



DIRECTION
DE LA
SÉANCE

*Division de la
séance et du droit
parlementaire*

Paris, le 30 décembre 2015

Loi de finances pour 2016
(Décision n° 2015-725 DC du 29 décembre 2015)

Saisi en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution par **137 sénateurs et 100 députés** de la loi de finances pour 2016, le Conseil constitutionnel a déclaré **contraires à la Constitution l'article 30**, relatif à la réforme de la taxe sur les transactions financières, pour un motif de procédure, et **l'article 77**, relatif à la réduction dégressive de la contribution sociale généralisée (CSG), pour méconnaissance du principe d'égalité devant la loi.

Il a écarté les griefs relatifs à la sincérité de la loi de finances et ceux dirigés contre les autres dispositions qui lui étaient déférées.

I. – Sincérité de la loi de finances

– Les requérants contestaient en premier lieu la **sincérité des prévisions de la loi de finances pour 2016** (hypothèses de croissance et d'inflation et prévisions de ressources et de charges).

Le Conseil constitutionnel a tout d'abord rappelé son considérant de principe, selon lequel « *la sincérité de la loi de finances de l'année se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine* », et considéré qu'il ne ressortait ni de l'avis du Haut conseil des finances publiques (HCFP) ni des autres éléments qui lui étaient soumis qu'une telle intention aurait entaché les prévisions sur lesquelles se fondait le texte déféré.

En outre, il a écarté le grief des députés tiré de ce que l'article liminaire présentait un solde structurel dont le calcul résultait d'une révision à la hausse de l'hypothèse de croissance potentielle figurant initialement dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019. Il a jugé à cet égard « *que si le Haut conseil des finances publiques a relevé dans son avis qu'une révision des hypothèses de croissance potentielle en dehors du cadre de la loi de programmation des finances publiques "ne permet pas de suivre convenablement l'évolution de la composante structurelle du déficit et nuit à la lisibilité de la politique budgétaire", une telle révision ne méconnaît aucune exigence constitutionnelle* ».

Sur ce point, le commentaire aux *Cahiers* précise qu'« *aucune disposition constitutionnelle ou organique ne s'oppose à ce que le Gouvernement modifie les hypothèses de croissance potentielle dans le cours de l'application d'une loi de programmation des finances publiques. Cette révision doit seulement s'appuyer sur des éléments économiquement fondés.*

« *L'allégation d'une méconnaissance des dispositions de l'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques était sans portée. S'il est prévu que le HCFP doit retenir "la trajectoire de produit intérieur brut potentiel figurant dans le rapport annexé à cette même loi", cela n'emporte aucune conséquence sur la liberté d'appréciation*



du législateur lorsqu'il adopte la loi de finances, qui n'a pas à être contrôlée par le Conseil constitutionnel au regard de la loi de programmation. »

– Les sénateurs requérants contestaient, en second lieu et plus spécialement, la **sincérité de certaines dispositions de la loi de finances** (création d'un compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » et d'un programme « Service public de l'énergie » au sein de la mission « Écologie, développement et mobilité durable » du budget général de l'État) en raison de leur introduction tardive dans le texte, au stade de la nouvelle lecture.

Considérant « qu'il ressort des travaux parlementaires que, lors de la nouvelle lecture de la loi de finances à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a présenté des amendements pour tirer les conséquences des mesures prévues par le projet de loi de finances rectificative, alors en discussion, tendant à la création d'un nouveau compte d'affectation spéciale et réformant la contribution au service public de l'électricité », le Conseil constitutionnel a jugé « que les dispositions ainsi introduites en nouvelle lecture n'ont pas eu pour objet ou pour effet d'altérer la sincérité de la loi de finances pour 2016 ».

