

Paris, le 25 décembre 2023

OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT
sur la loi de finances pour 2024

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 22 décembre 2023, d'un recours d'au moins soixante sénateurs et de deux recours d'au moins soixante députés contre la loi de finances pour 2024. Ces recours, qui critiquent la procédure d'adoption de la loi, son absence de sincérité et tout ou partie de ses articles 30, 31, 32, 57, 67, 100, 101, 111, 143, 176, 197, 199, 208, 225 et 233, appellent, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

I. Sur la procédure d'adoption de la loi

1. Sur le respect du droit d'amendement

Les députés membres du groupe Les Républicains, auteurs de la troisième saisine, relèvent qu'aucun amendement parlementaire portant sur la première partie du projet de loi de finances n'a été discuté en séance publique à l'Assemblée nationale, compte tenu de la mise en œuvre « *extrêmement précoce* » des dispositions du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution. Ils regrettent également que les parlementaires et les citoyens qu'ils représentent ne puissent connaître le sort réservé à un grand nombre d'amendements régulièrement déposés, qui n'ont pas été déclarés irrecevables ni inscrits à l'ordre du jour d'une séance publique et apparaissent « en traitement » sur le site internet de l'Assemblée nationale. Il en résulterait une méconnaissance du droit d'amendement.

Ce grief doit être écarté.

Selon le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution : « *Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique* ».

Selon le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution : « *Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session* ». L'exercice de la prérogative ainsi conférée au Premier ministre n'est soumis à aucune autre condition que celles posées par ces dispositions (décision n° 2022-845 DC du 20 décembre 2022, paragr. 6 ; décision n° 2022-847 DC du 29 décembre 2022, paragr. 7).

D'une part, l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un projet ou d'une proposition de loi peut intervenir à tout moment lors de l'examen du texte par l'Assemblée nationale, sans qu'il soit nécessaire que les amendements retenus par le Gouvernement aient été débattus en commission ou en séance publique, ni que le texte sur le vote duquel est engagée sa responsabilité reprenne les articles et amendements adoptés par l'Assemblée nationale (décision n° 2022-845 DC du 20 décembre 2022, paragr. 10 ; décision n° 2022-847 DC du 29 décembre 2022, paragr. 11).

Est par suite dépourvue d'incidence la circonstance, mise en avant par les parlementaires requérants, qu'aucun amendement portant sur la première partie du projet de loi de finances n'aurait été débattu avant que la Première ministre n'engage la responsabilité du Gouvernement sur le vote de cette partie à l'issue de la séance publique du 18 octobre 2023.

D'autre part, il ne résulte pas des éléments soumis au Conseil constitutionnel que les amendements déposés sur le projet de loi de finances avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement n'auraient pas été soumis à un examen de recevabilité, publiés et distribués (décision n° 2022-845 DC du 20 décembre 2022, paragr. 17 ; décision n° 2022-847 DC du 29 décembre 2022, paragr. 26). Par suite, le grief tiré de la méconnaissance du droit d'amendement manque en fait.

2. Sur la mise en œuvre des dispositions du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution

Les députés auteurs de la troisième saisine rappellent que la Première ministre a engagé successivement la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale, en première et en nouvelle lectures, sur le vote de la première partie puis sur le vote de la seconde partie et de l'ensemble du projet de loi de finances pour 2024 et, en lecture définitive, sur l'ensemble du projet de loi. Ils rappellent que le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution prévoit que le Premier ministre peut engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale « *sur le vote d'un projet de loi de finances* » et vous demandent par conséquent de « *trancher en droit* » la question de savoir si le Premier ministre peut engager la responsabilité du Gouvernement sur le vote de chaque partie du projet de loi de finances ou s'il doit au contraire engager la responsabilité du Gouvernement sur le vote de l'ensemble du projet de loi.

Le Gouvernement rappelle toutefois que vous vous êtes déjà prononcés sur ce point.

Vous avez d'abord considéré que la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 n'a pas modifié les conditions dans lesquelles la responsabilité du Gouvernement peut être engagée sur le vote d'une loi de finances ou d'une loi de financement de la sécurité sociale (décision n° 2022-845 DC du 20 décembre 2022, paragr. 6 ; décision n° 2022-847 DC du 29 décembre 2022, paragr. 7).

S'agissant des lois de finances, vous avez rappelé qu'aux termes de l'article 42 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances : « *La seconde partie du projet de loi de finances de l'année (...) ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant l'adoption de la première partie* ». Ainsi, ces dispositions subordonnent la discussion de la seconde partie de la loi de finances de l'année, relative aux dépenses, à l'adoption de la première partie, relative aux ressources et aux données générales de l'équilibre budgétaire (décision n° 2022-847 DC du 29 décembre 2022, paragr. 8).

Vous en avez déduit, à l'occasion de l'examen de la loi de finances pour 2023, qu'en engageant successivement la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote de la première partie puis sur le vote de la seconde partie du projet de loi de finances, lors de son examen en première et en nouvelle lectures, la Première ministre avait mis en œuvre cette prérogative dans des conditions qui n'avaient méconnu ni le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution ni les exigences découlant de l'article 42 de la loi organique du 1^{er} août 2001 (décision n° 2022-847 DC du 29 décembre 2022, paragr. 9).

La Première ministre, qui a procédé à l'identique pour faire adopter le projet de loi de finances pour 2024 a, par suite, régulièrement mis en œuvre les dispositions du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution.

II. Sur la sincérité de la loi de finances

1. Sur les prévisions sur lesquelles la loi déferée est fondée

Les sénateurs auteurs de la première saisine et les députés auteurs de la troisième saisine soutiennent que les prévisions macroéconomiques sur lesquelles la loi déferée est fondée sont insincères. Ils critiquent, en particulier, la prévision de croissance de 1,4% qu'ils jugent « *manifestement surestimée* » par rapport à celle retenue par le consensus des économistes (0,8%) et à celle retenue par la Banque de France (0,9%). La prévision d'inflation serait également sous-estimée.

Les sénateurs requérants évoquent en outre « *une contradiction flagrante entre les informations dont a fait état publiquement le Gouvernement lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2024 et les informations retenues dans le texte qu'il a présenté au Sénat en première lecture, après l'engagement de sa responsabilité* » devant l'Assemblée nationale.

Toutes ces critiques doivent être écartées.

En premier lieu, selon l'article 32 de la loi organique du 1^{er} août 2001 : « *Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* ». Il en résulte que 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 (décision n° 2022-847 DC du 29 décembre 2022, paragr. 31).

Les prévisions de recettes et de dépenses doivent être initialement établies par le Gouvernement au regard des informations disponibles à la date du dépôt du projet de loi de finances. Il lui appartient d'informer le Parlement, au cours de l'examen de ce projet de loi, lorsque surviennent des circonstances de droit ou de fait de nature à les remettre en cause et, en pareille hypothèse, de procéder aux corrections nécessaires. Il incombe au législateur, lorsqu'il arrête ces prévisions, de prendre en compte l'ensemble des données dont il a connaissance et qui ont une incidence sur l'article d'équilibre (décision n° 2022-847 DC du 29 décembre 2022, paragr. 32).

La loi déferée est fondée sur les prévisions macroéconomiques suivantes au titre de l'année 2024 :

- une croissance du produit intérieur brut de 1,4% ;
- une hausse des prix à la consommation hors tabac 2,6% ;
- une progression de la masse salariale privée des branches marchandes non agricoles de 6,5%.

Le Haut Conseil des finances publiques a considéré, dans son avis n° HCFP-2023-8 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2024, que les prévisions d'inflation, d'une part, et d'évolution de la masse salariale dans les branches marchandes, d'autre part, étaient « *plausibles* ». Si, en revanche, il a estimé que la prévision de croissance retenue par le Gouvernement, supérieure à celle du *Consensus Forecasts* (0,8%), de la Banque de France (0,9%), de l'Observatoire français des conjonctures économiques (0,8%) et de l'institut Rexecode (0,4%) était « *élevée* », cette prévision n'excède que de 0,1 point celle retenue par le Fonds monétaire international et de 0,2 point celle retenue par la Commission européenne et l'Organisation de coopération et de développement économiques. Et si le Haut Conseil des finances publiques a par ailleurs qualifié d'« *optimiste* » la prévision de déficit public pour 2024 à hauteur de 4,4 points de produit intérieur brut, il a parallèlement relevé « *les incertitudes importantes qui entourent l'analyse de la situation économique* ».

Ainsi que vous l'avez considéré au paragraphe 13 de votre décision n° 2023-860 DC du 21 décembre 2023 relative à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2024, il ne ressort ni de cet avis, ni des autres éléments à votre disposition, et notamment des prévisions de croissance du produit intérieur brut pour 2024 établies par différentes institutions, que les hypothèses économiques sur lesquelles est fondée la loi de finances, qui sont identiques à celles sur lesquelles était fondée la loi de financement de la sécurité sociale, seraient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi déferée.

En tout état de cause, s'il apparaissait en cours d'année que l'évolution des charges ou des ressources était telle qu'elle modifierait les grandes lignes de l'équilibre budgétaire, il appartiendrait au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative (décision n° 2022-847 DC du 29 décembre 2022, paragr. 34).

En second lieu, si les sénateurs requérants évoquent une « *contradiction* » entre les « *informations* » dont le Gouvernement aurait fait état dans le projet de loi de finances et les « *informations retenues dans le texte qu'il a présenté au Sénat* », ils ne fournissent aucun élément précis permettant d'apprécier le bien-fondé de cette critique.

Cela étant, le Gouvernement rappelle que les prévisions sur lesquelles la loi de finances pour 2024 est fondée n'ont pas varié entre le dépôt du projet de loi sur le bureau de l'Assemblée nationale le 27 septembre 2023 et l'enregistrement à la présidence du Sénat, le 23 novembre 2023, du projet de loi considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en première lecture. En revanche, lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale et au Sénat, et pour chaque partie de la loi de finances, le Gouvernement a déposé un amendement de coordination aux articles liminaire et d'équilibre afin de tirer les conséquences des articles adoptés par chaque assemblée mais aussi des votes intervenus lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 et du projet de loi de finances de fin de gestion pour 2023.

Cette manière de faire, au demeurant habituelle, est rigoureusement conforme à l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen d'une loi de finances et s'apprécie pendant toute la durée de celui-ci (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 75 ; décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016, paragr. 5).

2. Sur le dépôt d'amendements par le Gouvernement lors de l'examen du projet de loi par l'Assemblée nationale

Les sénateurs requérants et les députés auteurs de la troisième saisine rappellent que le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale comportait soixante articles et que la loi adoptée le 21 décembre 2023 en comporte deux cent trente-cinq. Ils font valoir que les cent soixante-quinze articles additionnels ont été adoptés, pour nombre d'entre eux, sans que l'Assemblée nationale n'ait pu les discuter, compte tenu de la mise en œuvre des dispositions du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution. Ils ajoutent que ces articles, issus d'amendements, n'avaient ainsi fait l'objet d'aucune « étude d'impact » ni été soumis à l'avis du Conseil d'Etat. Il en résulterait, selon eux, une méconnaissance du principe de sincérité budgétaire.

Ce grief est infondé.

En premier lieu et ainsi qu'il a été dit, 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 (décision n° 2022-847 DC du 29 décembre 2022, paragr. 31). La circonstance que le projet de loi de finances se serait enrichi de nouvelles dispositions au cours de la discussion parlementaire est, par elle-même, insusceptible de porter atteinte à ce principe.

En deuxième lieu, aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La loi est l'expression de la volonté générale* ». Aux termes du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants* ». Ces dispositions imposent le respect – y compris, bien sûr, lors de l'examen d'un projet de loi de finances – des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

En l'espèce, d'une part, les dispositions nouvelles introduites à l'Assemblée nationale par voie d'amendement du Gouvernement n'ont, ni en raison de leur nombre, ni en raison de leur objet, porté atteinte au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire (décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018, paragr. 7). Il est observé à cet égard que les dispositions nouvelles issues d'amendements proviennent d'amendements de parlementaires à hauteur de 90,6% en ce qui concerne les mesures rattachées à la première partie de la loi de finances¹ et à hauteur de 67,7% pour les mesures rattachées à la seconde partie². En tout état de cause, on ne saurait raisonner exclusivement en termes de nombre d'amendements. Or, les requérants, qui s'en tiennent à une critique générale, ne font état d'aucun amendement qui, eu égard à son contenu, aurait été de nature à porter atteinte au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

D'autre part, il résulte de la combinaison de l'article 6 de la Déclaration de 1789, du premier alinéa des articles 34 et 39 de la Constitution, ainsi que de ses articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1, que le droit d'amendement qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées. Il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et sous réserve du respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité (décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018, paragr. 6).

