



Décision n° 2022 - 3 RIP

Proposition de loi présentée en application de l'article 11 de
la Constitution portant création d'une contribution
additionnelle sur les bénéfices exceptionnels des grandes
entreprises

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel – 2022

Sommaire

I. Normes de référence	3
II. Jurisprudence du Conseil constitutionnel	8
III. Jurisprudence et avis du Conseil d'État.....	13

Table des matières

I. Normes de référence	3
A. Constitution du 4 octobre 1958	3
- Article 11	3
- Article 40	3
- Article 61	3
B. Loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution.....	3
- Article 1er	3
- Article 3	4
- Article 4	4
- Article 5	4
- Article 6	4
- Article 7	4
- Article 8	5
- Article 9	5
C. Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.....	5
- Article 45-1	5
- Article 45-2	5
- Article 45-3	5
- Article 45-4	7
- Article 45-5	7
- Article 45-6	7
II. Jurisprudence du Conseil constitutionnel	8
- Décision n° 2000-1 LP du 27 janvier 2000 – Loi du pays relative à l'institution d'une taxe générale sur les services	8
- Décision n° 2013-681 DC du 5 décembre 2013 - Loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution.....	8
- Décision n° 2019-1 RIP du 9 mai 2019 - Proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris	11
- Décision n° 2021-2 RIP du 6 août 2021 – Proposition de loi de programmation pour garantir un accès universel à un service public hospitalier de qualité	12
III. Jurisprudence et avis du Conseil d'État.....	13
- CE, 15 mars 2006, n° 288390	13
- CE, 22 mars 2006, n° 288757	14
- CE, 16 octobre 2013 n° 365141	16
- CE, 12 mai 2014, n ^{os} 370600, 370601, 370724 et 371261.....	19
- CE, avis, 20 juin 2019 n° 397908	23

I. Normes de référence

A. Constitution du 4 octobre 1958

- Article 11

Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an.

Les conditions de sa présentation et celles dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle le respect des dispositions de l'alinéa précédent sont déterminées par une loi organique.

Si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique, le Président de la République la soumet au référendum.

Lorsque la proposition de loi n'est pas adoptée par le peuple français, aucune nouvelle proposition de référendum portant sur le même sujet ne peut être présentée avant l'expiration d'un délai de deux ans suivant la date du scrutin.

Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet ou de la proposition de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation.

- Article 40

Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique

- Article 61

Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

B. Loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution

Chapitre Ier : Dispositions relatives aux propositions de loi présentées en application de l'article 11 de la Constitution

- Article 1er¹

¹ Voir la réserve au considérant 8 de la décision 2013-681 DC *infra*

Une proposition de loi présentée par des membres du Parlement en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution est déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat en vue de sa transmission au Conseil constitutionnel.

La proposition de loi est transmise au Conseil constitutionnel par le président de l'assemblée saisie. Aucune signature ne peut plus être ajoutée ou retirée.

Chapitre III : Dispositions relatives au recueil des soutiens

- Article 3

Le ministre de l'intérieur met en œuvre, sous le contrôle du Conseil constitutionnel, le recueil des soutiens apportés à une proposition de loi présentée en application de l'article 11 de la Constitution.

- Article 4²

I. — L'ouverture de la période de recueil des soutiens intervient dans le mois suivant la publication de la décision par laquelle le Conseil constitutionnel déclare que la proposition de loi présentée en application de l'article 11 de la Constitution satisfait aux dispositions de l'article 45-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, à une date fixée par décret.

II. — La durée de la période de recueil des soutiens est de neuf mois.

III. — Si une élection présidentielle ou des élections législatives générales sont prévues dans les six mois qui suivent la décision du Conseil constitutionnel, la période de recueil des soutiens débute le premier jour du deuxième mois qui suit le déroulement des dernières élections prévues ou intervenues.

IV. — En cas de dissolution de l'Assemblée nationale, de vacance de la présidence de la République ou d'empêchement définitif du Président de la République constaté par le Conseil constitutionnel, la période de recueil des soutiens est suspendue à compter de la publication du décret de convocation des électeurs. Cette période reprend à compter du premier jour du deuxième mois qui suit le déroulement des élections.

- Article 5

Les électeurs inscrits sur les listes électorales peuvent apporter leur soutien à une proposition de loi présentée en application de l'article 11 de la Constitution.

Ce soutien est recueilli sous forme électronique.

Un soutien ne peut être retiré.

Les électeurs sont réputés consentir à l'enregistrement de leur soutien aux seules fins définies par la présente loi organique.

- Article 6

Des points d'accès à un service de communication au public en ligne permettant aux électeurs d'apporter leur soutien à la proposition de loi présentée en application de l'article 11 de la Constitution par voie électronique sont mis à leur disposition au moins dans la commune la plus peuplée de chaque canton ou au niveau d'une circonscription administrative équivalente et dans les consulats.

Pour l'application du premier alinéa, tout électeur peut, à sa demande, faire enregistrer électroniquement par un agent de la commune ou du consulat son soutien présenté sur papier.

- Article 7

² Voir la réserve au considérant 23 de la même décision

La liste des soutiens apportés à une proposition de loi peut être consultée par toute personne.
A l'issue d'un délai de deux mois à compter de la publication au Journal officiel de la décision du Conseil constitutionnel déclarant si la proposition de loi a obtenu le soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales, les données collectées dans le cadre des opérations de recueil des soutiens sont détruites.

- **Article 8**

Les modalités d'application du présent chapitre sont fixées par décret en Conseil d'Etat, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés lorsqu'elles sont relatives aux traitements de données à caractère personnel.

- **Article 9**³

Si la proposition de loi n'a pas été examinée au moins une fois par chacune des deux assemblées parlementaires dans un délai de six mois à compter de la publication au Journal officiel de la décision du Conseil constitutionnel déclarant qu'elle a obtenu le soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales, le Président de la République la soumet au référendum. Ce délai est suspendu entre deux sessions ordinaires.
Pour l'application du premier alinéa, en cas de rejet de la proposition de loi en première lecture par la première assemblée saisie, son président en avise le président de l'autre assemblée et lui transmet le texte initial de la proposition de loi.

C. Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel

Chapitre VI bis : De l'examen d'une proposition de loi déposée en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution

- **Article 45-1**

Création LOI organique n°2013-1114 du 6 décembre 2013 - art. 2

Lorsqu'une proposition de loi lui est transmise par le président d'une assemblée en vue du contrôle prévu au quatrième alinéa de l'article 11 de la Constitution, le Conseil constitutionnel en avise immédiatement le Président de la République, le Premier ministre et le président de l'autre assemblée.

- **Article 45-2**

Création LOI organique n°2013-1114 du 6 décembre 2013 - art. 2

Le Conseil constitutionnel vérifie, dans le délai d'un mois à compter de la transmission de la proposition de loi :

1° Que la proposition de loi est présentée par au moins un cinquième des membres du Parlement, ce cinquième étant calculé sur le nombre des sièges effectivement pourvus à la date d'enregistrement de la saisine par le Conseil constitutionnel, arrondi au chiffre immédiatement supérieur en cas de fraction ;

2° Que son objet respecte les conditions posées aux troisième et sixième alinéas de l'article 11 de la Constitution, les délais qui y sont mentionnés étant calculés à la date d'enregistrement de la saisine par le Conseil constitutionnel ;

3° Et qu'aucune disposition de la proposition de loi n'est contraire à la Constitution.

- **Article 45-3**

³ Voir la réserve au considérant 33 de la même décision

Création LOI organique n°2013-1114 du 6 décembre 2013 - art. 2

Le Conseil constitutionnel statue par une décision motivée, qui est publiée au ***Journal officiel***.

S'il déclare que la proposition de loi satisfait aux dispositions de l'article 45-2, la publication de sa décision est accompagnée de la publication du nombre de soutiens d'électeurs à recueillir.

- **Article 45-4**

Création LOI organique n°2013-1114 du 6 décembre 2013 - art. 2

Le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations de recueil des soutiens à une proposition de loi. Il examine et tranche définitivement toutes les réclamations. Il peut être saisi par tout électeur durant la période de recueil des soutiens ou dans un délai de dix jours suivant sa clôture.

Les réclamations sont examinées par une formation composée de trois membres désignés pour une durée de cinq ans par le Conseil constitutionnel, sur proposition de son président, parmi les magistrats de l'ordre judiciaire ou les membres des juridictions administratives, y compris honoraires.

Dans un délai de dix jours suivant la notification de la décision de la formation, l'auteur de la réclamation peut contester la décision devant le Conseil assemblé.

Dans le cas où, saisi d'une contestation mentionnée à l'avant-dernier alinéa ou saisi sur renvoi d'une formation, le Conseil constate l'existence d'irrégularités dans le déroulement des opérations, il lui appartient d'apprécier si, eu égard à la nature et à la gravité de ces irrégularités, il y a lieu soit de maintenir lesdites opérations, soit de prononcer leur annulation totale ou partielle.

- **Article 45-5**

Création LOI organique n°2013-1114 du 6 décembre 2013 - art. 2

Le Conseil constitutionnel peut ordonner toute enquête et se faire communiquer tout document ayant trait aux opérations de recueil des soutiens à une proposition de loi. Le ministre de l'intérieur communique au Conseil constitutionnel, à sa demande, la liste des soutiens d'électeurs recueillis.

Le Conseil constitutionnel fait appel, pour l'exercice de ses fonctions, aux services compétents de l'État.

Il peut désigner des rapporteurs adjoints choisis parmi les maîtres des requêtes du Conseil d'État et les conseillers référendaires à la Cour des comptes. Les rapporteurs adjoints n'ont pas voix délibérative.

Il peut désigner des délégués parmi les magistrats de l'ordre judiciaire ou les membres des juridictions administratives, y compris honoraires, ainsi que des experts, afin de l'assister dans ses fonctions.

Il peut commettre un de ses membres ou un délégué pour recevoir sous serment les déclarations des témoins ou pour diligenter sur place d'autres mesures d'instruction.

- **Article 45-6**

Création LOI organique n°2013-1114 du 6 décembre 2013 - art. 2

Le Conseil constitutionnel déclare si la proposition de loi a obtenu le soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Sa décision est publiée au ***Journal officiel***.

II. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- **Décision n° 2000-1 LP du 27 janvier 2000 – Loi du pays relative à l'institution d'une taxe générale sur les services**

SUR LE MOYEN TIRÉ DU DÉFAUT DE CONSULTATION DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL :

2. Considérant que le requérant soutient que la loi du pays déférée constitue une loi du pays à caractère économique ; qu'en application de l'article 155 de la loi organique du 19 mars 1999 susvisée, son adoption par le congrès aurait dû être précédée de la consultation du conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie, institué par l'article 153 de cette loi organique ; que le conseil économique et social n'a pas été désigné « dans les trois mois suivant la première réunion des assemblées de province » comme l'exigeaient les dispositions transitoires du IV de l'article 232 de la même loi ; que, si le comité économique et social institué par l'article 59 de la loi susvisée du 9 novembre 1988 a été consulté le 25 octobre 1999, il n'avait plus compétence, selon les requérants, pour rendre un avis sur le projet de loi du pays à la date à laquelle celui-ci lui a été soumis ;

3. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 155 de la loi organique du 19 mars 1999 susvisée : « Le conseil économique et social est consulté sur les projets et propositions de loi du pays... à caractère économique ou social » ;

4. Considérant que la loi du pays déférée au Conseil constitutionnel, qui modifie le code des impôts applicable en Nouvelle-Calédonie, a exclusivement pour objet de créer une nouvelle imposition assise sur les prestations de services effectuées à titre onéreux ; que cette imposition est destinée à abonder le budget de la Nouvelle-Calédonie ; qu'ainsi, la loi du pays contestée ne revêt pas un « caractère économique » au sens de l'article 155 précité ; que, par suite, son adoption par le congrès ne devait pas être nécessairement précédée de la consultation du conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie ;

- **Décision n° 2013-681 DC du 5 décembre 2013 - Loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution**

SUR LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX PROPOSITIONS DE LOI PRÉSENTÉES EN APPLICATION DU TROISIÈME ALINÉA DE L'ARTICLE 11 DE LA CONSTITUTION :

5. Considérant que l'article 1er est relatif à la présentation des propositions de loi déposées en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution ;

6. Considérant que le premier alinéa de cet article prévoit qu'une proposition de loi présentée par des membres du Parlement en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution est déposée sur le Bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat en vue de sa transmission au Conseil constitutionnel ; que son second alinéa prévoit que la proposition de loi est transmise au Conseil constitutionnel par le président de l'assemblée saisie et qu'aucune signature d'un membre du Parlement ne peut plus être ajoutée ou retirée ;

7. Considérant, en premier lieu, que le mode de présentation spécifique de la proposition de loi portant sur un objet mentionné au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution et à laquelle est applicable la procédure prévue aux troisième à sixième alinéas de l'article 11 permet à des membres d'une assemblée, en s'associant, le cas échéant, avec des membres de l'autre assemblée, de signer et déposer de telles propositions de loi sur le Bureau de l'assemblée qu'ils choisissent ; qu'en instaurant un tel mode de présentation, le législateur organique a mis en œuvre les dispositions du troisième alinéa de l'article 11 en vertu desquelles « un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement » et « cette initiative prend la forme d'une proposition de loi » ;

8. Considérant, en deuxième lieu, d'une part, qu'aux termes de l'article 40 de la Constitution : « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique » ; qu'il s'ensuit que la recevabilité des propositions de loi au regard de cet article doit être examinée systématiquement lors de leur dépôt ; qu'il ne saurait être dérogé à cette exigence pour le dépôt des propositions de loi présentées en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution ; que d'autre part, la transmission de la proposition de loi au Conseil constitutionnel a pour effet de suspendre la procédure

parlementaire d'examen de la proposition de loi ; que, par suite, le Conseil constitutionnel sera appelé à se prononcer, dans les conditions fixées par l'article 2 de la présente loi organique, sur la conformité à la Constitution d'une telle proposition de loi avant toute discussion devant les assemblées ; qu'il lui appartiendra d'examiner à ce stade sa conformité à l'article 40 de la Constitution même si la question de sa recevabilité financière n'a pas été soulevée au préalable ;

9. Considérant, en troisième lieu, qu'il ressort de ces dispositions que la transmission au Conseil constitutionnel d'une proposition de loi présentée en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution a pour effet de mettre en œuvre la procédure prévue par ses troisième à sixième alinéas ; qu'aucune disposition de la Constitution ne permet aux parlementaires qui ont déposé une telle proposition de loi de dessaisir le Conseil constitutionnel de l'examen de cette proposition ni, à la suite de cet examen, de faire obstacle aux opérations de recueil des soutiens des électeurs inscrits sur les listes électorales ;

10. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que, sous la réserve énoncée au considérant 8, les dispositions de l'article 1er doivent être déclarées conformes à la Constitution

(...)

- SUR LES DISPOSITIONS RELATIVES AU RECUEIL DES SOUTIENS :

20. Considérant que les articles 3 à 8 portent sur le recueil des soutiens ;

21. Considérant, en premier lieu, que l'article 3 confie au ministre de l'intérieur le soin de mettre en œuvre, sous le contrôle du Conseil constitutionnel, le recueil des soutiens apportés à une proposition de loi présentée en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution ; qu'il appartient ainsi au ministre de l'intérieur de transmettre au Conseil constitutionnel le nombre et la liste des soutiens, à l'issue de la procédure de recueil des soutiens et après que la formation mentionnée à l'article 45-4 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 a statué sur les réclamations ; que cet article doit être déclaré conforme à la Constitution ;

22. Considérant, en deuxième lieu, que l'article 4 est relatif à la période de recueil des soutiens ; qu'il en fixe la durée à neuf mois ; qu'il prévoit que son ouverture intervient, à une date fixée par décret, dans le mois de la publication de la décision du Conseil constitutionnel rendue en application de l'article 45-3 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 ; que le paragraphe III de cet article prévoit que l'ouverture de cette période est reportée si une élection présidentielle ou des élections législatives générales sont prévues dans les six mois qui suivent cette décision du Conseil constitutionnel ; que son paragraphe IV prévoit qu'elle est suspendue en cas de dissolution de l'Assemblée nationale, de vacance de la présidence de la République ou d'empêchement définitif du Président de la République ;

23. Considérant qu'en adoptant les dispositions des paragraphes III et IV, le législateur a entendu éviter que le recueil des soutiens ait lieu pendant la campagne électorale pour l'élection du Président de la République et pour l'élection des députés ; que toutefois, le délai antérieur à une élection présidentielle ou à une élection législative générale pendant lequel la période de recueil des soutiens ne peut débuter, en vertu des dispositions du paragraphe III, est inférieur à la durée de cette période ; que, par suite, les dispositions du paragraphe IV ne sauraient, sans méconnaître le principe de sincérité du scrutin, avoir pour objet ou pour effet d'exclure la suspension de la période de recueil des soutiens lorsqu'elle a débuté plus de six mois avant une élection présidentielle ou des élections législatives générales mais qu'elle n'a pas encore atteint son terme lors de la publication du décret de convocation des électeurs à cette élection présidentielle ou ces élections législatives générales ;

24. Considérant que, sous la réserve énoncée au considérant 23, l'article 4 doit être déclaré conforme à la Constitution ;

25. Considérant, en troisième lieu, que les articles 5 et 6 sont relatifs aux modalités selon lesquelles les électeurs inscrits sur les listes électorales peuvent apporter leur soutien à une proposition de loi présentée en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution ; que l'article 5 dispose que ce soutien, qui ne peut être retiré, est recueilli sous la forme électronique ; qu'afin de faciliter la mise en œuvre par toute personne inscrite sur une liste électorale de son droit d'apporter son soutien à une telle proposition de loi, l'article 6, d'une part, impose la mise à disposition, dans la commune la plus peuplée de chaque canton ou au niveau d'une circonscription équivalente et dans les consulats, de points d'accès à un service de communication au public en ligne et, d'autre part, permet à tout électeur de demander à un agent de la commune ou du consulat de faire enregistrer électroniquement son soutien présenté sur papier ; que ces dispositions doivent être déclarées conformes à la Constitution ;

26. Considérant, en quatrième lieu, qu'en application du premier alinéa de l'article 7, toute personne pourra consulter la liste de toutes les électeurs ayant apporté leur soutien à une proposition de loi ayant fait l'objet de la procédure de recueil des soutiens ; que le dernier alinéa de l'article 5 dispose que les électeurs sont réputés consentir à l'enregistrement de leur soutien aux seules fins définies par la loi organique ; que le second alinéa de l'article 7 dispose que dans un délai de deux mois à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel rendue en application de l'article 45-6 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 précitée, les données collectées dans le cadre des opérations de recueil des soutiens sont détruites ;

27. Considérant que la liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 implique le droit au respect de la vie privée ; que, 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 oeuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif ;

28. Considérant qu'en permettant à toute personne de consulter l'intégralité de la liste des soutiens, le législateur organique a entendu garantir l'authenticité de celle-ci en reconnaissant à toute personne le droit de vérifier, dès le début de la période de recueil des soutiens et à tout moment, qu'elle-même ou toute autre personne figure ou ne figure pas sur cette liste ; que le législateur organique a interdit que les données à caractère personnel collectées à l'occasion du recueil des soutiens puissent être utilisées à d'autres fins que celles définies par la loi organique ; qu'il a, par suite, également entendu interdire qu'à l'occasion de cette consultation, il soit possible de procéder à une extraction spécifique visant à regrouper un ensemble de soutiens, notamment d'une même zone géographique ; qu'il appartiendra au décret pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés de préciser notamment, dans le respect des exigences qui résultent de l'article 2 de la Déclaration de 1789, les modalités concrètes selon lesquelles cette liste peut être consultée ; que le législateur organique a enfin imposé la destruction des données collectées dans le cadre des opérations de recueil des soutiens dans un délai de deux mois à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel rendue en application de l'article 45-6 précité ; que, dans ces conditions, le législateur organique a adopté des garanties appropriées pour que la mise en oeuvre des dispositions de l'article 11 de la Constitution s'opère dans le respect des exigences qui résultent, en matière de traitement de données à caractère personnel, du droit au respect de la vie privée ; que ces dispositions doivent être déclarées conformes à la Constitution ;

(...)

