franciliens d'une part, et les autres collectivités bénéficiaires de droits de mutation à titre onéreux situées dans le ressort du Grand Paris Express,

²⁸ Article 1584 du code général des impôts

²⁹ article 1599 sexies du code général des impôts

d'autre part, n'est pas objective et rationnelle au regard des objectifs poursuivis par la loi.

Pour mémoire, la loi poursuit les objectifs suivants :

- financer la dette de la Société du Grand Paris ;
- financer des opérations d'investissements prioritaires de transport dans le cadre du contrat de plan Etat-Région 2020-2022.

Et le ministre a indiqué à l'occasion des débats parlementaires que « *les nouvelles infrastructures [celles construites par la Société du Grand Paris] vont permettre aux communes et départements concernés d'enregistrer une hausse de DMTO* »³⁰.

Or, d'abord, la dynamique de la valeur foncière dans les territoires concernés par l'implantation de nouvelles lignes et de nouvelles gares va concerner les départements mais aussi l'ensemble des bénéficiaires de droits de mutation à titre onéreux précités, tel que cela est d'ailleurs souligné par le Gouvernement à propos particulièrement des communes lors des débats parlementaires précités.

Ceci d'autant plus que la dynamique de la valeur du foncier impactera certes les droits de mutation à titre onéreux mais aussi les ressources fiscales perçues, en grande majorité, par d'autres strates de collectivités qui ne se verraient, quant à elles, pas prélevées de ces produits nouveaux.

A cet égard, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, dont les régions perçoivent 50 %, ou encore la taxe foncière sur les propriétés bâties, dont les communes perçoivent une large part, devrait ainsi bénéficier de cette dynamique apportée par le Grand Paris Express qui devrait donc également avoir des effets vertueux sur ces ressources.

Ensuite, le choix du législateur apparaît ni objectif et rationnel en référence au rapport de Monsieur le député Gilles Carrez relatif au financement de la Société du Grand Paris évoquant le fait que le panier de ressources fiscales de la Société du Grand Paris devrait « *faire contribuer toutes les parties prenantes du projet* ». Ce rapport identifiait également d'autres nouvelles ressources fiscales possibles, telles que la création d'une part régionale de la taxe de séjour, qui n'a pas du tout été envisagée par le projet de loi de finances 2020.

En tout état de cause, le dispositif prévoit un prélèvement obligatoire, immédiat et impactant estimé entre 2 et 2,5 fois plus élevé que ce que prévoyait le rapport précité.

Le choix de ce prélèvement sur la strate des départements franciliens apparaît d'autant moins objectif et rationnel qu'il conduit in fine les départements à financer les projets d'infrastructures de transport des contrats de plan Etat-Région, alors même que :

- les départements ne sont pas partis à ces contrats ;

³⁰ Séance publique du 14 novembre 2019

- l'article L. 1111-10 du Code général des collectivités territoriales prévoit déjà un financement facultatif des infrastructures de transport dans les contrats de plan Etat-Région par les départements, qui ne détiennent plus de compétence en matière de transport, conduisant mécaniquement les départements franciliens qui financeraient déjà les infrastructures du contrat de plan Etat-Région de façon facultative à contribuer deux fois pour un même projet d'investissement ;
- le financement des contrats de plan Etat-Région revient obligatoirement à l'Etat (et de façon facultative à la Société du Grand Paris) (articles 1 et 2 de la loi n° 2010-597 du 3 janvier 2010 relative au Grand Paris).

En outre, le dispositif se fonde sur une évolution de la valeur foncière dans les territoires concernés par l'implantation des nouvelles lignes et gares. Or, il s'agit d'une appréciation purement hypothétique qui n'est pas objective et qui suppose une augmentation globale et homogène de la valeur vénale du foncier à l'échelle francilienne, alors même que cette progression ne peut par définition qu'être différente et hétérogène. Les retours positifs liés à l'augmentation de la richesse foncière ne concerneraient pas tous les départements de la même façon.

En troisième lieu, à cet égard, à supposer, pour les besoins du raisonnement, que les départements soient considérés comme étant dans une situation différente de celles des autres collectivités franciliennes et de raisonner par catégorie de collectivité, force est de constater que les départements de la grande couronne et de la petite couronne font l'objet du même dispositif qui suppose une progression homogène de la valeur vénale du foncier sur l'ensemble des départements franciliens, alors que leur situation n'est pas identique :

- au regard de la dynamique d'évolution de la valeur vénale foncière (plus importante en petite couronne) ;
- de l'implantation des infrastructures du Grand Paris Express (essentiellement à Paris et petite couronne) ;
- de leur part contributive à la péréquation financière au sein de la Région Ile-de-France (plusieurs départements de la grande couronne étant reconnus comme les plus gros contributeurs ainsi que cela ressort des débats parlementaires précités).