¹ 34 amendements du Gouvernement sur 361 amendements retenus.

² 62 amendements du Gouvernement sur 192 amendements retenus.

En troisième lieu, l'article 39 de la Constitution et la loi organique du 1^{er} août 2001 n'imposent la présentation d'une évaluation préalable, la consultation du Conseil d'État et une délibération en conseil des ministres que pour les projets de loi de finances avant leur dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale et non pour les amendements. Par conséquent, est inopérant le grief selon lequel le Gouvernement aurait méconnu ces exigences procédurales en exerçant le droit d'amendement qu'il tient du premier alinéa de l'article 44 de la Constitution (décision n° 2021-833 DC du 28 décembre 2021, paragr. 7).

En quatrième lieu, l'article 11 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution dispose que son article 8, selon lequel « *Les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact* », n'est pas applicable aux projets de loi de finances. Les requérants ne peuvent donc, en tout état de cause, se plaindre de l'absence d'étude d'impact ayant précédé l'adoption d'articles issus d'amendements.

III. Sur les dispositions contestées

1. Sur l'article 30

L'article 200 du code général des impôts prévoit que certains dons et versements effectués par des particuliers ayant leur domicile fiscal en France au sens de l'article 4 B de ce code leur ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu, calculée en pourcentage du montant de ces dons et versements, lorsqu'ils bénéficient à certaines personnes ou certains organismes.

Le 2 *bis* de l'article 200 prévoit qu'ouvrent droit à réduction d'impôt les dons versés à la Fondation du patrimoine en vue de subventionner la réalisation des travaux prévus par les conventions conclues en application de l'article L. 143-2-1 du code du patrimoine entre la Fondation du patrimoine et les propriétaires d'immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques ou qui ont été labellisés par la Fondation en application du dernier alinéa de l'article L. 143-2 du même code.

Le taux de la réduction d'impôt de droit commun est, ainsi que le prévoit le 1 de l'article 200 du code général des impôts, de 66% du montant du don. Ce taux est porté à 75% pour les versements effectués au profit d'organismes sans but lucratif qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, qui contribuent à favoriser leur logement ou qui procèdent, à titre principal, à la fourniture gratuite de soins à des personnes en difficulté.

Par des dispositions non codifiées, l'article 30 de la loi déferée prévoit que le taux de la réduction d'impôt prévue au 1 de l'article 200 du code général des impôts est également porté à 75% pour les dons et versements effectués entre le 15 septembre 2023 et le 31 décembre 2025 au profit de la Fondation du patrimoine en vue d'assurer, dans le cadre de son activité d'intérêt général de sauvegarde du patrimoine local, la conservation et la restauration du patrimoine immobilier religieux appartenant à des personnes publiques et situé dans les communes de France métropolitaine de moins de 10 000 habitants, dans les communes d'outre-mer de moins de 20 000 habitants ou dans les communes déléguées définies à l'article L. 2113-10 du code général des collectivités territoriales respectant ces mêmes seuils.

Ainsi que le prévoit le second alinéa de l'article 30, les dons versés seront retenus dans la limite de 1 000 euros par an, soit un avantage fiscal maximal de 750 euros par foyer fiscal et par an³.

Les députés membres des groupes « La France insoumise - Nouvelle Union Populaire écologique et sociale », « Socialistes et apparentés (membres de l'intergroupe NUPES) », « Ecologiste - NUPES » et « Gauche démocrate et républicaine - NUPES », auteurs de la deuxième saisine, soutiennent que ces dispositions reviennent à subventionner des cultes et violent de ce fait le principe constitutionnel de laïcité. Ils ajoutent que les dispositions contestées reviennent à favoriser « *certaines religions identifiées* », à l'exclusion des autres religions, « *en rupture avec l'impératif de neutralité de l'Etat qui découle également du principe de laïcité* ». En outre, ils estiment que les dispositions qu'ils contestent feraient indirectement la promotion du fait religieux.

Le Gouvernement ne partage pas cette analyse.

Selon l'article 1^{er} de la Constitution, « *La France est une République (...) laïque (...). Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction (...) de religion (...)* ». Il en résulte la neutralité de l'État. Il en résulte également que la République ne reconnaît aucun culte. Enfin, le principe de laïcité impose le respect de toutes les croyances, l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion et que la République garantisse le libre exercice des cultes (décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013, cons. 5 ; décision n° 2017-695 QCP du 29 mars 2018, paragr. 37).

Ces exigences constitutionnelles ne font pas obstacle à ce que le législateur incite les particuliers, au moyen d'un avantage fiscal, à effectuer des dons ayant pour objet la préservation du patrimoine immobilier religieux appartenant aux plus petites communes, qui constitue un objectif d'intérêt général.

En effet, d'une part, une telle mesure n'a ni pour objet ni pour effet de reconnaître ou de subventionner un culte

En l'espèce, le législateur a subordonné le bénéfice de la majoration du taux de la réduction d'impôt à la condition que les dons soient consentis directement au profit de la Fondation du patrimoine, personne morale de droit privé à but non lucratif, soumise aux règles relatives aux fondations reconnues d'utilité publique, sous réserve des dispositions du chapitre 3 du titre IV du livre I^{er} du code du patrimoine. Sont par conséquent exclus du champ d'application de la mesure les dons versés directement à d'autres bénéficiaires, notamment des associations culturelles.

Le législateur a par ailleurs réservé le bénéfice de la majoration du taux de la réduction d'impôt aux dons effectués en vue de la conservation ou de la restauration de biens immobiliers à caractère religieux appartenant à des personnes publiques, à l'exclusion donc des biens appartenant à des personnes privées, notamment des associations culturelles.

Les dispositions contestées ne sauraient, par suite, être regardées comme l'instrument d'une « subvention de fait » ou d'une « subvention indirecte » aux cultes.

³ Cet alinéa figure bien dans la version du texte définitivement adopté mis en ligne sur le site internet de l'Assemblée nationale.

En outre, le Gouvernement rappelle qu'indépendamment des dispositions de l'article 31 de la loi déferée, d'importants financements publics sont consacrés chaque année à l'entretien, la réparation ou la restauration d'édifices du culte appartenant à des personnes publiques ou privées, de sorte que, contrairement à ce que semblent penser les auteurs du recours, les dispositions contestées n'introduisent aucun changement de paradigme.

Il est observé à cet égard que le Conseil d'Etat, statuant au contentieux a considéré que ni le principe constitutionnel de laïcité ni les dispositions de la loi du 9 décembre 1905 portant séparation des Eglises et de l'Etat n'interdisent à une collectivité territoriale de financer les dépenses d'entretien et de conservation des édifices servant à l'exercice public d'un culte dont elles sont demeurées ou devenues propriétaires lors de la séparation des Eglises et de l'Etat ou accorder des concours aux associations culturelles pour des travaux de réparation d'édifices culturels, peu important que les travaux financés soient susceptibles de bénéficier, entre autres, aux personnes qui pratiquent le culte (CE, Assemblée, 19 juillet 2011, *Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône et autre*, n° 308817, p. 372).

D'autre part, il ne ressort pas de la lettre de l'article 30, qui mentionne « *le patrimoine immobilier religieux appartenant à des personnes publiques* », que le législateur aurait réservé le bénéfice de la mesure aux dons consentis en vue de la conservation et de la restauration d'édifices d'un culte déterminé. Si, en pratique, des édifices des cultes catholique et protestant seront presque exclusivement concernés, il n'en résulte aucune méconnaissance du principe de neutralité de l'Etat.

Enfin, n'est manifestement pas sérieux l'argument selon lequel les dispositions contestées, qui poursuivent ainsi qu'il a été dit l'objectif d'intérêt général consistant à assurer la conservation et la restauration de biens publics appartenant au patrimoine historique et architectural de la France, devraient être regardées comme faisant indirectement la promotion du fait religieux.

2. Sur l'article 31

L'article 31 de la loi déferée a un double objet.

D'une part, il insère dans le code général des impôts un article 1655 *octies* qui prévoit que les fédérations sportives internationales reconnues par le Comité international olympique (« CIO ») sont exonérées de l'impôt sur les sociétés au titre des bénéfices réalisés en France résultant de leurs activités afférentes à leurs missions de gouvernance du sport ou de promotion de la pratique du sport ainsi que de la cotisation foncière des entreprises et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises au titre de ces mêmes activités.

D'autre part, il complète l'article 81 du code général des impôts par un 40° afin de prévoir que les traitements et salaires versés à leurs salariés par les fédérations sportives internationales qui bénéficient des exonérations prévues à l'article 1655 *octies*, au titre des activités afférentes aux missions de gouvernance du sport et de promotion de la pratique du sport exercées par ces fédérations, sont affranchis de l'impôt sur le revenu jusqu'au 31 décembre de la cinquième année civile suivant celle de la première prise de fonctions de ces salariés, pour les seules années au titre desquelles ils sont fiscalement domiciliés en France au sens des *a* et *b* du 1 de l'article 4 B du code général des impôts.

Les sénateurs requérants soutiennent que ces dispositions méconnaissent le principe d'égalité devant les charges publiques entre salariés de fédérations sportives internationales, selon que ces structures sont reconnues ou non par le CIO. Ils estiment en outre qu'elles auraient

pour effet de faire dépendre l'étendue d'une obligation fiscale de la décision d'une organisation non gouvernementale et méconnaissent pour ce motif la compétence du législateur en matière fiscale. Les députés auteurs de la troisième saisine les rejoignent dans cette double critique. Enfin, les députés auteurs de la deuxième saisine invoquent une rupture d'égalité entre salariés, selon qu'ils entrent ou non dans le champ de l'exonération prévue au 40° de l'article 81 du code général des impôts. Ils estiment par ailleurs que les dispositions qu'ils contestent méconnaissent l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale.

Ces griefs doivent être écartés.

En premier lieu, des dispositions législatives prévoyant d'exonérer certaines catégories de contribuables d'une ou plusieurs impositions n'ont pas pour objet et ne sont pas susceptibles d'avoir par elles-mêmes pour effet de méconnaître l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

En deuxième lieu, d'une part, l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose : « *La loi (...) doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit (décision n° 87-232 DC du 7 janvier 1988, cons. 10).

D'autre part, il appartient au législateur d'exercer pleinement la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures (décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, cons. 59).

En adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu promouvoir l'installation de fédérations sportives internationales sur le territoire national. Il a en effet dressé le constat qu'un très petit nombre de fédérations sportives internationales, parmi lesquelles la Fédération internationale de l'automobile (« FIA »)⁴ et la Fédération internationale de football américain (« IFAF »)⁵, ont leur siège en France⁶. Considérant que l'implantation de telles organisations non gouvernementales contribue au rayonnement international ainsi qu'à l'activité économique de l'Etat hôte, eu égard notamment aux emplois créés, il s'est attaché à lever le frein à de nouvelles implantations que paraît constituer, à en juger par le lieu d'établissement d'un certain nombre de fédérations, le niveau des prélèvements fiscaux. C'est donc afin de renforcer l'attractivité de la France qu'il a estimé nécessaire d'instituer les deux mesures d'exonération contestées. Ce faisant, il a poursuivi un objectif d'intérêt général.

La première exonération, de caractère permanent, concerne les fédérations sportives internationales reconnues par le CIO. Elle porte sur l'impôt sur les sociétés, la contribution foncière des entreprises et, jusqu'à ce que cet impôt soit abrogé pour la généralité des redevables, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Son champ est étroitement défini puisqu'il ne porte que sur celles des activités de ces fédérations qui sont afférentes aux missions qu'elles exercent dans le domaine de la gouvernance du sport ou de la promotion de la pratique du sport. Relèvent notamment de la gouvernance la définition des règles applicables à la discipline concernée et des règles d'arbitrage, l'encadrement et l'accompagnement des

⁴ Dont le siège est 8, place de la Concorde à Paris.

⁵ Dont le siège est 16, boulevard Saint-Germain à Paris.

⁶ Ont également leur siège en France les fédérations internationales dans les disciplines suivantes : pêche sous-marine, pétanque, polo, tourisme équestre, vovinam-viet vo dao, airsoft shooting, balle au tambourin.

fédérations nationales, la redistribution à ces dernières de certaines subventions et recettes, le contrôle de l'application uniforme des règles de la discipline concernée, la mise en œuvre d'actions de formation ou de prévention à leur destination et la conclusion de partenariats avec des organisations internationales comme l'UNESCO, à l'exclusion de l'activité consistant à organiser des compétitions sportives. Relèvent notamment de la promotion de la pratique sportive les activités d'éveil et d'éducation par le sport au service du développement humain et de l'intégration sociale, la promotion du sport à destination des personnes souffrant de handicap et le développement des activités relevant du « sport santé ».