- SUR LES DISPOSITIONS RELATIVES À LA PROCÉDURE RÉFÉRENDAIRE :

29. Considérant que l'article 9 de la loi organique a pour objet de prévoir les conditions d'application du cinquième alinéa de l'article 11 de la Constitution ;

30. Considérant, en premier lieu, que la première phrase du premier alinéa de l'article 9 de la loi organique fixe aux assemblées parlementaires un délai de six mois à compter de la publication au Journal officiel de la décision du Conseil constitutionnel déclarant que la proposition de loi déposée en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution a obtenu le soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales pour examiner ladite proposition au moins une fois ; qu'à défaut d'un examen dans ce délai par l'Assemblée nationale et le Sénat, le Président de la République soumet la proposition de loi au référendum ; qu'en fixant un délai de six mois, le législateur organique a retenu un délai d'une durée suffisante, qui ne prive pas les assemblées parlementaires de leur droit d'examiner la proposition de loi en application du cinquième alinéa de l'article 11 de la Constitution ;

31. Considérant que, selon la seconde phrase du premier alinéa de l'article 9 de la loi organique, un tel délai est suspendu entre deux sessions ordinaires ; que, toutefois, cette disposition ne saurait, sans apporter une restriction excessive au droit de chacune des assemblées parlementaires d'examiner la proposition de loi dans le délai fixé par la première phrase de l'article 9 de la loi organique, avoir pour effet d'exclure une suspension de ce délai en cas de dissolution de l'Assemblée nationale prononcée en application de l'article 12 de la Constitution, à compter du jour du décret de dissolution et jusqu'au jour prévu par la première phrase du troisième alinéa de cet article 12 ;

32. Considérant, en deuxième lieu, que le second alinéa de l'article 9 de la loi organique prévoit que, pour l'application de son premier alinéa, en cas de rejet de la proposition de loi en première lecture par la première assemblée saisie, son président en avise le président de l'autre assemblée et lui transmet le texte initial de la proposition de loi ;

33. Considérant qu'il ressort de ces dispositions, qui ont pour objet de garantir l'effectivité du droit de chacune des assemblées parlementaires d'examiner la proposition de loi en application du cinquième alinéa de l'article 11 de la Constitution, que les autres règles constitutionnelles relatives à la procédure d'examen des propositions de loi devant les assemblées sont applicables de plein droit à l'examen d'une proposition de loi déposée en application du troisième alinéa de l'article 11 et qui a obtenu le soutien d'au moins un dixième des électeurs ; que, toutefois, la procédure prévue aux troisième à sixième alinéas de l'article 11 ne saurait permettre qu'une proposition de loi ayant recueilli le soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales puisse être retirée du bureau de l'assemblée devant laquelle elle a été déposée ou du bureau de l'assemblée à laquelle elle a été transmise ; que le fait que le texte de la proposition de loi examiné en séance publique par une assemblée a été modifié, en application de l'article 42 de la Constitution, par rapport au texte de la proposition de loi ayant recueilli le soutien des électeurs est sans incidence sur l'examen de la proposition de loi au sens et pour l'application du cinquième alinéa de l'article 11 ;

34. Considérant, en troisième lieu, que les dispositions de l'article 9 ne font pas obstacle à ce qu'une proposition de loi déposée en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution et pour laquelle le Conseil

constitutionnel constaterait qu'elle n'a pas obtenu le soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales puisse faire l'objet d'un examen par les deux assemblées du Parlement ;

35. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sous les réserves énoncées aux considérants 31 et 33, les dispositions de l'article 9 sont conformes à la Constitution ;

- **Décision n° 2019-1 RIP du 9 mai 2019 - Proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris**

1. La proposition de loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a été déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale, en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution.

2. Aux termes des premier, troisième, quatrième et sixième alinéas de l'article 11 de la Constitution : « Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions. » « Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an ».

« Les conditions de sa présentation et celles dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle le respect des dispositions de l'alinéa précédent sont déterminées par une loi organique. »

« Lorsque la proposition de loi n'est pas adoptée par le peuple français, aucune nouvelle proposition de référendum portant sur le même sujet ne peut être présentée avant l'expiration d'un délai de deux ans suivant la date du scrutin ».

3. Aux termes de l'article 45-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 mentionnée ci-dessus : « Le Conseil constitutionnel vérifie, dans le délai d'un mois à compter de la transmission de la proposition de loi : « 1 ° Que la proposition de loi est présentée par au moins un cinquième des membres du Parlement, ce cinquième étant calculé sur le nombre des sièges effectivement pourvus à la date d'enregistrement de la saisine par le Conseil constitutionnel, arrondi au chiffre immédiatement supérieur en cas de fraction ;

« 2 ° Que son objet respecte les conditions posées aux troisième et sixième alinéas de l'article 11 de la Constitution, les délais qui y sont mentionnés étant calculés à la date d'enregistrement de la saisine par le Conseil constitutionnel;

« 3 ° Et qu'aucune disposition de la proposition de loi n'est contraire à la Constitution ».

4. En premier lieu, la proposition de loi a été présentée par au moins un cinquième des membres du Parlement à la date d'enregistrement de la saisine du Conseil constitutionnel.

5. En deuxième lieu, elle a pour objet de prévoir que « l'aménagement, l'exploitation et le développement des aéroports de Paris-Charles-de-Gaulle, Paris-Orly et de Paris-Le Bourget revêtent le caractère d'un service public national au sens du neuvième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ».

6. Il en résulte que cette proposition de loi porte sur la politique économique de la nation et les services publics qui y concourent. Elle relève donc bien d'un des objets mentionnés au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution.

7. Par ailleurs, à la date d'enregistrement de la saisine, elle n'avait pas pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an. Et aucune proposition de loi portant sur le même sujet n'avait été soumise au référendum depuis deux ans.

8. En dernier lieu, aux termes du neuvième alinéa du Préambule de 1946 : « Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité ». Si la nécessité de certains services publics nationaux découle de principes ou de règles de valeur constitutionnelle, la détermination des autres activités qui doivent être érigées en service public national est laissée à l'appréciation du législateur ou de l'autorité réglementaire selon les cas.

9. L'aménagement, l'exploitation et le développement des aéroports de Paris-Charles-de-Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget ne constituent pas un service public national dont la nécessité découlerait de principes ou de règles de valeur constitutionnelle. La proposition de loi, qui a pour objet d'ériger ces activités en service public national, ne comporte pas par elle-même d'erreur manifeste d'appréciation au regard du neuvième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946.

10. Il résulte de tout ce qui précède que la proposition de loi est conforme aux conditions fixées par l'article 11 de la Constitution et par l'article 45-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 tels qu'ils sont rédigés.

11. Dès lors, l'ouverture de la période de recueil des soutiens des électeurs à la proposition de loi doit intervenir dans le mois suivant la publication au Journal officiel de la République française de la présente décision. Le nombre de soutiens d'électeurs inscrits sur les listes électorales à recueillir est de 4 717 396.

- **Décision n° 2021-2 RIP du 6 août 2021 – Proposition de loi de programmation pour garantir un accès universel à un service public hospitalier de qualité**

1. La proposition de loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a été déposée sur le bureau du Sénat, en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution.

2. Aux termes des premier, troisième, quatrième et sixième alinéas de l'article 11 de la Constitution : « Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions. » Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an.

« Les conditions de sa présentation et celles dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle le respect des dispositions de l'alinéa précédent sont déterminées par une loi organique.

« Lorsque la proposition de loi n'est pas adoptée par le peuple français, aucune nouvelle proposition de référendum portant sur le même sujet ne peut être présentée avant l'expiration d'un délai de deux ans suivant la date du scrutin ».

3. Aux termes de l'article 45-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 mentionnée ci-dessus : « Le Conseil constitutionnel vérifie, dans le délai d'un mois à compter de la transmission de la proposition de loi : « 1 ° Que la proposition de loi est présentée par au moins un cinquième des membres du Parlement, ce cinquième étant calculé sur le nombre des sièges effectivement pourvus à la date d'enregistrement de la saisine par le Conseil constitutionnel, arrondi au chiffre immédiatement supérieur en cas de fraction ;

« 2 ° Que son objet respecte les conditions posées aux troisième et sixième alinéas de l'article 11 de la Constitution, les délais qui y sont mentionnés étant calculés à la date d'enregistrement de la saisine par le Conseil constitutionnel ;

« 3 ° Et qu'aucune disposition de la proposition de loi n'est contraire à la Constitution ».

4. En premier lieu, la proposition de loi a été présentée par au moins un cinquième des membres du Parlement à la date d'enregistrement de la saisine du Conseil constitutionnel.

5. En deuxième lieu, elle a pour objet de « fixer les objectifs de l'action de l'État permettant de garantir un accès universel à l'hôpital public ».

6. Il en résulte que cette proposition de loi, qui porte sur la politique sociale de la nation et les services publics qui y concourent, relève bien de l'un des objets mentionnés au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution.

7. Par ailleurs, à la date d'enregistrement de la saisine, elle n'avait pas pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an. Aucune proposition de loi portant sur le même sujet n'avait été soumise au référendum depuis deux ans.

8. Toutefois, en dernier lieu, en vertu de l'article 21 de la Constitution et sous réserve de son article 13, le Premier ministre exerce le pouvoir réglementaire à l'échelon national. Ces dispositions n'autorisent pas le législateur à subordonner à l'avis conforme d'une autre autorité de l'État l'exercice, par le Premier ministre, de son pouvoir réglementaire.

9. L'article 7 de la proposition de loi modifie les articles L. 1411-3 du code de la santé publique et L. 162-22-6 du code de la sécurité sociale afin de prévoir, d'une part, que la Conférence nationale de santé « détermine les activités, actes et soins justifiables de la mise en œuvre d'une tarification à l'activité par les établissements de santé » et, d'autre part, que le décret en Conseil d'État, qui fixe notamment les catégories de prestations donnant lieu à facturation pour les activités de médecine, de chirurgie, de gynécologie-obstétrique et d'odontologie, est pris « après avis conforme de la Conférence nationale de santé émis sur la base des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 1411-3 du code de la santé publique ».

10. Ces dispositions, qui subordonnent à l'avis conforme de la Conférence nationale de santé l'exercice du pouvoir réglementaire du Premier ministre, sont contraires à la Constitution.

11. Il résulte de ce qui précède, et sans que le Conseil constitutionnel n'ait à se prononcer sur la conformité à la Constitution de ses autres dispositions, que la proposition de loi ne remplit pas la condition prévue au 3° de l'article 45-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958.

III. Jurisprudence et avis du Conseil d'État

- **CE, 15 mars 2006, n° 288390**

[...]