Dès lors, pour l'ensemble de ces motifs, le choix de retenir l'échelon des départements franciliens pour opérer ce prélèvement n'apparaît ni objectif, ni rationnel au regard des objectifs poursuivis par la loi ce qui doit conduire à la censure du dispositif.

En troisième lieu, les auteurs de la présente saisine estiment que la censure s'impose sur la méconnaissance de l'article 34 de la Constitution au titre de l'incompétence négative du législateur.

Aux termes de l'article 34 de la Constitution, le législateur est compétent pour fixer les règles concernant « *l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* ».

A cet égard, votre Conseil censure les cas où le législateur a méconnu sa compétence en laissant au pouvoir réglementaire le soin de déterminer ces éléments.

La jurisprudence constitutionnelle précise que lorsqu'il définit une imposition, le législateur doit déterminer ses modalités de recouvrement, lesquelles comprennent les règles régissant le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions applicables à cette imposition³¹.

Au cas présent, l'article 72 sexies de la loi de finances pour 2020 se contente de fixer une enveloppe fixe à prélever sur les départements franciliens sans que les modalités de recouvrement de ce prélèvement ne soient précisées, le législateur renvoyant en effet au pouvoir réglementaire le soin de fixer par décret les modalités d'application du prélèvement.

Or, la disposition s'appliquerait dès le 1er janvier 2020 et conduirait ainsi les départements à subir un prélèvement dès cette date, sans que ces derniers ne disposent d'une part, de la possibilité de pouvoir vérifier que le montant prélevé est correct, d'autre part, de connaître les modalités de contestations éventuelles de ce prélèvement dans l'hypothèse d'une erreur de calcul.

Il est manifeste que le législateur a méconnu sa compétence en refusant de fixer les règles relatives aux modalités de recouvrement de ces sommes, ce qui doit inévitablement conduire à la censure du dispositif pour ce dernier motif.

En quatrième lieu, les auteurs de la présente saisine estiment que la censure s'impose sur la méconnaissance des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

Votre Conseil présente le principe de clarté et de sincérité du débat parlementaire comme une garantie nécessaire pour assurer le respect de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 aux termes duquel « *la Loi est l'expression de la volonté générale* » et de l'alinéa 1 de l'article 3 de la Constitution selon lequel « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants.* »

Pour votre Conseil, la qualité de la loi est liée aux conditions dans lesquelles le débat parlementaire a lieu, en particulier au respect des règles de procédure.

A cet égard, la jurisprudence de votre Conseil relative aux conditions d'exercice du droit d'amendement considère que si ce droit qui appartient au Gouvernement doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets, il doit notamment respecter les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire³².

Ainsi, dans sa décision n°2010-607 DC du 10 juin 2010, votre Conseil a jugé que les articles 9 (statut de l'établissement OSEO), 12 (régime d'indexation de certains loyers) et 13 (habilitation du Gouvernement à transposer une directive par ordonnance) de la loi relative à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée « *ont été adoptés en méconnaissance de la clarté et de la sincérité du débat parlementaire.* »

³¹ Cons. const. 30 mars 2012, Sté Unibail Rodamco, no 2012-225 QPC § 3

³² Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005

Pour la doctrine, votre Conseil avait voulu « *stigmatiser le dépôt tardif et l'adoption précipitée des amendements à l'origine des dispositions contestées, par ailleurs dénuées de tout lien avec l'objet du projet de loi.* »

Au cas présent, l'amendement visant à affecter à la Société du Grand Paris une fraction des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements franciliens et la Ville de Paris a été déposé tardivement.

Madame la députée Valérie Rabault, présidente du groupe socialistes et apparentés à l'Assemblée Nationale, a ainsi soulevé lors de la discussion de cet amendement le 14 novembre 2019 que : « *S'agissant de la forme, dois-je vous rappeler, monsieur le ministre, que vous avez déposé cet amendement le 14 novembre, soit cinq jours après les délais applicables aux députés ? Est-il normal que tous les articles de financement de la société du Grand Paris arrivent du Gouvernement par voie d'amendements déposés au dernier moment ?* ».

En outre, le fait pour le ministre de l'action et des comptes publics, Monsieur Gérard Darmanin, d'affirmer, lors de la présentation de l'amendement, que ce dernier est nécessaire au budget de la Société du Grand Paris « *comme il manquait de l'argent* » ou encore « *puisque'il manque 200 millions d'euros, la SGP creuse sa dette ou retarde les investissements* » rend le débat parlementaire insincère dans la mesure où ce complément de ressources affecté à la Société du Grand Paris n'est pas nécessaire pour assurer sa soutenabilité financière.

Cette disposition a été adoptée en méconnaissance du principe de clarté et de sincérité budgétaire.

Pour toutes les raisons susmentionnées, les auteurs de la présente saisine estiment que l'article 72 sexies de la loi de finances pour 2020 encourt la censure de votre Conseil.

Les sénateurs soussignés compléteront, le cas échéant, cette demande dans des délais raisonnables.