La portée concrète de ces exonérations doit, par ailleurs, être précisée. Les fédérations sportives internationales visées par les dispositions de l'article 1655 *octies* du code général des impôts constituent généralement des organismes sans but lucratif (« OSBL »), dont une partie de l'activité pourrait cependant être qualifiée de commerciale, justifiant par là-même un assujettissement complet aux impôts commerciaux, sans que leur soit ménagée la possibilité de sectoriser les activités non-lucratives, si les activités commerciales sont prépondérantes. La mesure permet ainsi d'éviter de soumettre à l'impôt des activités qui, si elles étaient exercées à l'exclusion de toute autre activité, n'entreraient pas dans le champ de l'impôt sur les sociétés. Il convient en effet de rappeler que les organismes autres que les sociétés ne sont soumis à l'impôt sur les sociétés que pour autant qu'ils peuvent être regardés comme « *se livrant à une exploitation ou à des opérations de caractère lucratif* », conformément au 1 de l'article 206 du code général des impôts. De la même manière, une activité, même effectuée à titre habituel, ne peut revêtir un caractère professionnel la faisant entrer dans le champ des activités imposables à la cotisation foncière des entreprises que si elle est exercée dans un but lucratif⁷.

Il convient ensuite d'observer qu'au regard de l'objet de la loi tendant à favoriser l'implantation des fédérations sportives sur le territoire national, les fédérations sportives internationales reconnues par le CIO sont, de toute évidence, dans une situation différente des fédérations sportives nationales lesquelles, par définition, ont leur siège en France.

La procédure de reconnaissance des fédérations internationales est, par ailleurs, expressément prévue dans la Charte olympique. Son article 25 prévoit en effet qu'« *Afin de développer et de promouvoir le Mouvement olympique, le CIO peut reconnaître au titre de fédérations internationales des organisations non gouvernementales qui régissent un ou plusieurs sports au plan mondial, lesquelles englobent par référence les organisations reconnues par la fédération internationale comme régissant ces sports au niveau national* ». Selon ce même article : « *Les statuts, les pratiques et les activités des fédérations internationales au sein du Mouvement olympique doivent être conformes à la Charte olympique, en particulier en ce qui concerne l'adoption et la mise en œuvre du Code mondial antidopage, ainsi que du Code du Mouvement olympique sur la prévention des manipulations de compétitions. Sous réserve de ce qui précède, chaque fédération internationale conserve son indépendance et son autonomie dans la gouvernance de son sport* ». Il en résulte – et la pratique au demeurant le confirme – que le CIO ne reconnaît qu'une seule fédération internationale par discipline (exemple : Fédération internationale de basket-ball) ou pour un ensemble cohérent de disciplines (exemple : Fédération internationale d'athlétisme).

Eu égard à l'objectif poursuivi, qui est de favoriser l'implantation de ces fédérations sportives internationales en France, le législateur était donc fondé à prévoir que seules les fédérations « *reconnues par le CIO* » entrent dans le champ des exonérations qu'il a souhaitées.

⁷ Cf. sur ce point, sous l'empire de la taxe professionnelle : CE, 27 novembre 1991, *SARL Société du Tour de France*, n° 84998. Cf. également les commentaires administratifs publiés au BOFiP-Impôts le 27 février 2019 sous la référence BOI-IF-CFE10-20-20-20, n°s 1 et 10.

Il n'avait en réalité pas d'autre option que de recourir à ce critère d'une reconnaissance par le CIO. En effet, subordonner le bénéfice des exonérations à un mécanisme d'agrément administratif n'aurait eu aucun sens, dès lors que ce n'est pas l'Etat, mais bien le CIO, qui agréé ces fédérations sportives internationales. Ainsi, la mise en place par le législateur d'un agrément destiné à identifier celles des fédérations éligibles aux exonérations sur la base de critères nationaux aurait nécessairement soit été superflue, en conduisant à identifier les mêmes fédérations que celles reconnues par le CIO, soit manqué son objectif, dans l'hypothèse où elle aurait conduit à faire bénéficier de l'exonération des fédérations dépourvues des prérogatives résultant de leur reconnaissance par le CIO, et qui justifient que la France souhaite les attirer sur son territoire.

Par suite, il ne saurait être considéré que le législateur aurait conféré au CIO le pouvoir de choisir, parmi les contribuables entrant dans le champ de l'impôt sur les sociétés, de la cotisation foncière des entreprises et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, ceux qui seront effectivement soumis à ces impôts (décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016, paragr. 82) ni qu'il aurait délégué au CIO le pouvoir de déterminer le champ d'application d'un avantage fiscal (décision n° 87-237 DC du 30 décembre 1987, cons. 11), en méconnaissant ce faisant l'étendue de sa compétence.

Dès lors que les dispositions de l'article 1655 *octies* ne méconnaissent pas le principe d'égalité devant la loi ni, en tout état de cause, le principe d'égalité devant les charges publiques, il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation de même nature que celui du Parlement, de remettre en cause le choix du législateur de favoriser l'implantation en France des fédérations sportives internationales reconnues par le CIO par l'octroi d'exonérations fiscales, lesquelles constituent au demeurant le pendant des immunités fiscales généralement accordées aux représentants, conseillers et agents des organisations internationales ayant conclu un accord de siège avec la France.

La seconde exonération concerne les salariés des fédérations sportives internationales reconnues par le CIO.

Il s'agit, à la différence de la première, d'une exonération de caractère temporaire. Les salariés concernés n'en bénéficient en effet que jusqu'au 31 décembre de la cinquième année civile qui suit celle de leur première prise de fonctions au sein de ces fédérations.

Le législateur a subordonné le bénéfice de l'exonération à une condition de domiciliation fiscale en France des salariés concernés et, pour ainsi dire, à une condition de « super-domiciliation ». En effet, alors que seul l'un des trois critères personnel (foyer ou lieu de séjour habituel en France), professionnel (exercice d'une activité professionnelle principale) et économique (centre des intérêts économiques) mentionnés respectivement aux *a*, *b* et *c* du 1 de l'article 4 B du code général des impôts suffit à regarder la personne physique concernée comme ayant son domicile fiscal en France, le législateur a exigé que le salarié d'une fédération sportive internationale reconnue par le CIO remplisse cumulativement les critères mentionnés aux *a* et *b* du 1 de l'article 4 B. Ainsi, un salarié qui travaillerait en France mais aurait son foyer en Suisse ne pourrait bénéficier de l'exonération d'impôt sur le revenu.

L'exonération ne porte pas, par ailleurs, sur la totalité des revenus du foyer fiscal du salarié, mais uniquement sur les traitements et salaires versés par les fédérations sportives internationales « *au titre des activités de gouvernance du sport et de promotion de la pratique du sport* ». Il en résulte que le salarié d'une fédération sportive internationale affecté à d'autres activités, comme l'organisation des compétitions internationales de la discipline considérée, ne peut pas prétendre au bénéfice de l'exonération. Il en résulte également que le salarié dont tout

ou partie de l'activité relève des missions de gouvernance du sport ou de promotion de la pratique du sport ne peut pas bénéficier de l'exonération pour les autres revenus de source française et étrangère dont il dispose, tels que les revenus de capitaux mobiliers, les revenus fonciers ou les plus-values. Il en résulte enfin que le salarié d'une fédération sportive internationale ayant une activité mixte, relevant des activités exonérées et non exonérées, devra isoler, dans sa déclaration, la part des revenus consacrés aux unes et aux autres.

Le Gouvernement observe encore que, si elles s'en écartent sur certains points, en particulier en ce qu'elles n'exigent pas un transfert du domicile fiscal de l'étranger vers la France, les dispositions du 40° de l'article 81 du code général des impôts partagent des traits communs avec le dispositif prévu, à l'article 155 B de ce code, en faveur des personnes physiques dites « impatriées », notamment l'objectif d'améliorer l'attractivité de la France, l'exigence d'une « super-domiciliation » en France et la durée de l'exonération d'impôt sur le revenu, qui est de cinq ans dans chaque cas. L'article 155 B prévoit certes une exonération limitée au montant de la prime d'impatriation, dont le montant peut être fixé sur option à hauteur de 30% de la rémunération totale, et non de la totalité du revenu salarial, à la différence des dispositions contestées, mais à l'inverse, le bénéfice de l'exonération prévue à l'article 155 B porte en outre, en vertu du II de l'article, sur divers revenus passifs, notamment les revenus de capitaux mobiliers, certains revenus non commerciaux et certaines plus-values mobilières de source étrangère, ce qui n'est pas le cas de l'exonération contestée. Le dispositif d'impatriation s'applique de surcroît en matière d'impôt sur la fortune immobilière. Il est à noter que, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité dirigée contre l'article 155 B, invoquant la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux a estimé la question non sérieuse, après avoir rappelé que le législateur avait entendu faciliter le recrutement de salariés à l'étranger par des entreprises établies en France et estimé que l'avantage fiscal ainsi institué répondait à un motif d'intérêt général (CE, 20 mai 2015, n° 388480).

Aussi le Gouvernement estime-t-il que, dans l'hypothèse où le Conseil constitutionnel considérerait qu'en dépit de son champ circonscrit aux revenus directement liés aux missions de gouvernance du sport et de promotion de la pratique du sport des fédérations sportives internationales reconnues par le CIO, l'exonération d'impôt sur le revenu est à l'origine d'une différence de traitement entre salariés contraire au principe d'égalité devant la loi fiscale, il pourrait néanmoins déclarer ces dispositions conformes à la Constitution sous la réserve, cohérente avec l'objectif poursuivi qui consiste à attirer des emplois en France, que le bénéfice de l'exonération temporaire d'impôt sur le revenu soit réservé aux contribuables qui n'avaient pas leur domicile fiscal en France au sens de l'article 4 B du code général des impôts avant la date de leur première prise de fonctions au sein de la fédération sportive internationale qui les a recrutés.

3. Sur l'article 32

Le I de l'article 1613 *bis* du code général des impôts soumet à une taxe perçue au profit de la Caisse nationale de l'assurance maladie, dite « taxe premix », certaines boissons constituées soit par un mélange préalable de boissons ayant un titre alcoométrique acquis n'excédant pas 1,2 % vol. et de boissons alcooliques, soit par un ou plusieurs produits soumis à l'accise sur les alcools et qui contiennent plus de 35 grammes de sucre ou une édulcoration équivalente, lorsque, dans l'un et l'autre cas, la boisson obtenue présente un titre alcoométrique acquis de plus de 1,2 % vol. et inférieur à 12 % vol.

Le II du même article fixe le tarif de la taxe.

Son III prévoit qu'elle est due lors de la mise à la consommation en France des boissons entrant dans son champ et qu'elle est acquittée, selon le cas, par les fabricants, les entrepositaires agréés, les importateurs, les personnes qui réalisent l'acquisition intracommunautaire de ces boissons ou les représentants fiscaux des opérateurs établis dans un autre Etat membre de l'Union européenne.

Le IV prévoit que la taxe est recouvrée et contrôlée sous les mêmes règles, conditions, garanties et sanctions qu'en matière de contributions indirectes.

Enfin, le V précise que le produit de la taxe est versé à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale.

L'article 32 de la loi déferée complète le II de l'article 1613 *bis* du code général des impôts par un alinéa aux termes duquel : « *Les produits exonérés de l'accise sur les alcools en application des articles L. 313-7 à L. 313-14, L. 313-32, L. 313-34, L. 313-36 et L. 313-36-1 du code des impositions sur les biens et services sont également exonérés de la taxe prévue au I (...)* ».

Les députés auteurs de la deuxième saisine relèvent que l'amendement à l'origine des dispositions contestées ne mentionnait que le régime fiscal des petits bouilleurs de cru particuliers, qui sont mentionnés à l'article L. 313-34 du code des impositions sur les biens et services, à l'exclusion des autres catégories de produits mentionnés aux articles L. 313-7 à L. 313-14, L. 313-32, L. 313-36 et L. 313-36-1 du même code. L'article 32 aurait par suite été adopté en méconnaissance de l'exigence de sincérité des débats parlementaires. Les mêmes parlementaires considèrent également que cet article est de nature à méconnaître le principe de protection de la santé « *dans la mesure où rien ne justifie que la protection de la santé publique, en particulier des publics jeunes, soit amoindrie en Corse, à bord d'avions ou de navires, lorsque la production d'alcool est familiale ou lorsqu'il est question de certains produits comme les chocolats* ».

Ces griefs peuvent être aisément écartés.