Considérant, d'une part, qu'en vertu du huitième alinéa de l'article 74 de la Constitution, la loi organique peut déterminer, pour les collectivités d'outre-mer qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles « le Conseil d'Etat exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégorie d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi » ; qu'aux termes de l'article 139 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française : « L'assemblée de la Polynésie française adopte des actes prévus à l'article 140 dénommés « lois du pays » et des délibérations » ; que l'article 140 de cette même loi organique dispose que les actes de l'assemblée de la Polynésie française, dénommés « lois du pays », sur lesquels le Conseil d'Etat exerce un contrôle juridictionnel spécifique, sont ceux qui, relevant du domaine de la loi, soit ressortissent à la compétence de la Polynésie française, soit sont pris au titre de la participation de la Polynésie française aux compétences de l'Etat et interviennent dans les matières qu'il énumère et au nombre desquelles figurent l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature ;

Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 176 de la même loi organique : « I. - A l'expiration de la période de huit jours suivant l'adoption d'un acte prévu à l'article 140 dénommé « loi du pays » ou au lendemain du vote intervenu à l'issue de la nouvelle lecture prévue à l'article 143, le haut-commissaire, le président de la Polynésie française, le président de l'assemblée de la Polynésie française ou six représentants à l'assemblée de la Polynésie française peuvent déférer cet acte au Conseil d'Etat./ Ils disposent à cet effet d'un délai de quinze jours. (...)/ II. - A l'expiration de la période de huit jours suivant l'adoption d'un acte prévu à l'article 140 dénommé « loi du pays » ou au lendemain du vote intervenu à l'issue de la nouvelle lecture prévue à l'article 143, l'acte prévu à l'article 140 dénommé « loi du pays » est publié au Journal officiel de la Polynésie française à titre d'information pour permettre aux personnes physiques ou morales, dans le délai d'un mois à compter de cette publication, de déférer cet acte au Conseil d'Etat./ Le recours des personnes physiques ou morales est recevable si elles justifient d'un intérêt à agir (...) » ; qu'il est spécifié au premier alinéa du III du même article 176 que « Le Conseil d'Etat se prononce sur la conformité des actes prévus à l'article 140 dénommés « lois du pays » au regard de la Constitution, des lois organiques, des engagements internationaux et des principes généraux du droit. La procédure contentieuse applicable au contrôle juridictionnel spécifique de ces actes est celle applicable en matière de recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat. » ; que le dernier alinéa de l'article 176 énonce que les « lois du pays » ne peuvent plus être contestées par voie d'action devant aucune autre juridiction ; qu'enfin, l'article 177 de cette même loi organique ajoute que « Le Conseil d'Etat se prononce dans les trois mois de sa saisine. (...)/ Si le Conseil d'Etat constate qu'un acte prévu à l'article 140 dénommé « loi du pays » contient une disposition contraire à la Constitution, aux lois organiques, ou aux engagements internationaux ou aux principes généraux du droit, et inséparable de l'ensemble de l'acte, celle-ci ne peut être promulguée./ Si le Conseil d'Etat décide qu'un acte prévu à l'article 140 dénommé « loi du pays » contient une disposition contraire à la Constitution, aux lois organiques ou aux engagements internationaux, ou aux principes généraux du droit, sans constater en même temps que cette disposition est inséparable de l'acte, seule cette dernière disposition ne peut être promulguée./ Dans le cas prévu à l'alinéa précédent, le président de la Polynésie française peut, dans les dix jours qui suivent la publication de la décision du Conseil d'Etat au Journal officiel de la Polynésie française, soumettre la disposition concernée à une nouvelle lecture de l'assemblée de la Polynésie française, afin d'en assurer la conformité aux normes mentionnées au deuxième alinéa » ;

Considérant que, sur le fondement de l'article 140 de la loi organique du 27 février 2004 précité, l'assemblée de la Polynésie française a adopté, le 8 décembre 2005, une « loi du pays » modifiant le code des impôts de la Polynésie française afin de porter de 1,5 % à 5% le taux de la contribution de solidarité territoriale sur le revenu

des capitaux mobiliers ; que, dans le cadre du contrôle juridictionnel spécifique défini au chapitre II du titre VI de cette même loi organique, M. et cinq autres représentants à l'assemblée de la Polynésie française ont saisi le Conseil d'Etat d'une requête tendant à ce que cet acte soit déclaré illégal ;

Sur l'intervention de M. :

Considérant que l'article 176 de la loi organique a institué deux voies de recours distinctes pour la contestation des « lois du pays », l'une réservée aux autorités et personnes mentionnées au I de l'article 176, l'autre ouverte aux personnes physiques ou morales justifiant d'un intérêt pour agir ; que la première de ces voies obéit à des règles particulières de procédure ; que, notamment, la requête est communiquée, avec les moyens de droit et de fait qu'elle comporte, aux autres autorités titulaires du droit de saisine, qui disposent d'un délai de dix jours pour présenter leurs observations ; que ces règles particulières excluent la possibilité, pour une personne physique ou morale, d'intervenir à l'instance dans le cadre d'un recours formé par les autorités ou personnes mentionnées au I précité ; que dès lors, l'intervention de M. dans la présente instance n'est pas recevable ;

Sur la recevabilité des conclusions en défense présentées par le président de la Polynésie française :

Considérant que les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ont qualité pour représenter les parties devant le Conseil d'Etat et signer en leur nom les requêtes et les mémoires sans avoir à justifier d'un mandat ; que, dès lors, la fin de non-recevoir opposée par les requérants doit être écartée ;

Sur la « loi du pays » du 8 décembre 2005 :

Considérant, en premier lieu, que le II de l'article 151 de la loi organique du 27 février 2004 prévoit que le conseil économique, social et culturel de la Polynésie française « est consulté sur les projets et propositions d'actes prévus à l'article 140 dénommés « lois du pays » à caractère économique ou social » ; que la « loi du pays » contestée a pour unique objet de modifier le taux de la contribution de solidarité territoriale assise sur le revenu des capitaux mobiliers ; qu'ainsi, elle ne revêt pas un « caractère économique » au sens de l'article 151 précité ; que, dès lors, le moyen tiré de ce que le projet de « loi du pays » aurait dû être soumis à l'avis du conseil économique, social et culturel de la Polynésie française préalablement à son examen par l'assemblée de la Polynésie française doit être écarté ;

Considérant, en deuxième lieu, que le deuxième alinéa de l'article 141 de la loi organique du 27 février 2004 dispose que « les projets d'actes prévus à l'article 140 dénommés « lois du pays » sont soumis, pour avis, au haut conseil de la Polynésie française avant leur adoption par le conseil des ministres » ; que, si ces dispositions imposent que le haut conseil soit saisi de l'ensemble des questions posées par un projet de loi avant son adoption par le conseil des ministres, elles ne font pas obstacle à ce que des amendements, y compris d'origine gouvernementale, soient déposés en cours de discussion devant l'assemblée dès lors que ces amendements ne sont pas dépourvus de tout lien avec le texte soumis à celle-ci ; qu'en l'espèce, il ressort des pièces du dossier que le haut conseil de la Polynésie française a été consulté sur le projet de « loi du pays » avant son adoption par le conseil des ministres et a pu débattre de l'ensemble des questions soulevées par ce texte ; qu'en cours de discussion devant l'assemblée, il n'a pas été apporté à ce projet d'amendements dépourvus de tout lien avec le texte ;

Considérant, en troisième lieu, qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que la définition de l'assiette des revenus dont la « loi du pays » attaquée majore le taux d'imposition, soit entachée d'erreur manifeste d'appréciation ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée par le président de la Polynésie française, que la requête de M. et autres doit être rejetée ;

D E C I D E :

Article 1er : L'intervention de M. n'est pas admise.

Article 2 : La requête de M. et autres est rejetée. [...]

- **CE, 22 mars 2006, n° 288757**

[...]

Considérant, d'une part, qu'en vertu du huitième alinéa de l'article 74 de la Constitution, la loi organique peut déterminer, pour les collectivités d'outre-mer qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles « le Conseil d'Etat exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi » ; qu'aux termes de l'article 139 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française : « L'assemblée de la Polynésie française adopte des actes prévus à l'article 140 dénommés « lois du pays » et des délibérations » ; que l'article 140 de cette même loi organique dispose que les actes de l'assemblée de la Polynésie

française, dénommés « lois du pays », sur lesquels le Conseil d'Etat exerce un contrôle juridictionnel spécifique, sont ceux qui, relevant du domaine de la loi, soit ressortissent à la compétence de la Polynésie française, soit sont pris au titre de la participation de la Polynésie française aux compétences de l'Etat et interviennent dans les matières qu'il énumère et au nombre desquelles figurent l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature ;

Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 176 de la même loi organique : « I. - A l'expiration de la période de huit jours suivant l'adoption d'un acte prévu à l'article 140 dénommé « loi du pays » ou au lendemain du vote intervenu à l'issue de la nouvelle lecture prévue à l'article 143, le haut-commissaire, le président de la Polynésie française, le président de l'assemblée de la Polynésie française ou six représentants à l'assemblée de la Polynésie française peuvent déférer cet acte au Conseil d'Etat./ Ils disposent à cet effet d'un délai de quinze jours. II. - A l'expiration de la période de huit jours suivant l'adoption d'un acte prévu à l'article 140 dénommé « loi du pays » ou au lendemain du vote intervenu à l'issue de la nouvelle lecture prévue à l'article 143, l'acte prévu à l'article 140 dénommé « loi du pays » est publié au Journal officiel de la Polynésie française à titre d'information pour permettre aux personnes physiques ou morales, dans le délai d'un mois à compter de cette publication, de déférer cet acte au Conseil d'Etat./ Le recours des personnes physiques ou morales est recevable si elles justifient d'un intérêt à agir (...) » ; qu'il est spécifié au premier alinéa du III du même article 176 que « Le Conseil d'Etat se prononce sur la conformité des actes prévus à l'article 140 dénommés « lois du pays » au regard de la Constitution, des lois organiques, des engagements internationaux et des principes généraux du droit. La procédure contentieuse applicable au contrôle juridictionnel spécifique de ces actes est celle applicable en matière de recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat. » ; que le dernier alinéa de l'article 176 énonce que les « lois du pays » ne peuvent plus être contestées par voie d'action devant aucune autre juridiction ; qu'enfin, l'article 177 de cette même loi organique ajoute que « Le Conseil d'Etat se prononce dans les trois mois de sa saisine. (...)/ Si le Conseil d'Etat constate qu'un acte prévu à l'article 140 dénommé « loi du pays » contient une disposition contraire à la Constitution, aux lois organiques, ou aux engagements internationaux ou aux principes généraux du droit, et inséparable de l'ensemble de l'acte, celle-ci ne peut être promulguée./ Si le Conseil d'Etat décide qu'un acte prévu à l'article 140 dénommé « loi du pays » contient une disposition contraire à la Constitution, aux lois organiques ou aux engagements internationaux, ou aux principes généraux du droit, sans constater en même temps que cette disposition est inséparable de l'acte, seule cette dernière disposition ne peut être promulguée./ Dans le cas prévu à l'alinéa précédent, le président de la Polynésie française peut, dans les dix jours qui suivent la publication de la décision du Conseil d'Etat au Journal officiel de la Polynésie française, soumettre la disposition concernée à une nouvelle lecture de l'assemblée de la Polynésie française, afin d'en assurer la conformité aux normes mentionnées au deuxième alinéa » ;