II. – Non-conformité à la Constitution des articles 30 et 77

– L'article 30 visait à élargir aux opérations intrajournalières (« *intraday* ») le champ d'application de la taxe sur les transactions financières. Sans se prononcer sur le fond, le Conseil constitutionnel a fait droit au grief de procédure soulevé par les sénateurs requérants. Constatant que les dispositions déferées n'auraient eu aucun impact sur le budget de l'année 2016 compte tenu de la modification au cours de la navette des règles de leur entrée en vigueur, il les a censurées au motif qu'elles avaient été placées à tort dans la première partie de la loi de finances pour 2016, en méconnaissance des règles de procédure résultant du I de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Le commentaire aux *Cahiers* relève que « *le Conseil constitutionnel n'a jamais soulevé d'office la méconnaissance de cet article 34 de la loi organique par les dispositions d'une loi de finances* » et qu'il « *n'a pas estimé que la circonstance que la disposition censurée avait initialement été valablement insérée en première partie devait conduire à ne pas prononcer sa censure. Il était effectivement loisible au législateur de déplacer celle-ci dès lors qu'il apparaissait qu'elle n'avait plus sa place dans la première partie.* »

– L'article 77, introduit à l'initiative des députés (« amendement Ayrault »), prévoyait, pour augmenter le pouvoir d'achat des foyers les plus modestes et accroître le taux de recours à la prime d'activité, le versement d'une fraction de cette prime sous la forme d'une réduction dégressive de contribution sociale généralisée (CSG).

Relevant que le bénéfice de ce mécanisme était réservé aux seuls travailleurs salariés ou agents publics, à l'exclusion des travailleurs non salariés, alors même que sont éligibles à la prime d'activité « *les travailleurs aux ressources modestes, qu'ils soient salariés ou non salariés* » (en vertu de l'article



L. 841-1 du code de la sécurité sociale), le Conseil constitutionnel a considéré que le législateur avait ainsi traité différemment des personnes se trouvant dans des situations identiques et que cette différence de traitement n'était pas en rapport avec l'objet de la loi¹. Il a dès lors censuré ces dispositions qui méconnaissaient le principe d'égalité devant la loi.

III. – Conformité à la Constitution des autres dispositions spécialement déferées

Le Conseil constitutionnel a déclaré **conformes à la Constitution** les autres dispositions spécialement déferées :

- l'article 33 (fixation de la dotation globale de fonctionnement pour l'année 2016), jugeant « *que le montant de la réduction de la dotation globale de fonctionnement représente 1,6 % des recettes des collectivités territoriales [et] n'est pas d'une ampleur telle qu'elle entraverait la libre administration des collectivités territoriales* », qu'« *aucune exigence constitutionnelle n'impose que la suppression ou la réduction d'une recette fiscale perçue par des collectivités territoriales soit compensée par l'allocation d'un montant de recettes comparable* » et écartant les griefs tirés de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi ;

- le 1^o du I de l'article 121 (transmission à l'administration fiscale de la répartition pays par pays des bénéficiaires et des agrégats économiques, comptables et fiscaux des grandes entreprises, dite « *reporting pays par pays* »), jugeant qu'il ne portait atteinte ni au principe d'égalité ni à la liberté d'entreprendre dès lors, selon un **considérant de principe**, « *que ces éléments, s'ils peuvent être échangés avec les États ou territoires ayant conclu un accord en ce sens avec la France, ne peuvent être rendus publics* » ;

- et l'article 143 (inéligibilité aux aides personnelles au logement des particuliers rattachés au foyer fiscal de leurs parents si ces derniers sont assujettis à l'impôt de solidarité sur la fortune – ISF), écartant le grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité au motif que si les dispositions contestées créent bien une différence de traitement entre des personnes qui sont dans la même situation (au regard de l'attribution d'une aide sociale personnelle et de leur situation patrimoniale propre), le législateur a entendu poursuivre ainsi un objectif d'intérêt général (adaptation des conditions d'octroi d'une aide sociale en faveur du logement aux ressources dont dispose directement ou indirectement la personne afin de se loger) au moyen d'un critère en rapport avec cet objectif (critère d'assujettissement des parents de la personne à l'ISF s'agissant d'une aide sociale en faveur du logement).

Enfin, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il n'y avait lieu de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution.

¹ *Le commentaire aux Cahiers relève que « cette différence de traitement avait des conséquences significatives, tant en termes d'effet de trésorerie (décaissement retardé de cette prime pour les travailleurs non salariés) qu'en termes d'activation de la prime d'activité (démarche à effectuer pour les travailleurs non salariés). »*