En premier lieu, aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La loi est l'expression de la volonté générale* ». Aux termes du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants* ». Ces dispositions imposent le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

L'article 32 est issu de l'amendement n° I-5439 déposé le 18 octobre 2023 par M. Pascal Lavergne et autres, députés. Le projet d'article dressait, de manière exhaustive, la liste des produits qu'il était envisagé d'exonérer de la taxe prévue à l'article 1613 *bis* du code général des impôts, en renvoyant non seulement à l'article L. 313-34 du code des impositions sur les biens et services mais aussi aux articles L. 313-7 à L. 313-14, L. 313-32, L. 313-36 et L. 313-36-1 de ce code. S'il est vrai que l'exposé sommaire de l'amendement faisait seulement état de l'objectif consistant à simplifier le régime fiscal des petits bouilleurs de cru particuliers en complétant l'exonération d'accise sur les alcools frappant leurs produits par une exonération de la taxe prévue à l'article 1613 *bis* du code général des impôts, il ne saurait résulter de cette seule circonstance que les dispositions contestées auraient été adoptées en méconnaissance des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

En second lieu, d'une part, il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, d'adopter, pour la réalisation

ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité. Cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel (décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, cons. 6). D'autre part, aux termes du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, la Nation « *garantit à tous (...) la protection de la santé* ». Il en découle un objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé (décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, paragr. 5).

En cohérence avec l'exonération d'accise sur les alcools dont les produits mentionnés aux articles L. 313-7 à L. 313-14, L. 313-32, L. 313-34, L. 313-36 et L. 313-36-1 du code des impositions sur les biens et services font déjà l'objet, le législateur a décidé d'exonérer ces mêmes produits de la taxe prévue à l'article 1613 *bis* du code général des impôts.

Sont concernés les produits dont l'alcool est dénaturé totalement (article L. 313-7), les produits utilisés pour les besoins de la fabrication d'un produit non destiné à la consommation humaine (article L. 313-8), les produits utilisés dans la fabrication d'aliments destinés à la consommation humaine (article L. 313-9), les produits utilisés pour les besoins de la fabrication de vinaigres comestibles (article L. 313-10) et d'arômes (article L. 313-11), les produits utilisés pour les besoins de la production de compléments alimentaires (article L. 313-12), de médicaments (article L. 313-13) et de produits finis qui ne contiennent pas d'alcool (article L. 313-14), les produits des catégories fiscales des bières qui ne sont pas fabriqués dans le cadre d'une activité économique (article L. 313-32), l'alcool pur fabriqué par les bouilleurs de cru pendant la campagne de distillation (article L. 313-34, dans sa version issue de l'article 101 de la loi déferée), les produits d'avitaillement consommés à bord des aéronefs (article L. 313-36) et les produits relevant des catégories fiscales des vins qui sont consommés en Corse (article L. 313-36-1).

Si l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé autorise le législateur à réglementer la vente des boissons alcoolisées et à les soumettre à un régime de taxation spécifique, en revanche, ce même objectif n'impose pas au législateur d'instituer des taxes frappant la fabrication ou la consommation de ces boissons.

En tout état de cause, eu égard à la nature, rappelée ci-dessus, des produits mentionnés aux articles L. 313-7 à L. 313-14, L. 313-32, L. 313-34, L. 313-36 et L. 313-36-1 du code des impositions sur les biens et services, il n'est pas établi que l'absence de perception de la taxe prévue à l'article 1613 *bis* du code général des impôts serait de nature à porter à l'exigence de protection de la santé publique une atteinte manifestement excessive.

4. Sur l'article 57

Le Centre national du cinéma et de l'image animée (« CNC »), qui a le statut d'un établissement public administratif, a notamment pour missions de contribuer, dans l'intérêt général, au financement et au développement du cinéma et des autres arts et industries de l'image animée et d'en faciliter l'adaptation à l'évolution des marchés et des technologies. A cette fin, il soutient, notamment par l'attribution d'aides financières, la création, la production, la distribution, la diffusion et la promotion des œuvres cinématographiques et audiovisuelles ainsi que la diversité des formes d'expression et de diffusion cinématographique, audiovisuelle et multimédia⁸.

⁸ Article L. 111-2 du code du cinéma et de l'image animée.

Le premier alinéa de l'article L. 115-6 du code du cinéma et de l'image animée institue une taxe, dite « TST-E », due par tout éditeur de services de télévision qui est établi en France et qui a programmé, au cours de l'année civile précédente, une ou plusieurs œuvres audiovisuelles ou cinématographiques éligibles aux aides financières du Centre national du cinéma et de l'image animée (« CNC »).

En application de l'article 2 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, est considéré comme service de télévision tout service de communication au public par voie électronique destiné à être reçu simultanément par l'ensemble du public ou par une catégorie de public et dont le programme principal est composé d'une suite ordonnée d'émissions comportant des images et des sons.

L'éditeur est la personne qui encaisse les sommes versées par les annonceurs et les parrains pour la diffusion sur les services de télévision, y compris les services de télévision de rattrapage, de leurs messages publicitaires et de parrainage, ainsi que les revenus liés aux activités connexes des services de télévision.

L'article L. 115-13 du code du cinéma et de l'image animée prévoit que le produit de la TST-E est affectée au CNC. Cette taxe, ainsi que d'autres taxes affectées au CNC, alimente le fonds de soutien au cinéma, à l'audiovisuel et au multimédia que gère cet établissement.

En vertu de la dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 115-6 du même code, la taxe sur les services de télévision n'est toutefois pas due par « *les éditeurs de services de télévision dont la programmation est consacrée à l'information et qui diffusent exclusivement des programmes qu'ils produisent et réalisent avec leurs moyens propres de production* ».

Le I de l'article 57 de la loi déferée complète ces dispositions afin de prévoir que, jusqu'au 31 décembre 2025, la taxe n'est pas due par les éditeurs de services de télévision dont la programmation est consacrée à l'information et qui consacrent moins de 5 % de leur temps d'antenne à la diffusion d'œuvres audiovisuelles ou cinématographiques éligibles aux aides financières du CNC.

Les députés auteurs de la deuxième saisine font valoir que l'exposé sommaire de l'amendement à l'origine de l'article 57 décrivait imparfaitement l'objet de la mesure en indiquant qu'elle visait à permettre la diffusion d'un premier documentaire n'ayant pas été produit en interne, alors qu'elle permet la diffusion d'œuvres éligibles aux aides financières du CNC à hauteur d'une heure et douze minutes par jour, soit huit heures et vingt-quatre minutes par semaine. Il en résulterait une méconnaissance de l'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Les mêmes parlementaires estiment que la mesure introduit une différence de traitement contraire au principe d'égalité devant la loi fiscale et devant les charges publiques, eu égard à l'effet de seuil qu'elle induit, dans la mesure où les éditeurs qui diffuseraient des œuvres éligibles aux aides financières du CNC pendant une heure par jour seraient exemptés de la taxe alors que ceux qui diffuseraient ce même type d'œuvres pendant une heure et demie y seraient assujettis.

Ces deux griefs sont de toute évidence infondés.

En premier lieu, l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose : « *La loi (...) doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général

pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit (décision n° 87-232 DC du 7 janvier 1988, cons. 10).

Il appartient par ailleurs au législateur, lorsqu'il établit une imposition, d'en déterminer librement l'assiette et le taux, sous réserve du respect des principes et des règles de valeur constitutionnelle. Le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que, pour des motifs d'intérêt général, le législateur édicte, par l'octroi d'avantages fiscaux, des mesures d'incitation au développement d'activités économiques et financières en appliquant des critères objectifs et rationnels en fonction des buts recherchés (décision n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002, cons. 19).

En adoptant les dispositions contestées, le législateur a souhaité garantir une plus large diffusion aux œuvres audiovisuelles ou cinématographiques éligibles aux aides financières du CNC. En effet, l'éditeur de services de télévision dont la programmation est consacrée à l'information et qui souhaiterait programmer un documentaire qu'il n'a pas produit en interne est aujourd'hui contraint d'y renoncer, sauf à perdre le bénéfice de l'exemption de la taxe prévue à l'article L. 115-6 du code du cinéma et de l'image animée. Le législateur a entendu remédier à cet inconvénient en faisant en sorte que le bénéfice de l'exonération de TST-E ne soit pas remis en cause par la diffusion, pour une faible part du temps d'antenne, d'œuvres éligibles aux aides du CNC, afin d'en améliorer la diffusion. Il a par conséquent poursuivi un but d'intérêt général.

La fixation d'un seuil exprimé en pourcentage du temps d'antenne constitue à cet égard un critère rationnel et objectif.

Le niveau du seuil retenu par le législateur, en l'occurrence 5% du temps d'antenne, soit une heure et douze minutes sur un temps d'antenne de vingt-quatre heures, traduit fidèlement son intention, qui est de prévoir une tolérance – l'équivalent d'une règle *de minimis* – pour la diffusion d'œuvres éligibles aux aides financières du CNC pendant une durée limitée.

La dénonciation d'un effet de seuil apparaît dans ce contexte assez faible. D'une part, c'est le dispositif actuel qui est la cause d'un effet de seuil préjudiciable, en ce qu'il dissuade les éditeurs de services de télévision dont la programmation est consacrée à l'information de diffuser la moindre œuvre qu'ils n'ont pas eux-mêmes produite. D'autre part, il sera loisible aux éditeurs concernés de programmer des œuvres pour une durée n'excédant pas le seuil de 5% de temps d'antenne, qui sera connu à l'avance et auquel ils seront en mesure de s'adapter. Enfin, les éditeurs qui entrent dans le champ de l'exonération temporaire ne sauraient être regardés comme étant placés dans la même situation que les éditeurs qui consacraient plus de 5% de leur temps d'antenne à la diffusion d'œuvres éligibles aux aides financières du CNC.

En second lieu, aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La loi est l'expression de la volonté générale* ». Aux termes du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants* ». Ces dispositions imposent le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

Contrairement à ce que les députés requérants soutiennent, l'exposé sommaire des motifs de l'amendement n° 1963 rect. *quater* présenté le 25 novembre 2023 par M. Vial et autres, sénateurs, ne comportait aucune ambiguïté sur la portée exacte de la mesure que ces parlementaires souhaitaient voir adopter. Ils faisaient en effet valoir, conformément aux éléments rappelés ci-dessus, que « *L'assujettissement à la TST-E est (...) déclenché dès la diffusion d'un seul documentaire éligible aux aides du CNC. Ce 'premier documentaire' a un*

coût particulièrement élevé et dissuasif, conduisant bien souvent les chaînes d'information à renoncer à la diffusion de tout documentaire non produit en interne ». Il ne résulte pas de cet exposé sommaire que les députés requérants auraient présenté leur amendement comme visant à permettre la diffusion d'un seul documentaire. Le grief tiré de la méconnaissance des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, qui dénature les termes de l'amendement, manque donc en fait. En tout état de cause, à supposer qu'il y ait eu le moindre doute sur la portée de l'intention des auteurs de l'amendement, ce doute a été levé au cours dans la suite du débat parlementaire, notamment à l'occasion de la séance publique du Sénat du 25 novembre 2023.

5. Sur l'article 67

L'article 168 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, dans sa rédaction issue de l'article 29 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023, prévoit que l'organisme désigné comme fournisseur officiel des services de chronométrage et de pointage pour les jeux Olympiques et Paralympiques de Paris de 2024 n'est pas redevable des impositions mentionnées aux *a, b et d* du 1° et au *b* du 2° du I de l'article 1655 *septies* du code général des impôts au titre des rémunérations perçues du comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques en contrepartie des services de chronométrage et de pointage fournis dans le cadre de ces compétitions.

C'est la société d'horlogerie Omega, membre du groupe Swatch, qui a été désignée en tant que fournisseur officiel des services de chronométrage et de pointage pour les jeux Olympiques et Paralympiques de Paris de 2024.

L'article 67 de la loi déferée a d'abord pour objet de prévoir que les exonérations fiscales bénéficiant à l'organisme désigné comme fournisseur officiel des services de chronométrage et de pointage pour les jeux Olympiques et Paralympiques de Paris de 2024 s'appliquent dans les mêmes conditions aux entreprises qui sont liées à cet organisme au sens du 12 de l'article 39 du code général des impôts. Selon cette disposition, des liens de dépendance sont réputés exister entre deux entreprises lorsque l'une détient directement ou par personne interposée la majorité du capital social de l'autre ou y exerce en fait le pouvoir de décision, ou lorsqu'elles sont placées l'une et l'autre, dans les mêmes conditions, sous le contrôle d'une même tierce entreprise.