Considérant que, sur le fondement de l'article 140 de la loi organique du 27 février 2004 précitée, l'assemblée de la Polynésie française a adopté, le 6 décembre 2005, une « loi du pays » portant création d'une taxe de solidarité sur les alcools et les tabacs, qui s'applique aux marchandises importées ou produites en Polynésie française ; que, dans le cadre du contrôle juridictionnel spécifique défini au chapitre II du titre VI de cette même loi organique, la SARL SAJEGA et neuf autres sociétés dont l'activité est l'importation et la distribution d'alcools et de tabac en Polynésie française ont saisi le Conseil d'Etat d'une requête tendant à ce que cet acte soit déclaré illégal ;

Sur l'intervention de M. A :

Considérant que M. A qui se borne à se prévaloir, pour justifier de son intérêt à agir, de l'absence de signature de la « loi du pays » attaquée et de l'absence de consultation du conseil économique, social et culturel de la Polynésie française ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour présenter une intervention à l'appui des conclusions de la requête des sociétés SARL SAJEGA et autres ; qu'ainsi, son intervention est irrecevable ;

Sur la loi du pays du 6 décembre 2005 :

En ce qui concerne la légalité externe :

Considérant, en premier lieu, que le II de l'article 151 de la loi organique du 27 février 2004 prévoit que le conseil économique, social et culturel de la Polynésie française « est consulté sur les projets et propositions d'actes prévus à l'article 140 dénommés « lois du pays » à caractère économique ou social » ; que la « loi du pays » contestée a pour unique objet de créer une taxe de solidarité sur les alcools et les tabacs ; qu'ainsi, elle ne revêt pas un « caractère social » au sens de l'article 151 précité, alors même que son produit est affecté à la Caisse de prévoyance sociale de la Polynésie française et qu'elle concourt, selon l'exposé des motifs, à l'objectif gouvernemental de réduction de la consommation d'alcool et de tabac ; que, dès lors, le moyen tiré de ce que le projet de « loi du pays » aurait dû être soumis à l'avis du conseil économique, social et culturel de la Polynésie française préalablement à son examen par l'assemblée de la Polynésie française doit être écarté ;

Considérant, en deuxième lieu, que l'article 66 de la loi organique du 27 février 2004 prévoit que « les actes du président de la Polynésie française autres que ceux qui sont mentionnés aux articles 39, 65, 73 et 81 sont contresignés par les ministres chargés de leur exécution » ; que les sociétés requérantes soutiennent que ces

dispositions ont été méconnues du fait que l'arrêté du président soumettant le projet de « loi du pays » à l'assemblée de la Polynésie française ne comportait pas le contreseing des ministres chargés de son exécution ;

Considérant toutefois qu'il n'est pas contesté que le projet de « loi du pays » a été adopté par le conseil des ministres de la Polynésie française ; que les éventuelles irrégularités affectant les conditions de transmission des projets de « loi du pays » à l'assemblée de la Polynésie française sont sans incidence sur la légalité de celles-ci ;

En ce qui concerne la légalité interne :

Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que le montant des prélèvements attaqués serait tel qu'il porterait atteinte au principe de la liberté du commerce et de l'industrie ;

Considérant que l'article 4 de la « loi du pays » attaquée instaure, pour les tabacs, un taux unique ; que, par suite, le moyen tiré de ce qu'il méconnaîtrait le principe d'égalité devant les charges publiques en ce qu'il établirait une distinction selon les types de tabac manque en fait ;

Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que les tarifs fixés, pour les alcools, par la « loi du pays » attaquée soient entachés d'erreur manifeste d'appréciation ; que, eu égard à l'objectif de santé publique susmentionné, l'assemblée de Polynésie française a pu, sans méconnaître le principe d'égalité devant les charges publiques, prévoir deux tarifs différents selon le titre alcoométrique volumique et retenir un tarif plus élevé pour les boissons les plus alcoolisées ;

Considérant, en revanche, que le 2° de l'article 7 de la « loi du pays » contestée exonère de la taxe de solidarité sur les alcools les boissons alcooliques consommées dans les « établissements de restauration qui auront passé une convention d'agrément touristique avec le territoire » ; qu'il ressort des pièces du dossier que cette exonération a été prévue en raison de l'intérêt que ces établissements, dans lesquels le prix de vente des boissons alcooliques est réglementé, présentent pour le développement touristique ; que, toutefois, si le développement du tourisme est susceptible de constituer un motif d'intérêt général de nature à justifier légalement une mesure d'exonération, la portée et les conditions de délivrance de l'agrément à laquelle cette exonération est subordonnée ne sont pas définies avec précision ; que la différence de situation résultant de l'exonération litigieuse ne repose dès lors pas sur des bases clairement définies ; qu'en outre, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'elle se trouve en rapport avec l'objectif d'intérêt général poursuivi et qu'elle ne porte pas une atteinte excessive tant à l'objectif de santé publique poursuivi par la « loi du pays » qu'au principe d'égalité devant l'impôt ; que les sociétés requérantes sont, dès lors, fondées à en demander l'annulation ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les sociétés requérantes sont seulement fondées à demander au Conseil d'Etat de déclarer illégal le 2° de l'article 7 de la « loi du pays » attaquée ; que cette disposition est divisible du reste de la « loi du pays » n° 2005-8 du 6 décembre 2005 ;

DE C I D E :

Article 1er : L'intervention de M. A n'est pas admise.

Article 2 : Le 2° de l'article 7 de la « loi du pays » du 6 décembre 2005 portant création d'une taxe de solidarité sur les alcools et les tabacs est illégal et ne peut être promulgué.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté. [...]

- **CE, 16 octobre 2013 n° 365141**

[...]

1. Considérant qu'en vertu de l'article 180-2 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, les actes dénommés " lois du pays " relatifs aux impôts et taxes sont publiés au Journal officiel de la Polynésie française et promulgués par le président de la Polynésie française au plus tard le lendemain de leur adoption ; que, sur le fondement des dispositions combinées de l'article 180-1 et du II de l'article 180-3 de la même loi, ces actes peuvent faire l'objet, dans le délai d'un mois suivant la publication de leur acte de promulgation, d'un recours devant le Conseil d'Etat exercé par les personnes physiques ou morales justifiant d'un intérêt à agir ; qu'en application des dispositions de l'article 180-4 de cette loi, le Conseil d'Etat se prononce alors dans un délai de trois mois à compter de sa saisine et annule toute disposition de ces actes contraire à la Constitution, aux lois organiques, aux engagements internationaux ou aux principes généraux du droit ;

2. Considérant que, le 10 décembre 2012, l'assemblée de la Polynésie française a adopté la proposition de " loi du pays " n° 2012-30 portant dispositions relatives aux importations non commerciales effectuées par les particuliers ; que cette " loi du pays " a été promulguée et publiée au Journal officiel de la Polynésie française le lendemain de son adoption ; que la Fédération générale du commerce et les autres requérantes en demandent l'annulation,

dans le cadre du contrôle juridictionnel prévu par les dispositions mentionnées plus haut des articles 180-1 et suivants de la loi organique du 27 février 2004 ;

Sur la légalité externe de la " loi du pays " attaquée :

3. Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que, contrairement à ce qu'allèguent les requérantes, la proposition d'acte devenue la " loi du pays " attaquée était accompagnée d'un exposé des motifs, conformément aux prévisions du deuxième alinéa de l'article 141 de la loi organique du 27 février 2004 ;

4. Considérant, en deuxième lieu, que contrairement à ce que soutiennent les requérants, les dispositions de l'article 142 de la même loi organique ne font pas obstacle à ce que l'auteur d'une proposition de " loi du pays " soit désigné comme rapporteur de cette proposition, pour l'application de cet article ; qu'en outre, le contenu du rapport écrit dont cette proposition fait l'objet avant sa mise en discussion, conformément aux articles 130 et 142 de la loi organique, est sans incidence sur la régularité de la procédure d'adoption de la " loi du pays attaquée ", dès lors que ce contenu n'est pas tel qu'il doit conduire à regarder le rapport comme inexistant ; qu'ainsi, les requérantes ne peuvent utilement se prévaloir des simples circonstances, à les supposer établies, qu'en l'espèce le rapport dont la " loi du pays " attaquée a fait l'objet n'aurait pas pris en compte les observations émises par la commission compétente ayant examiné cette proposition, en méconnaissance de l'article 27 du règlement intérieur de l'assemblée de la Polynésie française, ou qu'il n'aurait pas comporté les éléments factuels ou chiffrés nécessaires à une correcte information des membres de cette assemblée ;

5. Considérant, en troisième lieu, que le II de l'article 151 de la loi organique du 27 février 2004 prévoit que le conseil économique, social et culturel de la Polynésie française " est consulté sur les projets et propositions d'actes prévus à l'article 140 dénommés 'lois du pays' à caractère économique ou social " ; que, toutefois, la " loi du pays " contestée a pour seuls objets, d'une part, de modifier le champ d'application de la franchise de droits et taxes à l'importation prévue par les dispositions combinées de l'article 159 de la délibération du 18 janvier 1963 de l'assemblée territoriale de la Polynésie française portant réglementation du service des douanes en Polynésie française, de la délibération de l'assemblée de la Polynésie française du 18 novembre 1999 portant réglementation du régime douanier applicable à l'importation et à l'exportation des colis et envois postaux et de la " loi du pays " du 9 décembre 2011 portant diverses mesures fiscales à l'importation dans le cadre du budget de la Polynésie française pour l'exercice 2012, d'autre part, de modifier les taux de ces droits et taxes à l'importation ; qu'ainsi, la " loi du pays " attaquée ne revêt pas un " caractère économique ou social " au sens de l'article 151 déjà cité de la loi organique du 27 février 2004 ; que, dès lors, doit être écarté le moyen tiré de ce que la proposition de texte devenue la " loi du pays " attaquée aurait dû être soumise à l'avis du conseil économique, social et culturel de la Polynésie française avant d'être examinée par l'assemblée de la Polynésie française ;