L'article 67 complète par ailleurs la liste des impositions dont l'organisme désigné comme fournisseur officiel des services de chronométrage et de pointage pour les jeux Olympiques et Paralympiques de Paris de 2024 et les entreprises qui lui sont liées sont exonérées. Dans sa version en vigueur, les exonérations portaient sur l'impôt sur les sociétés ou, le cas échéant, l'impôt sur le revenu au titre des bénéfices industriels et commerciaux, la retenue à la source prévue aux *b et c* du I de l'article 182 B du code général des impôts et la participation des employeurs à l'effort de construction. La loi déferée ajoute à cette liste la retenue à la source prévue à l'article 119 *bis* du même code sur les revenus de capitaux mobiliers.

Les députés auteurs de la deuxième saisine critiquent essentiellement l'extension de la mesure d'exonération aux entreprises liées au fournisseur officiel des services de chronométrage et de pointage. Ils soutiennent que les exonérations pourront « *en théorie s'appliquer à n'importe quelle société, sans conditionnalité de secteur d'activité ni de chiffre d'affaires, selon les régimes de détention* » (sic) et sont « *mal délimitées* ». Il en résulterait « *une différence de traitement entre les entreprises qui répondent à leur obligation de contribuer aux charges publiques et celles qui en sont exemptées* ».

Cette critique manque en fait.

D'une part, les dispositions législatives contestées mettent en œuvre des engagements pris par la France en vue de l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris en 2024.

Il convient en effet d'indiquer de rappeler que le CIO, la Ville de Paris (« ville hôte ») et le Comité national olympique et sportif français (« CNO hôte ») ont signé le 13 septembre 2017, en vue de l'organisation des Jeux de la XXXIII^e Olympiade qui se tiendront à Paris en 2024, un « *contrat ville hôte* » qui a été rendu public et qui est accessible notamment sur le site internet du CIO⁹. Ce contrat a été porté à la connaissance du législateur qui a d'ailleurs autorisé, par l'article 6 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, l'insertion de clauses compromissaires dans ce contrat, par dérogation aux dispositions civiles de droit commun.

Dans son volet « *Principes* », le contrat ville hôte comporte un paragraphe 22 intitulé « *Impôts et taxes* ». Le point 22.1 énonce que « *Les Parties conviennent, pour aider à assurer le succès de la planification, de l'organisation, du financement et de la tenue des Jeux conformément au Contrat ville hôte, que la Ville hôte, le CNO hôte et le COJO devront intervenir auprès des Autorités du Pays hôte compétentes pour que la législation fiscale de ce dernier soit mise en œuvre et appliquée de manière à garantir la réalisation des objectifs et résultats décrits aux paragraphes 22.2 à 22.5* ». Le point 22.3 stipule que « *Tout versement et autres contributions de la part du CIO, d'Entités contrôlées par le CIO et/ou du Chronométrateur officiel au COJO seront totalement affectés à la planification, à l'organisation, au financement et à la tenue des Jeux, et les revenus de ces parties en lien avec les Jeux seront pleinement alloués au développement du Mouvement olympique et à la promotion du sport conformément à la Charte olympique. Pour cela, le CIO, toute Entité contrôlée par le CIO et/ou le Chronométrateur officiel ne seront pas sujets à ou redevables dans le Pays hôte d'impôts directs ou indirects sur les versements en leur faveur effectués par le COJO au titre de revenus générés en relation avec les Jeux, ni sur les versements effectués par ces parties au COJO (notamment, pour plus de clarté, les versements effectués en contrepartie des services fournis par le COJO ou par son intermédiaire)* ».

Il résulte clairement de ces stipulations que le bénéfice des exonérations ou exemptions d'impôts en France doit être accordé aussi bien au chronométrateur officiel qu'à « *toute entité contrôlée* » par lui.

La société Omega envisageant de déléguer certaines prestations de chronométrage et pointage à des sociétés membres du groupe auquel elle appartient, le législateur est donc intervenu pour préciser que, conformément aux stipulations du contrat ville hôte conclu en 2017, les exonérations d'impôt bénéficient également à ces sociétés liées.

D'autre part et contrairement à ce que les parlementaires requérants soutiennent, il ne résulte de ces dispositions aucune différence de traitement contraire aux principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques.

Qu'elles bénéficient à l'organisme désigné comme fournisseur officiel des services de chronométrage et de pointage pour les jeux Olympiques et Paralympiques de Paris de 2024 ou à l'une ou plusieurs des entreprises qui lui sont liées, les exonérations d'impôts mentionnées

⁹ Cf. ce [lien](#).

à l'article 168 de la loi de finances pour 2020 ne portent, dans tous les cas, que sur les rémunérations perçues du comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques en contrepartie des seuls services de chronométrage et de pointage fournis dans le cadre des compétitions.

Eu égard aux stipulations précitées du contrat ville hôte signé le 13 septembre 2017, le fournisseur officiel des services de chronométrage et de pointage pour les jeux Olympiques et Paralympiques de Paris de 2024 et ses entreprises liées, appelés à fournir les services de chronométrage et de pointage pendant la durée des prochains jeux olympiques, doivent être regardés comme étant placés dans une situation particulière, pour laquelle il n'existe aucun comparable pertinent. Les députés requérants sont d'ailleurs en peine d'indiquer à quelles entreprises il conviendrait de les comparer, pour établir l'existence d'une différence de traitement fiscal contraire à la Constitution.

6. Sur l'article 100

L'article 100 de la loi déferée institue une taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance. Il insère à cet effet, dans le titre II (« *Mobilités* ») du livre IV (« *Autres impositions sectorielles* ») du code des impositions sur les biens et services, un chapitre V intitulé « *Taxes communes à plusieurs modes de transport* », comportant des articles L. 425-1 à L. 425-20.

Le montant de la taxe est calculé en appliquant un taux de 4,6% aux revenus de l'exploitation, tels qu'ils sont définis à l'article L. 425-6, encaissés au cours de l'année civile, pour la fraction excédant le seuil de 120 millions d'euros.

Les sénateurs requérants estiment que la notion d'« *infrastructure de transport* » est « *vague et générale* ». Ils en déduisent que le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence en s'abstenant de déterminer avec une précision suffisante les redevables de la taxe. Les députés auteurs de la troisième saisine, tout en se disant favorables à la mesure, les rejoignent dans cette critique. Ils ajoutent que la notion de « *longue distance* » est susceptible de multiples interprétations.

Ce grief manque en fait.

En premier lieu, il appartient au législateur d'exercer pleinement la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement de cette imposition (décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, cons. 59).

En l'espèce, aucun reproche ne saurait être adressé sur ce point au législateur, en ce qui concerne la taxe prévue à l'article L. 425-2 du code des impositions sur les biens et services.

En effet, d'une part, l'article L. 425-4 de ce code définit l'infrastructure de transport comme celle « *qui permet le déplacement de personnes ou de marchandises sur une longue distance au moyen d'engins de transport routier, ferroviaire ou guidé, d'aéronefs ou d'engins flottants* ».

D'autre part, les « *déplacements de longue distance* » sont définis comme « *ceux dont l'origine et la destination ne sont pas comprises dans le ressort d'une même autorité organisatrice de la mobilité mentionnée au I de l'article L. 1231-1 du code des transports ou de la région d'Île-de-France* ».

La notion d'infrastructure de transport de longue distance n'est donc ni obscure, ni imprécise.

Enfin, le législateur a soigneusement veillé à préciser les éléments taxables, le territoire de taxation, le fait générateur de la taxe, son montant, les règles d'exigibilité, les personnes soumises aux obligations fiscales, la constatation de la taxe, son paiement, les règles de contrôle et de recouvrement ainsi que les règles contentieuses. En outre, il a défini des règles d'affectation du produit de la taxe.

En second lieu, il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, d'adopter des dispositions nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité, dès lors que, dans l'exercice de ce pouvoir, il ne prive pas de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel. L'article 61 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité à la Constitution des lois déferées à son examen (décision n° 2016-739 DC du 17 novembre 2016, paragr. 38).

Il appartient par ailleurs au législateur, lorsqu'il institue une imposition, d'en déterminer librement l'assiette et le taux, sous réserve du respect des principes et règles de valeur constitutionnelle et compte tenu des caractéristiques de l'imposition en cause. En particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose (décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, cons. 32).

En adoptant l'article 100 de la loi déferée, le législateur a poursuivi un objectif de rendement, afin de faire face aux besoins de financement du plan d'avenir pour les transports, qui prévoit des investissements massifs dans les infrastructures de transport.

Eu égard à la large marge d'appréciation dont il dispose pour instituer des impositions de toutes natures, y compris des impositions sectorielles telles que les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (décision n° 2018-708 QPC du 1^{er} juin 2018), il n'est pas établi ni au demeurant allégué que le législateur se serait fondé sur des critères qui ne seraient pas objectifs et rationnels pour déterminer l'assiette de la taxe qu'il a instituée.

7. Sur l'article 101

L'article 101 de la loi déferée apporte des modifications aux dispositions de la section 3 (« *Comités de bassin et agences de l'eau* ») du chapitre III (« *Structures administratives et financières* ») du titre I^{er} (« *Eau et milieux aquatiques et marins* ») du livre II (« *Milieux physiques* ») du code de l'environnement, en ce qui concerne certaines redevances que les agences de l'eau perçoivent en application du principe de prévention et du principe de réparation des dommages à l'environnement.

Les députés auteurs de la deuxième saisine déplorent l'abandon par le Gouvernement, au cours de l'examen parlementaire, de celles des dispositions de l'article 16 du projet de loi de finances pour 2024¹⁰, devenu l'article 101 de la loi adoptée, qui avaient pour objet de relever les taux, exprimés en euros par kilogramme, selon les substances contenues

¹⁰ Alinéas 109 à 115 de l'article 16.

dans les produits phytopharmaceutiques ou semences traitées au moyen de ces produits, de la redevance pour pollutions diffuses prévue à l'article L. 213-10-8 du code de l'environnement.

Il est exact que les dispositions du projet de loi initial qu'évoquent ces parlementaires, adoptées en première lecture par l'Assemblée nationale et supprimées en première lecture par le Sénat, n'ont pas été reprises, en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, dans l'amendement n° 715 présenté par le Gouvernement le 14 décembre 2023, dont l'exposé sommaire signale, en toute transparence, qu'il ne reprend pas la mesure relative à « *la hausse des tarifs de la redevance pour pollutions diffuses* ».

Le Gouvernement a fait ce choix afin de tenir compte de ce que la hausse envisagée du taux de cette redevance aurait été difficilement soutenable par les exploitants agricoles qui en sont redevables et des effets pervers qu'elle était susceptible de provoquer en portant atteinte à la capacité des mêmes exploitants de réaliser les investissements attendus pour accélérer la transition agro-écologique.

Ceci étant précisé, il résulte de l'article 61 de la Constitution que ne peuvent être déférés au Conseil constitutionnel que les textes qui, à la date à laquelle une des autorités habilitées ou des parlementaires prennent l'initiative de saisir le Conseil, ont le caractère de lois, c'est-à-dire ceux qui, au terme de la procédure législative, ont été définitivement adoptés dans l'ensemble de leurs dispositions. En revanche, est exclue toute contestation d'une disposition qui ne figure pas dans la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel. Dès lors, les griefs dirigés contre l'absence, dans la loi définitivement adoptée par le Parlement, de certaines dispositions du projet de loi, sont inopérants (décision n° 84-172 DC du 26 juillet 1984, cons. 9 ; décision n° 89-268 DC du 29 décembre 1989, cons. 12 ; décision n° 2023-850 DC du 17 mai 2023, paragr. 2).

8. Sur l'article 111

L'article 568 du code général des impôts est relatif au régime économique des tabacs.

Son premier alinéa prévoit que le monopole de la vente au détail est confié à l'administration qui l'exerce notamment par l'intermédiaire de « *débitants désignés comme ses préposés et tenus à droit de licence* ».

Son avant-dernier alinéa dispose que le droit de licence est constaté, recouvré et contrôlé suivant les règles propres aux contributions indirectes.

Le 1° du I de l'article 111 de la loi déferée complète ces dispositions afin de prévoir que les règles relatives au contrôle, au recouvrement et au contentieux du droit de licence sont « *celles applicables à l'accise sur les tabacs mentionnées à la section 8 du chapitre IV du titre Ier du livre III du code des impositions sur les biens et services* ».

Ces dispositions relèvent du domaine de la loi s'agissant de déterminer les modalités de recouvrement d'une imposition, lesquelles comprennent les règles régissant le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions applicables à cette imposition (décision n° 2012-298 QPC du 28 mars 2013, cons. 5).

Comme le rappelle l'exposé des motifs de l'article 18 du projet de loi de finances pour 2024, devenu l'article 111 de la loi adoptée, ces dispositions ont pour but de parachever la démarche de rationalisation de la fiscalité des biens et services, engagée en 2019 avec le transfert de la direction générale des douanes et droits indirects (« DGDDI ») à la direction

générale des finances publiques (DGFIP) du recouvrement des accises sur les tabacs, en transférant entre les mêmes administrations la taxe annexe que constitue le droit de licence dont sont redevables les débiteurs de tabacs.

Les députés auteurs de la deuxième saisine soutiennent que ce transfert de compétences entre administrations méconnaît « *l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'optimisation fiscale* ». Ils estiment en effet que ce transfert à moyens constants pour la DGFIP sera nécessairement « *opéré par cette administration aux dépens d'autres missions dont elle a actuellement la responsabilité, et en premier lieu aux dépens du contrôle fiscal qu'elle opère* ».

Pareille critique ne peut qu'être écartée.

D'une part, et en tout état de cause, vous n'avez jamais reconnu l'existence d'un objectif de valeur constitutionnelle de « *lutte contre l'optimisation fiscale* ».

D'autre part, le grief tiré de la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, dont on relèvera qu'il est présenté sur un mode entièrement hypothétique, n'est de toute évidence pas fondé.

A l'inverse de ce que soutiennent les députés requérants, la rationalisation des missions de contrôle et de recouvrement des contributions indirectes portant sur un même produit est de nature à améliorer l'efficacité générale des missions de l'administration et à garantir un recouvrement plus efficient, en offrant de surcroît un interlocuteur unique aux entreprises en la matière.

Par ailleurs, l'extension des compétences de la DGFIP en matière de contributions indirectes portant sur le tabac s'accompagne des transferts d'emplois nécessaires, comme le rappelle le projet annuel de performances « *Gestion des finances publiques* » joint en annexe au projet de loi de finances.

9. Sur l'article 143

L'article 143 de la loi déferée donne une nouvelle rédaction des articles 1383-0 B et 1383-0 B *bis* du code général des impôts qui instituent des exonérations temporaires de taxe foncière sur les propriétés bâties destinées à encourager la réalisation de travaux de rénovation énergétique et la construction de logements neufs satisfaisant à des critères de performance énergétique et environnementale. Il actualise les conditions, devenues caduques, pour bénéficier des exonérations de taxe foncière prévues pour les logements anciens (article 1383-0 B) et les logements neufs (article 1383-0 B *bis*) économes en énergie. La durée de ces exonérations temporaires est de trois ans pour la première et de cinq ans pour la seconde.

Les députés auteurs de la troisième saisine soutiennent que ces dispositions, en ce qu'elles priveraient les communes de « *la dernière ressource fiscale* » dont ces collectivités disposent, portent atteinte au principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Elles méconnaîtraient également le principe d'égalité devant les charges publiques.

Aucun de ces griefs n'est fondé.

En premier lieu, aux termes des trois premiers alinéas de l'article 72-2 de la Constitution : « *Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. / Elles peuvent recevoir tout ou partie*

du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. / Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ».

L'article L.O. 1114-2 du code général des collectivités territoriales définit, au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, la notion de « *ressources propres des collectivités territoriales* ». Il prévoit que ces ressources « *sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette* ». Il ressort de la combinaison de ces dispositions que les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales s'entendent, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, du produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif ou qu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, mais encore lorsqu'elle procède à une répartition de ces recettes fiscales au sein d'une catégorie de collectivités territoriales (décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019, paragr. 20).

Le grief soulevé par les députés requérants n'est tout d'abord opérant qu'en tant que des collectivités territoriales sont affectataires du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties, à l'exclusion des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, dès lors que ces établissements ne constituent des collectivités territoriales ni au sens de l'article 72 de la Constitution (décision n° 2022-1013 QPC du 14 octobre 2022, paragr. 14 ; décision n° 2023-852 DC du 20 juillet 2023, paragr. 12) ni au sens de son article 72-2.

Ceci étant rappelé, la perte, au demeurant temporaire, de taxe foncière sur les propriétés bâties sur les immeubles entrant dans le champ, précisément délimité, des dispositions des articles 1383-0 B et 1383-0 B *bis* du code général des impôts ne saurait avoir pour effet de priver les collectivités territoriales bénéficiaires de la totalité du produit de cette imposition ni, en tout état de cause, de leur « *dernière ressource* » propre.

Surtout, il résulte des termes mêmes de ces articles que le bénéfice des exonérations temporaires qu'a prévues le législateur dépend de l'adoption, par les communes, d'une délibération prise dans les conditions prévues au I de l'article 1639 A *bis* du code général des impôts. Ainsi, seules les communes qui en auront fait le choix seront temporairement privées d'une partie de la ressource que constitue pour elles le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Enfin, et en tout état de cause, vous tenez compte, pour apprécier l'existence d'une atteinte au principe d'autonomie financière des collectivités territoriales, des mécanismes de péréquation mis en place par les dispositions de caractère organique du code général des collectivités territoriales et vous jugez sur ce point que s'il apparaissait que, en raison de l'évolution des circonstances, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources d'une catégorie de collectivités territoriales devenait inférieure au seuil minimal déterminé par ces dispositions, il appartiendrait à la loi de finances pour la deuxième année suivant celle de ce constat d'arrêter les mesures appropriées pour rétablir le degré d'autonomie financière des communes au niveau imposé par le législateur organique. Vous jugez de même que, s'il devait s'avérer que la mesure contestée entrave la gestion d'une collectivité territoriale au point de porter à sa libre administration une atteinte d'une gravité telle que serait méconnu l'article 72 de la Constitution, il appartiendrait aux pouvoirs publics de prendre les mesures correctrices appropriées (décision 2019-796 DC du 27 décembre 2019, paragr. 36).

En second lieu, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques soulevé par les députés requérants n'est assorti d'aucune précision permettant d'en apprécier le bien-fondé.

A supposer que ces parlementaires aient entendu tirer argument du caractère facultatif des exonérations prévues par les articles 1383-0 B et 1383-0 B *bis* du code général des impôts, une telle critique, qui au demeurant relèverait davantage d'un grief tiré d'une méconnaissance de l'égalité devant la loi fiscale, ne pourrait qu'être écartée.

S'agissant d'impôts directs locaux, nombre de dispositions législatives confèrent à l'organe délibérant de la collectivité territoriale affectataire le pouvoir d'instituer des impositions, de définir ou supprimer certaines exonérations ou de voter des majorations de taux, par des délibérations à caractère règlementaire, et vous n'avez jamais considéré qu'il résultait d'un tel droit d'option une différence de traitement contraire au principe d'égalité entre les contribuables locaux, selon qu'ils sont ou non concernés par ces délibérations, eu égard à leur lieu de résidence ou au lieu de situation d'un bien dont ils sont les propriétaires ou les occupants (décision n° 2014-708 DC du 29 décembre 2014, cons. 9 à 13 et cons. 22 et 23 : à propos respectivement de la majoration de la part communale de taxe d'habitation due sur les résidences secondaires et de la modulation de plus ou moins 20% du taux de la taxe sur les surfaces commerciales par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou, à défaut, le conseil municipal de la commune affectataire de la taxe). Au regard des impôts locaux relevant de la compétence des communes, les habitants d'une commune ne sauraient être regardés comme étant placés dans la même situation que les habitants d'une autre commune.

10. Sur l'article 176

Le premier alinéa du I de l'article 15 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances pose le principe selon lequel les crédits ouverts au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes. Le II du même article, dans sa rédaction issue de l'article 10 de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, apporte un tempérament à ce principe, en permettant que les crédits de paiement disponibles sur un programme à la fin de l'année, autres que ceux inscrits sur le titre des dépenses de personnel, soient reportés sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, dans la limite globale de 3% de l'ensemble des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés. Ce plafond de 3% peut faire l'objet d'une majoration par une disposition dûment motivée de la loi de finances, sans que le montant total des crédits de paiement ainsi reportés ne puisse excéder 5% des crédits ouverts par la loi de finances de l'année. En cas de nécessité impérieuse d'intérêt national, la loi de finances peut autoriser une dérogation à ce plafond de 5%.

Sur le fondement de ces dispositions, l'article 176 de la loi déférée prévoit que les crédits de paiement disponibles à la fin de l'année 2023 sur quarante-trois programmes peuvent être reportés en 2024, au-delà de la limite globale de 3 % de l'ensemble des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme, le montant total des crédits de paiement reportés en 2024 ne pouvant toutefois excéder la limite de 5 % des crédits de paiement ouverts par la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

Les sénateurs requérants soutiennent que ces dispositions, qui dérogent au principe d'annualité budgétaire pour un nombre important de programmes, ne satisfont pas à l'exigence

de motivation prévue par les dispositions de la deuxième phrase du 2° du II de l'article 15 de la loi organique relative aux lois de finances.

Cette critique manque en fait.

L'article 44 du projet de loi de finances pour 2024, devenu l'article 176 de la loi adoptée, prévoyait de permettre le report en 2024, au-delà de la limite globale de 3%, des crédits de paiement disponibles au titre de douze programmes. Conformément à l'exigence de motivation prévue à la deuxième phrase du 2° du II de l'article 15 de la loi organique relative aux lois de finances, l'exposé des motifs du projet de loi indiquait, en page 198, pour chacun de ces programmes, la raison d'être du report. A titre d'exemple, le report des crédits de paiement du programme « Concours spécifiques et administration » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » était justifié par les travaux de reconstruction à mener à la suite des dégâts causés par la tempête Alex, le report des crédits de paiement du programme « Conseil supérieur de la magistrature » de la mission « Justice » était motivé par le « *glissement prévisionnel des paiements sur des dépenses déjà engagées* » et le report des crédits de paiement du programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives » de la mission « Conseil et contrôle de l'État » était motivé par le « *décalage de plusieurs opérations immobilières et informatiques* ».

Deux amendements n° II-4593 et n° 800¹¹ ont été respectivement présentés par le Gouvernement le 7 novembre 2023, en première lecture, et 15 décembre 2023, en nouvelle lecture, afin de compléter la liste des programmes au titre desquels un report en 2024 des crédits de paiement disponibles pouvait intervenir au-delà de la limite de 3%. Ces amendements mentionnaient également les raisons pour lesquelles un report au-delà de cette limite était envisagé. A titre d'exemple, le report des crédits de paiement du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » était justifié par le financement des réparations après les violences urbaines de l'été 2023 et le report des crédits de paiement du programme « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt » de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » était motivé par les besoins du financement des mesures de soutien sectorielles destinées à pallier les conséquences économiques de la guerre en Ukraine et de l'influenza aviaire.

Il résulte de ce qui précède que tous les reports sollicités étaient dûment motivés, étant observé qu'il n'appartenait pas au Gouvernement de fournir une motivation spécifique en ce qui concerne le niveau de la majoration, dès lors qu'il a prévu que les reports interviendraient dans la limite globale de 5% mentionnée au 2° du II de l'article 15 de la loi organique relative aux lois de finances.

Pour le reste, l'article 176 de la loi déferée ne méconnaît aucune autre règle prévue au II de l'article 15 de cette loi organique.

Il est d'abord rappelé que ces dispositions prévoient une faculté de report sur l'année suivante des crédits de paiement « *disponibles sur un programme à la fin de l'année* » et l'article 176 de la loi déferée reprend exactement cette terminologie. Les crédits « *disponibles* » englobent les crédits ouverts dans la loi de finances de l'année et, le cas échéant, les crédits ouverts en loi de finances rectificative et ceux qui ont été reportés d'années précédentes.

¹¹ Amendement de rétablissement.

Le report sur l'année suivante ne peut intervenir, par ailleurs et ainsi qu'il a été dit, que dans la limite globale de 5%, définie en pourcentage de l'ensemble des crédits initiaux ouverts par la loi de finances de l'année. L'article 176 de la loi déferée est, sur ce point également, rigoureusement conforme aux exigences de la loi organique, en ce qu'il permet le report en 2024 des crédits disponibles à la fin de l'année 2023 dans la limite de « 5% des crédits de paiement ouverts par la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 ».

11. Sur l'article 197

L'article L. 221-5 du code monétaire et financier est relatif aux dépôts collectés au titre du livret A et du livre de développement durable et solidaire.

Il prévoit qu'une quote-part du total des dépôts collectés par les établissements distribuant ces livrets est centralisée par la Caisse des dépôts et consignations dans un fonds en fonction d'un taux fixé de manière à ce que les ressources centralisées soient au moins égales au montant des prêts que cette institution consent au bénéfice du logement social et de la politique de la ville, affecté d'un coefficient multiplicateur.