6. Considérant, en quatrième lieu, que, s'il ressort des pièces du dossier, notamment du compte-rendu de la séance au cours de laquelle la " loi du pays " attaquée a été adoptée, qu'une langue autre que le français a été utilisée, de manière ponctuelle, au cours des débats, une telle méconnaissance des dispositions du premier alinéa de l'article 57 de la loi organique du 27 février 2004, qui n'a pas pour conséquence d'entraver l'exercice du contrôle de légalité du texte ainsi adopté ou de priver toute personne, y compris les membres de l'assemblée, des garanties d'accès et de compréhension indispensables au débat démocratique, n'a pas, dans les circonstances de l'espèce, entaché la procédure d'adoption de la " loi de pays " attaquée d'une irrégularité de nature à en affecter la légalité ;

7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les requérantes ne sont pas fondées à soutenir que la " loi du pays " attaquée aurait été prise au terme d'une procédure irrégulière ;

Sur la légalité interne de la " loi du pays " attaquée :

En ce qui concerne le respect de la loi organique :

8. Considérant qu'il résulte des termes mêmes du I de l'article 144 de la loi organique du 27 février 2004 que les dispositions de son dernier alinéa, en vertu duquel " aucune augmentation de dépenses ou diminution de recettes ne peut être adoptée si elle ne trouve pas sa contrepartie dans les recettes prévues ou si elle n'est pas accompagnée d'une proposition de relèvement de taxe, de création de taxe ou d'économie de même importance ", ne s'appliquent qu'aux délibérations par lesquelles l'assemblée de la Polynésie française adopte le budget de la Polynésie française ; que, dès lors, les requérantes ne peuvent utilement soutenir que la " loi du pays " attaquée méconnaîtrait ces dispositions ;

En ce qui concerne l'erreur manifeste d'appréciation :

9. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la " loi du pays " attaquée a pour principal objectif, dans l'intérêt des particuliers résidant en Polynésie française et dans celui des contribuables de cette collectivité,

auxquels incombent indirectement les coûts d'organisation et de fonctionnement des opérations de dédouanement réalisées par les services compétents de la collectivité, de simplifier et raccourcir les procédures de dédouanement applicables aux particuliers souhaitant acquérir des biens de faible valeur en douane, à titre occasionnel et pour un usage non commercial, auprès d'entreprises établies hors du territoire fiscal polynésien ; que cette mesure consiste, d'une part, à porter de 10.000 à 30.000 francs CFP, soit 250 euros environ, le montant de la franchise de droits et taxes à l'importation applicable à ces acquisitions, d'autre part, à supprimer la taxe de 5 p. 100 auparavant appliquée à ces mêmes acquisitions lorsqu'elles portaient sur des biens d'une valeur comprise entre 10.000 et 30.000 francs CFP ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'en se fixant un tel objectif et en adoptant, à cet effet, la " loi du pays " attaquée, les autorités compétentes aient commis une erreur manifeste d'appréciation ;

En ce qui concerne le principe d'égalité :

10. Considérant, en premier lieu, que, contrairement à ce que soutiennent les requérantes, la " loi du pays " attaquée n'institue aucune discrimination au sein des entreprises établies sur le territoire de la Polynésie française et commercialisant leurs produits auprès des particuliers résidant sur ce territoire ;

11. Considérant, en deuxième lieu, que les requérantes ne peuvent utilement se prévaloir, pour établir qu'une " loi du pays " relative aux impôts et taxes méconnaîtrait le principe d'égalité en créant une distorsion de concurrence injustifiée, des régimes de droits et taxes à l'importation éventuellement applicables aux entreprises établies hors du territoire de la Polynésie française, quand bien même ces entreprises commercialiseraient leurs produits auprès des particuliers résidant sur ce territoire ;

12. Considérant, en troisième lieu, que le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes, pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des différences de situation susceptibles de la justifier ; qu'ainsi qu'il a été dit plus haut, la " loi du pays " attaquée a pour objet de modifier le régime des droits et taxes applicables aux importations effectuées par des particuliers, dépourvues de tout caractère commercial et réalisées par la voie maritime ou aérienne ; que, contrairement à ce que soutiennent les requérantes, les particuliers résidant en Polynésie française et acquérant des biens à titre occasionnel pour un usage non commercial se trouvent, au regard de cet objet, dans une situation différente des entreprises établies en Polynésie française et procédant à des importations dans le cadre de leurs activités commerciales ; que la différence de traitement instituée par la " loi du pays " attaquée consiste en une franchise de droits bénéficiant aux seules importations effectuées par les particuliers et est, par suite, en rapport avec l'objet de cette " loi du pays " ; que cette différence porte exclusivement sur les biens d'une valeur en douane inférieure ou égale à 30.000 francs CFP, soit environ 250 euros ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'une telle différence soit manifestement disproportionnée, au regard des situations respectives de ces deux catégories de contribuables ;

13. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de ce que la " loi du pays " méconnaîtrait le principe d'égalité doit être écarté ;

En ce qui concerne l'atteinte portée à la situation des requérantes :

14. Considérant que les requérantes ne sauraient se fonder sur la simple fréquence des changements de réglementation douanière ayant précédé l'adoption de la " loi du pays " attaquée pour soutenir que ce texte méconnaîtrait le principe de sécurité juridique ; qu'en tout état de cause, elles n'apportent pas les justifications nécessaires pour apprécier le caractère excessif des atteintes que la " loi du pays " attaquée porterait à leur situation personnelle ou à la situation générale des acteurs économiques polynésiens ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance du principe de sécurité juridique ne peut être accueilli ;

15. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de statuer sur la recevabilité de la requête, que la Fédération générale du commerce et les autres requérantes ne sont pas fondées à demander l'annulation de la " loi du pays " qu'elles attaquent ;

Sur les conclusions des parties présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

16. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de la Polynésie française qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante ;

17. Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par le président de la Polynésie française et le président de l'assemblée de la Polynésie française au titre des mêmes dispositions ;

DECIDE :

Article 1er : La requête de la Fédération générale du commerce et autres est rejetée. [...]

- **CE, 12 mai 2014, n^{os} 370600, 370601, 370724 et 371261**

[...]

1. Considérant qu'en vertu de l'article 180-2 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, les actes dénommés " lois du pays " relatifs aux impôts et taxes sont publiés au Journal officiel de la Polynésie française et promulgués par le président de la Polynésie française au plus tard le lendemain de leur adoption ; que, sur le fondement des dispositions combinées de l'article 180-1 et du II de l'article 180-3 de la même loi, ces actes peuvent faire l'objet, dans le délai d'un mois suivant la publication de leur acte de promulgation, d'un recours devant le Conseil d'Etat exercé par les personnes physiques ou morales justifiant d'un intérêt à agir ; qu'en application des dispositions de l'article 180-4 de cette loi, le Conseil d'Etat annule toute disposition de ces actes contraire à la Constitution, aux lois organiques, aux engagements internationaux ou aux principes généraux du droit ;

2. Considérant que, le 13 juillet 2013, l'assemblée de la Polynésie française a adopté la proposition de " loi du pays " portant modification du code des impôts ; que cet acte a été promulgué et publié au Journal officiel de la Polynésie française le 16 juillet 2013 ; que les auteurs des requêtes visées ci-dessus en demandent l'annulation, en tout ou en partie, dans le cadre du contrôle juridictionnel prévu par les dispositions mentionnées plus haut des articles 180-1 et suivants de la loi organique du 27 février 2004 ; que ces requêtes présentent à juger des questions semblables ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Sur l'intervention des sociétés Prince Hinoi et Odyssey Tahiti Jeunesse au soutien de la requête n° 370600 :

3. Considérant que les sociétés Prince Hinoi et Odyssey Tahiti Jeunesse justifient d'un intérêt suffisant à l'annulation de la " loi du pays " attaquée ; qu'ainsi, leur intervention est recevable ;

Sur les conclusions tendant à ce que les écritures du président de l'assemblée de la Polynésie française soient écartées des débats :

4. Considérant que l'article 137 de la loi organique du 27 février 2004 autorise le président de l'assemblée de la Polynésie française à défendre devant les juridictions au nom de cette assemblée ; que, par suite, il n'y a pas lieu de faire droit à la demande tendant à ce que ses écritures soient écartées des débats ;

Sur la légalité externe :

5. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 118 de la loi organique du 27 février 2004 : " L'assemblée de la Polynésie française (...) se réunit de plein droit le deuxième jeudi qui suit l'élection de ses membres, sous la présidence de son doyen d'âge. " ; qu'aux termes du quatrième alinéa de l'article 3-1 du règlement intérieur de l'assemblée de la Polynésie française : " (...) pour l'année 2013, la session administrative s'ouvre à la date de la réunion de plein droit prévue au second alinéa de l'article 118 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifié portant statut d'autonomie de la Polynésie française et dure 60 jours. " ; qu'il ressort des pièces du dossier que, conformément à ces dispositions, l'assemblée de Polynésie française s'est réunie à partir du 16 mai 2013, à la suite de la proclamation des résultats de l'élection de ses représentants le 6 mai 2013 ; que, par suite et contrairement à ce que soutiennent les requérants, la " loi du pays " attaquée, qui a été délibérée le 13 juillet 2013, a été adoptée dans le cadre d'une session régulièrement convoquée ; que, par ailleurs, aucune règle n'interdit d'adopter des " lois du pays " à caractère fiscal en dehors de la session qualifiée de " budgétaire " par l'article 3-1 du règlement intérieur de l'assemblée territoriale ;

6. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article 130 de la loi organique du 27 février 2004 : " Tout représentant à l'assemblée de la Polynésie française a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires qui font l'objet d'un projet ou d'une proposition d'acte prévu à l'article 140 dénommé "loi du pays" ou d'autres délibérations. / A cette fin, les représentants reçoivent, douze jours au moins avant la séance pour un projet ou une proposition d'acte prévu à l'article 140 dénommé "loi du pays" (...) un rapport sur chacune des affaires inscrites à l'ordre du jour " ; qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 142 de cette même loi : " Aucun projet ou proposition d'acte prévu à l'article 140 dénommé "loi du pays" ne peut être mis en discussion et aux voix s'il n'a fait au préalable l'objet d'un rapport écrit, conformément à l'article 130, déposé, imprimé et publié dans les conditions fixées par le règlement intérieur. " ;

7. Considérant, d'une part, qu'il ressort des pièces des dossiers que le rapport sur le projet de " loi du pays ", examiné lors de la séance du 13 juillet 2013 a été déposé le 1er juillet 2013 et distribué le jour même aux représentants ; qu'ainsi, le délai de douze jours, qui n'est pas un délai franc, a été respecté ; que, d'autre part, le contenu du rapport écrit dont ce projet a fait l'objet avant sa mise en discussion, conformément aux articles 130 et 142 de la loi organique, est sans incidence sur la régularité de la procédure d'adoption de la " loi du pays " attaquée, dès lors que ce contenu n'est pas tel qu'il doive conduire à regarder le rapport comme inexistant ; que, dès lors, le droit à l'information des représentants n'a pas, en l'espèce, été méconnu ;

8. Considérant, en troisième lieu, que le II de l'article 151 de la loi organique du 27 février 2004 prévoit que le conseil économique, social et culturel de la Polynésie française " est consulté sur les projets et propositions d'actes prévus à l'article 140 dénommés " lois du pays " à caractère économique ou social " ; que, toutefois, la " loi du pays " contestée, dont l'objet exclusivement fiscal est de modifier plusieurs articles du code des impôts de Polynésie française, ne revêt pas un " caractère économique ou social " au sens de l'article 151 de la loi organique ; que, dès lors, doit être écarté le moyen tiré de ce que le projet de " loi du pays " aurait dû être soumis à l'avis du conseil économique, social et culturel de la Polynésie française ;

9. Considérant, en quatrième lieu, que les conditions de promulgation d'une " loi du pays " sont sans effet sur sa légalité ;

Sur la légalité interne :

En ce qui concerne la recevabilité financière :

10. Considérant qu'aux termes du quatrième alinéa du I de l'article 144 de la loi organique du 27 février 2004 : " Aucune augmentation de dépenses ou diminution de recettes ne peut être adoptée si elle ne trouve pas sa contrepartie dans les recettes prévues ou si elle n'est pas accompagnée d'une proposition de relèvement de taxe, de création de taxe ou d'économie de même importance. " ; qu'il ressort des pièces du dossier et n'est d'ailleurs pas contesté que la " loi du pays " attaquée, si elle comporte certaines mesures d'allègement des impôts, a pour objet principal et global l'augmentation des recettes fiscales de la Polynésie française ; que, par suite, le moyen tiré de ce que les dispositions de la " loi du pays " auraient été déclarées irrecevables, en raison des " allègements significatifs d'impositions " à laquelle elles procèdent, ne peut, en tout état de cause, qu'être écarté ;

En ce qui concerne le principe de non-rétroactivité :

11. Considérant que l'article 145 de la loi organique du 27 février 2004 dispose que, lorsque le budget de la Polynésie française a été adopté, les " lois du pays ", relatives aux impôts et taxes, " entrent en vigueur le 1er janvier qui suit la date de la première réunion de l'assemblée de la Polynésie française consacrée à l'examen du projet de budget alors même qu'elles n'auraient pas été publiées avant cette date " ; que, sous cette réserve, les " lois du pays ", qui sont des actes administratifs, sont soumises au principe en vertu duquel les règlements ne disposent que pour l'avenir ;

Quant à la taxe sur les surfaces commerciales :

12. Considérant que le 15° de l'article LP. 1er de la " loi du pays " du 16 juillet 2013 crée une taxe sur les surfaces commerciales, dont le tarif varie en fonction de la surface de vente et du chiffre d'affaires d'un établissement assujéti ; que ces dispositions, qui s'inspirent du régime de la taxe sur les surfaces commerciales prévue, pour la métropole et les départements d'outre-mer, à l'article 3 de la loi du 13 juillet 1972, doivent s'entendre comme fixant un fait générateur constitué par l'existence de l'établissement au 1er janvier de l'année au titre de laquelle la taxe sur les surfaces commerciales est due ; que si l'article LP. 1er prévoit la prise en compte, pour le calcul de la

taxe, d'éléments constatés l'année précédant l'année d'imposition et si, en vertu de l'article LP. 3, plusieurs dispositions de l'article LP. 1er, dont le 15°, " sont applicables aux exercices clos à compter du 31 décembre 2013 ", ces dernières dispositions doivent s'interpréter, eu égard à la nature et à l'assiette de la taxe, comme impliquant qu'elle s'applique pour la première fois à des situations constituées au 1er janvier 2014 ;

13. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions attaquées, qui retiennent, pour l'application de la taxe en cause, un fait générateur postérieur à leur entrée en vigueur, ne revêtent aucun caractère rétroactif ;

Quant à l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur les transactions :

14. Considérant que, dans sa version antérieure à sa modification par le 24° de l'article LP. 1er de la " loi du pays " attaquée, l'article LP. 918-2 du code des impôts disposait : " Le crédit d'impôt est imputable par l'investisseur sur l'impôt sur les sociétés ou sur l'impôt sur les transactions, dans la limite de 65 % du montant de l'impôt dû, au titre de l'exercice au cours duquel le financement est effectué, au sens de l'article LP. 916-11. Le solde éventuel est imputable sur l'impôt dû au titre des trois exercices suivants dans la même limite d'imputation de 65 %. Le solde éventuel constaté au terme de ces trois exercices suivants n'est pas remboursable. " ; que le 24° de l'article LP. 1er de la " loi du pays " attaquée abaisse de 65 % à 50 % la limite d'imputation du crédit d'impôt ; que le dernier alinéa de l'article LP. 3 de la même " loi du pays " dispose : " Le 24° de l'article LP. 1er est applicable, à compter du 1er janvier 2014, aux imputations de crédits d'impôts réalisées sur l'impôt sur les sociétés ou sur l'impôt sur les transactions, quelle que soit l'année de la levée des financements à raison de laquelle les crédits d'impôts sont ouverts et, par dérogation, le cas échéant, à l'article LP. 919-21, quelles que soient les règles relatives au fait générateur qui leur sont applicables. " ; qu'enfin, aux termes de l'article LP. 919-21 du même code : " Le fait générateur du programme d'investissement est constitué par le dépôt de la demande d'agrément à la direction générale des affaires économiques " ;

15. Considérant que si le crédit d'impôt en cause a pour origine la réalisation d'investissements pour lesquels une demande d'agrément a pu être déposée antérieurement, le mécanisme défini par l'article LP. 918-2 du code des impôts de la Polynésie française a seulement pour objet de définir les modalités selon lesquelles sera calculé l'impôt sur les sociétés ou l'impôt sur les transactions dû au titre de l'exercice au cours duquel leur financement est effectué ; qu'il résulte de l'article LP. 3 que l'abaissement de 65 % à 50 % de la limite d'imputation du crédit d'impôt n'est applicable qu'aux imputations de crédits d'impôts réalisées à compter du 1er janvier 2014 ; qu'ainsi, et alors même que les investissements correspondant ont pu donner lieu à agrément avant l'entrée en vigueur de la " loi du pays " attaquée, les dispositions contestées, qui se bornent à modifier les effets futurs de situations passées sans affecter aucune situation juridiquement constituée ni, en particulier, remettre en cause les imputations sur ces impôts faites au titre d'exercices clos antérieurs, ne revêtent pas non plus un caractère rétroactif ;

En ce qui concerne le principe d'égalité devant la loi et devant les charges publiques :

Quant à la taxe sur les surfaces commerciales :

16. Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que la taxe sur les surfaces commerciales mentionnée au point 12 a notamment pour objet d'assurer une participation plus significative des grandes surfaces à un développement équilibré du tissu économique ; qu'en assujettissant à cette taxe toutes les entreprises commerciales exploitant, dans les secteurs d'activités énumérés, des magasins de commerce de détail dont la surface de vente est supérieure ou égale à 800 mètres carrés à Tahiti, à 600 mètres carrés dans les autres îles, l'assemblée de la Polynésie française s'est fondée sur une différence objective de situation existant entre ces entreprises et celles exploitant des commerces dont la surface de vente est inférieure, au regard de l'objectif d'intérêt général qu'elle s'est fixé ; que, l'intégration, dans la surface de vente prise en compte pour le calcul de la taxe sur les surfaces commerciales, de la zone située entre les caisses et les portes d'entrée et de sortie de l'établissement, qui permet de tenir compte de la taille des centres commerciaux assujettis, constitue un critère objectif et rationnel en lien direct avec l'objectif poursuivi ; que, parmi les secteurs d'activités assujettis à cette taxe, figurent notamment les activités de commerce de détail relatives à " l'équipement de la personne (y compris soins, bijouterie, parfumerie-hygiène) ", dans leur définition issue de la délibération du 22 décembre 1994 réglementant l'implantation de certains commerces de vente au détail ; que, si ces commerces sont soumis à la taxe dès lors que leur surface de vente est égale ou supérieure à 500 mètres carrés à Tahiti et à 300 mètres carrés dans toutes les autres îles, cette différence de situation qui est adaptée à la concurrence effective entre grande distribution et petit commerce est en lien avec l'objectif fixé par la " loi du pays " ; que, si les requérants font valoir qu'une concession automobile ou un commerce de voitures d'occasion ne sont pas assujettis à cette taxe, il est constant qu'il n'existe pas dans ce secteur d'activités une concurrence effective entre grande distribution et petit

commerce ; qu'enfin, le second alinéa de l'article LP. 337-10, qui prévoit que les entreprises qui constatent un résultat comptable déficitaire à la clôture de l'exercice fiscal qui précède l'année d'imposition sont exonérées de la taxe sur les surfaces commerciales, applique un traitement différent à des situations différentes ; que par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que les dispositions du 15° de l'article LP. 1er de la " loi du pays " attaquée méconnaissent le principe d'égalité devant la loi fiscale ;

17. Considérant, en second lieu, qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'eu égard au domaine d'activité des entreprises assujetties, à leurs conditions d'exercice et à leurs modalités de fonctionnement, la taxe sur les surfaces commerciales créée par les dispositions attaquées - qui, en vertu de l'article LP. 337-10, est déductible des résultats soumis à l'impôt sur les bénéfices et prise en compte, le cas échéant, pour l'application du coefficient modérateur prévu, en matière d'impôt sur les transactions - aboutisse, par elle-même, à faire peser sur les entreprises redevables une charge manifestement excessive au regard de leurs facultés contributives ;

Quant à l'impôt sur les revenus de capitaux mobiliers pour les sociétés non commerciales :

18. Considérant que si, en règle générale, le principe d'égalité impose de traiter de la même façon des personnes qui se trouvent dans la même situation, il n'en résulte pas pour autant qu'il oblige à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes ; que les sociétés en nom collectif et, sous réserve qu'elles exercent une activité non commerciale, les sociétés civiles de personnes telles que les sociétés civiles immobilières et les sociétés civiles agricoles, dont les membres ou associés appréhendent personnellement les bénéfices, se trouvent dans une situation objectivement différente des autres contribuables ; que, par suite, l'abrogation, par le 7° de l'article LP 1er de la " loi du pays " attaquée, de l'article LP. 178-16 du code des impôts, qui exonérait de l'impôt sur les revenus de capitaux mobiliers les produits divers de parts d'intérêts détenues dans ces sociétés, ne porte pas atteinte au principe d'égalité devant la loi fiscale ;