Le troisième alinéa de l'article est relatif aux ressources collectées par les établissements distribuant le livret A ou le livret de développement durable et solidaire et qui ne sont pas centralisées. Dans sa rédaction en vigueur, il prévoit que ces ressources sont employées par ces établissements au financement des petites et moyennes entreprises, notamment pour leur création et leur développement, au financement de projets contribuant à la transition énergétique ou à la réduction de l'empreinte climatique ainsi qu'au financement des personnes morales relevant de l'économie sociale et solidaire. En outre, chaque année, lorsque le montant total des sommes déposées sur les livrets A et les livrets de développement durable et solidaire et non centralisées augmente, l'établissement de crédit concerné doit consacrer au moins les trois quarts de l'augmentation constatée à l'attribution de nouveaux prêts aux petites et moyennes entreprises.

Le I de l'article 197 complète ces dispositions afin de prévoir que les ressources collectées par les établissements distribuant le livret A ou le livret de développement durable et solidaire qui ne sont pas centralisées sont également employées « *au financement des entreprises, notamment les petites et moyennes entreprises, de l'industrie de défense française* ». Son II prévoit que le Gouvernement remet au Parlement, avant le 31 décembre 2026, un rapport qui évalue, d'une part, l'efficacité du dispositif prévu au I et, d'autre part, l'impact pour les finances publiques de l'exclusion de la base imposable à l'impôt sur le revenu¹² et à l'impôt sur les sociétés¹³ des intérêts des sommes inscrites sur les livrets A.

Les députés auteurs de la deuxième saisine soutiennent que ces dispositions n'ont pas leur place en loi de finances. Ils ajoutent que « *le contexte général du recours à l'article 49 alinéa 3 accroît l'inintelligibilité des dispositifs adoptés faute de débat et de réponses ministérielles à même, dans le cadre du travail parlementaire, d'alimenter les normes opposables sur le sujet car considéré comme élément de doctrine fiscale opposable, dès la promulgation (voir en ce sens le classique Article L. 80 A du Livre des procédures fiscales). Or ces précisions ont pu être initiées au Sénat mais n'ont certainement pas bénéficié de temps de débats normaux à l'Assemblée* » (sic).

¹² Prévue au 7° de l'article 157 du code général des impôts.

¹³ Prévue au a de l'article 208 *ter* du code général des impôts pour les collectivités imposables en vertu du 5 de l'article 206

Ces griefs ne pourront qu'être écartés.

En premier lieu, les dispositions contestées du I de l'article 197 trouvent leur place dans la seconde partie de la loi de finances de l'année sur le fondement des dispositions du b) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances, dès lors qu'elles affectent directement les dépenses budgétaires de l'année, étant observé qu'il résulte de votre jurisprudence qu'une mesure ayant pour effet de réduire le montant de la compensation due par l'Etat au titre des charges de service public exposées par l'un de ses opérateurs trouve sa place en loi de finances (décision n° 2020-813 DC du 28 décembre 2020, paragr. 36).

Au cas présent, il convient de rappeler que l'Etat apporte un soutien financier aux entreprises de la base industrielle et technologique de défense française à travers les fonds d'investissement « Definvest » et « Definnov », dont la gestion est confiée à Bpifrance, au moyen de crédits budgétaires rattachés au programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » de la mission « Défense ». En permettant aux entreprises de la base industrielle et technologique de défense française d'accéder plus facilement à des financements octroyés par les établissements distribuant le livret A ou le livret de développement durable et solidaire, les dispositions contestées permettent à l'Etat de réduire le montant du soutien qu'il apporte à ces entreprises par l'intermédiaire des deux fonds d'investissement mentionnés ci-dessus.

La mesure prévue au I de l'article 197 de la loi déferée, qui figurait initialement à l'article 52 de la loi relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense, a conduit le Gouvernement à limiter à la somme globale de 30 millions d'euros le montant des crédits alloués par l'Etat au titre de l'abondement des fonds « Definvest » et « Definnov », comme l'indiquent les documents annexés au projet de loi de finances, c'est-à-dire à un montant inférieur à celui qu'il aurait été contraint de retenir si la facilitation du recours aux prêts bancaires n'avait pas été prévue. L'article 52 de la loi relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense ayant cependant été déclaré contraire à la Constitution par votre décision n° 2023-854 DC du 28 juillet 2023¹⁴, les dispositions ont dû être réintroduites dans le projet de loi de finances pour 2024 par voie d'amendement¹⁵.

Pour le reste, les dispositions du II de l'article 197, qui prévoient la remise d'un rapport par le Gouvernement au Parlement sur l'impact sur les finances publiques des mesures prévues au I de l'article et de l'exclusion de la base imposable de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés des intérêts des sommes déposés sur les livrets A, doivent être regardées comme étant « *relatives à l'information (...) du Parlement sur la gestion des finances publiques* » au sens des dispositions du e) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances.

En second lieu, il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34. Le plein exercice de cette compétence, ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques (décision n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011, cons. 16). En l'espèce, le grief des députés requérants, tiré de la méconnaissance de ces exigences constitutionnelles, n'est manifestement pas sérieux.

¹⁴ Au motif que l'amendement dont il était issu ne présentait pas de lien, même indirect, avec aucune disposition qui figurait dans le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.

¹⁵ Amendement n° II-93 déposé le 16 octobre 2023.

12. Sur l'article 199

Les contraventions des quatre premières classes à la police des services publics de transports ferroviaires et des services de transports publics de personnes, mentionnées à l'article 529-3 du code de procédure pénale, peuvent faire l'objet, en application de l'article 529-4 du même code, d'une transaction réalisée par le versement à l'exploitant au profit duquel la prestation de sûreté est réalisée, d'une indemnité forfaitaire et, le cas échéant, de la somme due au titre du transport.

Dans sa version en vigueur, le premier alinéa de l'article L. 2241-2-1 du code des transports prévoit que, pour fiabiliser les données relatives à l'identité et à l'adresse du contrevenant recueillies lors de la constatation de ces infractions, les agents de l'exploitant du service de transport chargés du recouvrement des sommes dues au titre de la transaction peuvent obtenir communication auprès des administrations publiques et des organismes de sécurité sociale, sans que le secret professionnel puisse leur être opposé, des renseignements, strictement limités aux nom, prénoms, date et lieu de naissance des contrevenants, ainsi qu'à l'adresse de leur domicile.

Le I de l'article 199 de la loi déferée étend l'application de ces dispositions aux agents mentionnés aux 4° et 5° du I de l'article L. 2241-1 du code des transports, c'est-à-dire aux agents assermentés de l'exploitant du service de transport, aux agents assermentés d'une entreprise de transport agissant pour le compte de l'exploitant et aux agents assermentés missionnés des services internes de sécurité de la SNCF et de la Régie autonome des transports parisiens, qui sont compétents pour constater par procès-verbaux les contraventions en matière de police des transports.

Le II de l'article 199 modifie parallèlement l'article L. 166 F du livre des procédures fiscales afin de prévoir que le secret professionnel ne fait pas obstacle à ce que la personne morale unique, commune aux exploitants de services de transport, transmette aux agents mentionnés aux 4° et 5° du I de l'article L. 2241-1 du code des transports les renseignements, relatifs aux nom, prénoms, date et lieu de naissance ainsi qu'à l'adresse du domicile des contrevenants, utiles à la réalisation de la transaction.

Ces dispositions peuvent être regardées comme trouvant leur place en seconde partie de la loi de finances sur le fondement des dispositions du g) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances, dès lors qu'elles ont pour objet et pour effet de permettre la transmission par l'administration fiscale de données relatives aux nom, prénoms, date et lieu de naissance ainsi qu'à l'adresse du domicile des auteurs des contraventions, dont elle dispose à raison des missions qui lui sont attribuées et qui sont, pour ce motif, couvertes par le secret fiscal.

Les députés auteurs de la deuxième saisine soutiennent que ces dispositions portent une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée.

Le Gouvernement ne partage pas leur analyse.

Selon l'article 2 de la Déclaration de 1789 : « *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression* ». La liberté proclamée par cet article implique le droit au respect de la vie privée (décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, cons. 19 ; décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009, cons. 22). Par suite, la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent

être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif (décision n° 2012-652 DC du 22 mars 2012, cons. 8 ; décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016, cons. 61).

En adoptant les dispositions contestées, le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions, en l'occurrence des auteurs contraventions des quatre premières classes à la police des services publics de transports ferroviaires et des services de transports publics de personnes, mentionnées à l'article 529-3 du code de procédure pénale, en vue de la réalisation de la transaction prévue à l'article 529-4 de ce code, qui emporte l'extinction de l'action publique pour l'application des peines.

Il a par ailleurs entouré l'échange d'informations qu'il a prévu de garanties adéquates et proportionnées à l'objectif poursuivi. Il a d'abord dressé une liste limitative des renseignements qui sont susceptibles d'être demandés par les agents mentionnés aux 4° et 5° du I de l'article L. 2241-1 du code des transports. Ces renseignements sont, en vertu du premier alinéa de l'article L. 2241-2-1 de ce code, « *strictement limités aux nom, prénoms, date et lieu de naissance des contrevenants, ainsi qu'à l'adresse de leur domicile* ». La demande, qui transite par l'intermédiaire d'une « *personne morale unique, commune aux exploitants* », a pour seul but de « *fiabiliser les données relatives à l'identité et à l'adresse du contrevenant* ». Les agents intéressés sont tenus au secret professionnel, sous les peines prévues aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal. Ils ne peuvent utiliser les renseignements transmis « *que dans le cadre de la procédure prévue aux articles 529-3 à 529-5 dudit code, en vue de permettre le recouvrement des sommes dues au titre de la transaction pénale ou de l'amende forfaitaire majorée* ». Ces mêmes renseignements « *ne peuvent être communiqués à d'autres tiers que ceux chargés de recouvrer ces sommes ou à l'autorité judiciaire qui est informée des cas d'usurpation d'identité détectés à l'occasion de ces échanges d'information* ». Les modalités de ces dispositions sont, par ailleurs, déterminées par un décret en Conseil d'Etat pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Enfin, il va de soi que, si les informations recueillies peuvent faire l'objet d'un traitement automatisé de données à caractère personnel, le législateur, en adoptant les dispositions de l'article 199 de la loi déferée, n'a pas entendu déroger aux garanties apportées par le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données et la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, relatives notamment aux pouvoirs de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Par suite, il appartiendra aux autorités compétentes, dans le respect de ces garanties et sous le contrôle de la juridiction compétente, de s'assurer que la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation, la communication, la contestation et la rectification des données de ce traitement seront mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à l'objectif poursuivi (décision n° 2023-858 DC du 14 décembre 2023, paragr. 18).

Ainsi, et alors même qu'un nombre important d'agents seraient concernés, le législateur ne peut être regardé comme ayant porté une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée.

13. Sur l'article 208

L'article 165 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 a prévu que le ministre chargé de l'économie est autorisé à accorder la garantie de l'Etat aux engagements pris et à venir de la société anonyme Les Mines de potasse d'Alsace en liquidation.

Cette garantie couvre les engagements concernant la réalisation des travaux et la surveillance nécessaires à la sécurité du stockage souterrain en couches géologiques profondes des produits dangereux non radioactifs présents sur le territoire de la commune de Wittelsheim.

Ce même article a prévu que le coût des travaux et de la surveillance nécessaires à la sécurité du stockage souterrain en couches géologiques profondes des produits dangereux non radioactifs présents sur le territoire de la commune de Wittelsheim, assurés par la société Les Mines de potasse d'Alsace, est pris en charge par l'Etat et qu'à la fin de la période de liquidation de la société Les Mines de potasse d'Alsace, les biens, droits et obligations de la société subsistant à la clôture du compte de liquidation sont transférés à l'Etat.

Enfin, l'Etat s'est porté garant de la mise et du maintien en sécurité du stockage.

L'article 208 de la loi déferée complète notamment cet article par un paragraphe IV aux termes duquel : *« L'État s'assure de l'extraction des déchets quand des techniques de robotisation rigoureusement éprouvées, au regard de la sécurité des travailleurs et de la protection de l'environnement dans un contexte de mine grisouteuse, sont disponibles et dès lors que les résultats de la surveillance mettent en évidence un impact lié à la remontée de l'eau saumurée sur le stockage des déchets »*.

Les députés auteurs de la deuxième saisine soutiennent que ces dispositions, qui n'auraient pas leur place en loi de finances, méconnaissent l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et l'article 4 de la Charte de l'environnement, en ce qu'elles créeraient *« un risque avéré et certain de pollution de la nappe phréatique rhénane, compromettant gravement la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins, en premier lieu en eau potable »*. Les mêmes parlementaires font valoir que l'article 208 méconnaît le principe de séparation des pouvoirs en ce qu'il aurait pour objet de *« parasiter l'intervention des juridictions administratives, dans la mesure où il apporterait un élément de droit nouveau devant être intégré à l'analyse juridictionnelle »*.