Quant à la contribution supplémentaire à l'impôt sur les sociétés et la taxe sur le produit bancaire :

19. Considérant que le 3° de l'article LP. 1er de la " loi du pays " attaquée augmente de 7 % la contribution supplémentaire à l'impôt sur les sociétés majorée pour les exercices clos à partir du 31 décembre 2013 jusqu'aux exercices clos au 31 décembre 2015 ; que le 6° du même article LP. 1er relève, à l'article 161-4 du code des impôts, de 3 % à 4 % le taux de la taxe sur le produit net bancaire ;

20. Considérant que les dispositions contestées de la " loi du pays " ont notamment pour objet d'augmenter les recettes fiscales dans un souci de rétablissement des comptes publics, lequel constitue un motif d'intérêt général ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'eu égard au domaine d'activité des entreprises assujetties, à leurs conditions d'exercice, ainsi qu'à la détermination de l'assiette des taxes en cause, les dispositions attaquées, dont certaines sont temporaires, aboutissent, par elles-mêmes, d'une part, à faire peser sur les entreprises redevables du secteur bancaire une charge manifestement excessive au regard de leurs facultés contributives et, d'autre part, à méconnaître le principe d'égalité devant la loi ;

Quant à la taxe sur les activités d'assurance et la taxe sur les variations de provisions techniques :

21. Considérant que le 4° de l'article LP. 1er relève, à l'article LP. 131-4 du code des impôts, le taux de la taxe sur les variations de provisions techniques de 0,75 % à 2 % par mois écoulé entre la clôture de l'exercice au titre duquel la provision initiale ou la dotation complémentaire a été constituée et la clôture de l'exercice au titre duquel l'excédent de provisions a été réintégré ; que le 5° du même article LP. 1er relève, à l'article LP. 151-4 du même code, de 3 % à 4 % le taux de la taxe sur les activités d'assurance, taxe dont le montant acquitté est, par ailleurs, non déductible du résultat imposable ;

22. Considérant que les dispositions contestées de la " loi du pays " attaquée ont notamment pour objet, ainsi qu'il a été dit, d'augmenter les recettes fiscales dans un souci de rétablissement des comptes publics, lequel constitue un motif d'intérêt général ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'eu égard au domaine d'activité des entreprises assujetties et à leurs conditions d'exercice, les dispositions attaquées aboutissent, par elles-mêmes, à faire peser sur les entreprises redevables du secteur des assurances une charge manifestement excessive au regard de leurs facultés contributives ;

En ce qui concerne les moyens dirigés contre la taxe sur les recettes de publicité autre que télévisée :

23. Considérant que, selon l'article LP. 331-13 du code des impôts de la Polynésie française, dans sa rédaction

résultant du 14° de l'article LP. 1er de la " loi du pays " attaquée, cette taxe est calculée au taux de 5 % " lorsqu'elle est appliquée par les personnes visées à l'article D. 331-10 et dont le chiffre d'affaires est compris entre 0 et 200 000 000 F CFP " et que ce taux est porté à 10 % " lorsqu'elle est appliquée par les personnes visées à l'article D. 331-10° et dont le chiffre d'affaires est compris entre 200 000 001 F CFP et 500 000 000 CFP " et à 18 % " lorsqu'elle est appliquée par les personnes visées à l'article D. 331-10 et dont le chiffre d'affaires est supérieur à 500 000 001 F CFP " ;

24. Considérant que les sociétés SELN et SOC La Dépêche soutiennent, sans être utilement contredites en défense, qu'elles sont les seules entreprises assujetties aux deux nouveaux taux de 10 % et de 18 % institués par le 14° de l'article LP. 1er de la " loi du pays " attaquée, en lieu et place du taux, jusque là unique, de 5 % ; qu'il ressort des pièces du dossier, d'une part, que cette augmentation de la fiscalité pesant sur ces entreprises de presse, au demeurant de faible impact budgétaire pour la Polynésie française, est susceptible de menacer leur pérennité - alors que les requérants font valoir que le pluralisme des quotidiens d'information politique et générale est un objectif de valeur constitutionnelle - d'autre part, que ces dispositions ont pour objet de sanctionner la ligne éditoriale des journaux édités par les sociétés requérantes, dont le président de la Polynésie française a indiqué publiquement, s'agissant des " Nouvelles de Tahiti ", dans une déclaration faite au mois de juillet 2013 dont l'existence n'est pas contestée en défense, qu'elles sont " un média politique et lorsqu'on entre dans le champ politique, il faut s'attendre à être traité comme tel. " ; que, dans les circonstances de l'espèce, l'existence d'un détournement de pouvoir doit être regardée comme établi ; que, dès lors et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête n° 371261, il y a lieu d'annuler les dispositions du 14° de l'article LP. 1er de la " loi du pays " attaquée, lesquelles sont divisibles des autres dispositions de ce texte ;

25. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les auteurs des trois premières requêtes ne sont pas fondés à demander l'annulation des dispositions qu'ils attaquent ; qu'en revanche, les sociétés SOC La Dépêche et SELN sont fondées à demander l'annulation des dispositions du 14° de l'article LP. 1er de la " loi du pays " du 16 juillet 2013 ;

Sur les conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761 1 du code de justice administrative :

26. Considérant, d'une part, que, sous le n° 371261, il y a lieu de mettre à la charge de la Polynésie française la somme de 1 500 euros à verser, respectivement à la société SOC La Dépêche et à la société SELN au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

27. Considérant, d'autre part, qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de chacun des auteurs des requêtes n°s 370600, 370601, 370724 une somme de 500 euros à verser à la Polynésie française au titre des mêmes dispositions, lesquelles font obstacle à ce qu'il soit fait droit aux conclusions qu'ils présentent sur ce même fondement ; qu'enfin les intervenants n'ayant pas la qualité de partie à l'instance, leurs conclusions présentées au même titre ne sauraient être accueillies ;

D E C I D E :

Article 1er : L'intervention des sociétés Prince Hinoi et Odyssey Tahiti Jeunesse est admise.

Article 2 : Le 14° de l'article LP. 1er de la " loi du pays " du 16 juillet 2013 portant modification du code des impôts de la Polynésie française est annulé.

Article 3 : La Polynésie française versera respectivement à la société SOC La Dépêche et à la société SELN la somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les requêtes nos 370600, 370601 et 370724 sont rejetées.

- **CE, avis, 20 juin 2019 n° 397908**

Le Gouvernement a décidé de rendre public l'avis rendu par le Conseil d'État sur un projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique

[...]

Extension du champ du référendum

14. L'article 2 du projet de loi constitutionnelle élargit le champ du référendum législatif prévu à l'article 11 de la Constitution et supprime les alinéas 3 à 6 de cet article, relatifs au référendum d'initiative partagée, qui sont

repris, avec des modifications, à l'article 9 du projet pour être désormais inscrits, dans le nouveau titre XI relatif à la participation citoyenne, à l'article 69 de la Constitution.

15. En indiquant que les projets de loi relatifs à l'organisation des pouvoirs publics prévus par l'article 11 peuvent concerner les pouvoirs publics territoriaux aussi bien que les pouvoirs publics nationaux, le projet apporte une précision qui n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

16. Plus délicat est l'élargissement du champ du référendum aux « réformes relatives aux questions de société ».

Evulsive par nature, tributaire des débats d'une époque, la notion de « questions de société » ne répond en effet pas à une définition précise. Elle couvre des sujets touchant aux droits et à la vie de la personne et même à son intimité, comme l'interruption volontaire de grossesse, l'aide à la procréation, le mariage, la fin de vie. Elle s'applique aussi à des questions collectives, relatives à la vie en commun, telles que la laïcité et les signes religieux dans l'espace public ou l'accueil et l'intégration des étrangers. Son extension ou non à la fiscalité ou à la législation pénale fait débat. Si la législation fiscale ne relève pas du champ des réformes relatives à la politique économique ou sociale qui sont déjà dans le champ de l'article 11 de la Constitution, son inclusion dans le périmètre des questions de société pourrait prêter à discussion. Dès lors que l'intention du Gouvernement est de ne pas inclure dans l'extension proposée les questions fiscales et pénales, le Conseil d'Etat recommande que l'exposé des motifs le mentionne expressément. La seule existence de sanctions pénales ne suffit toutefois pas à faire entrer une question de société dans le champ pénal.

Les questions de société, quelle que soit leur étendue, appellent en outre souvent des examens préalables approfondis et demandent échanges et réflexions. L'utilisation du référendum à leur sujet appelle en conséquence prudence et précaution.

Le Conseil d'Etat estime toutefois que les interrogations qu'inspirent ces observations peuvent être surmontées. Il rappelle d'abord que les projets soumis à référendum en application de l'article 11 de la Constitution doivent respecter l'ensemble des droits et libertés garantis par la Constitution. Il constate ensuite qu'une aspiration existe à un recours plus ouvert au référendum, que les élargissements apportés par les révisions du 4 août 1995 puis du 23 juillet 2008 aux réformes économiques et sociales puis environnementales et aux services publics qui y concourent n'ont pas permis de satisfaire. S'agissant du référendum à l'initiative du président de la République sur proposition du gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, l'ensemble des garanties offertes par la procédure est de nature à assurer un choix pesé sur le sujet de société soumis au référendum. En outre, le Conseil constitutionnel pourrait sans doute, même s'il ne s'est pas encore expressément prononcé sur ce point, contrôler, au travers des recours qu'il admet contre les décrets qui organisent un référendum en application de l'article 11 de la Constitution, que la question posée entre dans le champ de cet article et se trouve formulée dans des conditions qui garantissent la clarté et la sincérité du scrutin. S'agissant de l'initiative partagée pouvant conduire à l'organisation d'un référendum, telle qu'elle est aménagée par le projet de loi constitutionnelle, il appartiendra à la loi organique qui sera prise pour son application de prévoir les garanties appropriées pour en assurer suffisamment en amont le contrôle de constitutionnalité (voir points 37 à 38 du présent avis). Dans ces conditions, l'élargissement prévu par le projet de loi constitutionnelle, qui s'inscrit dans le respect des équilibres républicains, n'appelle pas de réserves de la part du Conseil d'Etat.

[...]