Aucun de ces griefs n'est fondé.

En premier lieu, les dispositions contestées trouvent leur place dans la seconde partie de la loi de finances sur le fondement des dispositions du b) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances, dès lors qu'elles affectent directement les dépenses budgétaires de l'année 2024 et des années ultérieures.

L'engagement pris par l'Etat de s'assurer de l'extraction des déchets stockés dans l'ancienne mine de potasse au moyen de techniques de robotisation implique qu'il consacre, dès l'année 2024 et de manière récurrente au cours des années suivantes, des dépenses nécessaires pour procéder à un état des lieux des techniques aujourd'hui disponibles et en évaluer la fiabilité au regard des deux impératifs de sécurité des travailleurs et de protection de l'environnement que mentionne l'article 208 de la loi déferée. Un observatoire sera créé à cette fin pour un coût qui peut être évalué à au moins 100 000 euros. En outre, il sera fait appel, dès l'année 2024, à l'expertise technique du bureau des recherches géologiques et minières (BRGM), établissement public compétent dont la participation à cette expertise se traduira par une hausse des subventions pour charge de service public accordée via le programme 181.

En deuxième lieu, l'extraction des déchets au moyen de techniques de robotisation n'étant susceptible d'être entreprise qu'à la condition que ces techniques soient *« rigoureusement éprouvées (...) au regard (...) de la protection de l'environnement »*, les députés requérants ne peuvent utilement soutenir que l'article 208 de la loi déferée aurait pour

effet de méconnaître l'ensemble des exigences constitutionnelles en matière de protection de l'environnement.

En troisième lieu, l'article 16 de la Déclaration de 1789 et l'article 64 de la Constitution garantissent l'indépendance de l'ensemble des juridictions ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions, sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur, ni le Gouvernement, non plus qu'aucune autorité administrative (décision n° 2019-668 DC du 21 mars 2019, paragr. 248).

En l'espèce et contrairement à ce qu'allèguent les députés requérants, les dispositions contestées n'ont ni pour objet, ni pour effet d'interférer avec l'instruction et le jugement du recours introduit devant la juridiction administrative contre l'arrêté du 28 septembre 2023 par lequel le préfet du Haut-Rhin a autorisé la prolongation, pour une durée illimitée, de l'autorisation donnée à la société des Mines de Potasse d'Alsace de stockage souterrain en couches géologiques profondes de produits dangereux, non radioactifs sur le territoire de la commune de Wittelsheim, dont l'exécution a été suspendue, à la requête de l'association Alsace Nature et d'autres requérants, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, par les juges des référés du tribunal administratif de Strasbourg, par une ordonnance du 7 novembre 2023¹⁶ qui fait l'objet de deux recours en cassation pendants devant le Conseil d'Etat, statuant au contentieux¹⁷.

En effet, l'arrêté du 28 septembre 2023 a seulement pour objet, ainsi qu'il a été dit, d'autoriser la prolongation de l'autorisation donnée à la société des Mines de Potasse d'Alsace de stockage souterrain en couches géologiques profondes de produits dangereux, non radioactifs, sur le territoire de la commune de Wittelsheim.

Il est patent que l'obligation assignée à l'Etat, par l'article 208 de la loi déferée, de s'assurer de l'extraction des déchets quand les techniques de robotisation le permettront, est insusceptible d'exercer une influence sur l'appréciation de la légalité de cet arrêté, alors au demeurant que le juge de l'excès de pouvoir continue de se placer, pour apprécier la légalité d'actes administratifs autres que des décisions de refus d'abroger et quelques autres décisions de refus, à la date de l'édition de l'acte.

14. Sur le VII de l'article 225

L'article 1^{er} de la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité a mis en place à titre transitoire, pour une période s'achevant le 31 décembre 2025, un accès régulé à l'électricité nucléaire historique (« Arenh ») produite par les centrales nucléaires d'Electricité de France (EDF) situées sur le territoire national et mises en service avant la promulgation de ladite loi, ouvert à tous les opérateurs fournissant des consommateurs finals résidant sur le territoire métropolitain continental ou des gestionnaires de réseaux pour leurs pertes, à des conditions économiques équivalentes à celles résultant pour EDF de l'utilisation de ses centrales nucléaires.

Ces dispositions ont été introduites dans un nouvel article 4-1 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

¹⁶ Ordonnance n° 2307183.

¹⁷ Pourvois introduits sous les numéros 489591 et 489601 par la société en liquidation amiable Les Mines de Potasse d'Alsace et par le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Cette loi a prévu que le volume global maximal d'électricité nucléaire historique pouvant être cédé est déterminé par arrêté des ministres chargés de l'économie et de l'énergie pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie (« CRE »), en fonction notamment du développement de la concurrence sur les marchés de la production d'électricité et de la fourniture de celle-ci à des consommateurs finals et que ce volume global maximal, qui demeure strictement proportionné aux objectifs poursuivis, ne peut excéder 100 térawattheures (TWh) par an, ce qui représentait alors le quart environ de la production du parc nucléaire historique.

Les dispositions correspondantes ont par la suite été codifiées à l'article L. 336-2 du code de l'énergie.

L'article 62 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat a fixé le volume global de l'Arenh à 150 TWh par an à compter du 1^{er} janvier 2020.

L'article 39 de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgences pour la protection du pouvoir d'achat a ramené ce volume global maximal à 120 TWh par an.

L'article L. 336-3 du code de l'énergie prévoit que le volume maximal qui peut être cédé à un fournisseur alternatif est calculé pour une année par la CRE, en fonction notamment des prévisions d'évolution de la consommation des consommateurs finals que ce fournisseur prévoit de fournir.

Le II de l'article L. 336-5 du même code énonce que, dans le cas où les droits alloués à un fournisseur en début de période en application de l'article L. 336-3 s'avèrent supérieurs aux droits correspondant à la consommation constatée des consommateurs finals sur le territoire métropolitain continental et des gestionnaires de réseaux pour leurs pertes, fournis par ce fournisseur, la CRE notifie au fournisseur et à EDF le « *complément de prix* » à acquitter par le premier au titre des volumes excédentaires. Ce complément, qui tient compte du coût de financement lié au caractère différé de son règlement, est au moins égal à la partie positive de l'écart moyen entre les prix observés sur les marchés de gros et le prix de l'Arenh. Il tient également compte de l'ampleur de l'écart entre la prévision initialement faite par le fournisseur et la consommation constatée.

Le troisième alinéa du II du même article prévoit que, dans le cas où le plafond correspondant au volume global maximal d'électricité nucléaire historique pouvant être cédé est atteint en début de période, les montants versés par les fournisseurs au titre de la part du complément de prix correspondant à la partie positive de l'écart moyen entre les prix observés sur les marchés de gros et le prix de l'Arenh sont répartis entre EDF et les fournisseurs, chaque fournisseur ne pouvant pas recevoir un montant supérieur à la perte causée par le caractère excédentaire de la demande des autres fournisseurs, et les montants versés à EDF étant déduits de la compensation des charges imputables aux missions de service public assignées à cette société, dès lors qu'ils excèdent le montant nécessaire à la compensation d'EDF résultant du cas où la somme des droits correspondant à la consommation constatée serait inférieure au plafond.

Ainsi, dans le système actuel, les fournisseurs alternatifs demandent une quantité d'Arenh qui correspond à leur prévision de consommation de leurs clients pour l'année à venir, dans la limite du plafond en TWh, et bénéficient pour ces volumes d'un prix bas, qui s'établissait à 42 € par MWh en 2023.

Il s'avère que, parmi ces fournisseurs alternatifs, certains ont surestimé leur demande d'Arenh – ce que révèle le constat d'une consommation effective de leurs clients inférieure aux quantités allouées – et ont ainsi été en mesure de revendre sur le marché, à un prix supérieur au prix d'achat, ces montants excédentaires. A l'inverse, les fournisseurs alternatifs qui ont sous-estimé la consommation de leurs clients sont contraints d'acheter des volumes complémentaires sur le marché, au prix du marché. L'objet du mécanisme de complément de prix, dit « CP1 », prévu au II de l'article L. 336-5 du code de l'énergie, est de neutraliser les bénéfices liés à la revente sur le marché des volumes non consommés d'Arenh reçus par les fournisseurs ayant surestimé leurs besoins. Il s'agit, autrement dit, d'un dispositif de correction des erreurs de prévision des fournisseurs alternatifs, qui assure que ces fournisseurs ne bénéficient pas indûment de volumes trop importants d'Arenh. Un autre complément de prix (« CP2 ») pénalise par ailleurs ceux des fournisseurs alternatifs dont l'erreur de prévision était supérieure à un seuil de 10%, afin d'inciter à des prévisions de qualité.

Enfin, deux événements se produisent si la somme des demandes d'Arenh des fournisseurs alternatifs atteint le plafond global fixé par la loi : d'une part, les demandes de ces fournisseurs sont écrêtées proportionnellement aux volumes demandés par chaque fournisseur de façon à ne pas dépasser le plafond légal ; d'autre part, les sommes collectées au titre des compléments de prix « CP1 » sont redistribuées entre fournisseurs alternatifs.

Le VII de l'article 225 donne une nouvelle rédaction des dispositions du troisième alinéa du II de l'article L. 336-5 du code de l'énergie. Il prévoit désormais que les montants versés par les fournisseurs alternatifs au titre du complément de prix « CP1 » sont « *reversés à Électricité de France et déduits de la compensation des charges imputables aux missions de service public assignées à Électricité de France en application de l'article L. 121-6, dès lors qu'ils excèdent le montant nécessaire à la compensation d'Électricité de France résultant du cas où la somme des droits correspondant à la consommation constatée serait inférieure au plafond* ».

Les sénateurs requérants soutiennent que ces dispositions ont pour effet de faire financer les charges de service public d'EDF incombant à l'Etat par les fournisseurs alternatifs d'électricité. Il en résulterait une méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques. Ils estiment également que les dispositions qu'ils contestent ont pour effet de faire supporter aux fournisseurs alternatifs qui ont sous-estimé leurs besoins les conséquences d'erreurs commises par leurs autres fournisseurs, en violation des principes de « *responsabilité individuelle et de personnalisation des peines* ». Les mêmes parlementaires considèrent que la mesure méconnaîtrait en outre le principe d'égalité devant la loi en créant une différence de traitement injustifiée entre les clients des fournisseurs alternatifs et les clients d'EDF, les premiers étant privés des effets bénéfiques attachés à la redistribution du complément de prix mis à la charge des fournisseurs ayant surestimé leurs besoins. Enfin, le VII de l'article 225 porterait « *atteinte à la liberté d'entreprendre et au droit de la concurrence* ».

Aucun de ces griefs ne résiste à l'analyse.

En premier lieu, *selon l'article 13 de la Déclaration de 1789* : « *Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ». Si cet article n'interdit pas de faire supporter, pour un motif d'intérêt général, à certaines catégories de personnes des charges particulières, il ne doit pas en résulter de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques (décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, cons. 72).

En adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu rééquilibrer le marché de l'électricité. Il a constaté que la régularisation des trop-perçus d'Arenh reposant sur la redistribution du complément de prix CP1 aux fournisseurs alternatifs a provoqué en 2022, pendant la crise de l'énergie, un effet d'aubaine massif, sans réduire efficacement les prix pour leurs consommateurs. Plus généralement, les dernières années ont mis en lumière l'inefficacité de ce dispositif à réduire les tarifs des clients finals dans le contexte de prix de l'énergie élevés. En effet, depuis 2019, les prix de l'électricité rendent le dispositif de l'Arenh particulièrement attractif et, de ce fait, les demandes cumulées des fournisseurs alternatifs ont atteint chaque année le plafond légal. Dans ce contexte, les fournisseurs alternatifs ayant surestimé leurs demandes ont pu revendre à un prix très supérieur au prix d'achat de 42 € par MWh les volumes d'Arenh qu'ils avaient demandé en excès, conduisant au titre de 2022 à un montant total de complément de prix CP1 jamais atteint jusqu'ici, soit 1,5 milliard d'euros. Compte tenu des règles du code de l'énergie en vigueur, cette somme a été répartie, dès lors que le plafond légal en TWh a été atteint, entre les fournisseurs autres qu'EDF et versée l'année suivante, soit en 2023. Ainsi, la redistribution du CP1 procure un surcroît de recettes à hauteur d'1,5 milliard d'euros en 2023 pour les fournisseurs alternatifs, sans que cette somme ne puisse être répercutée à travers une baisse de tarifs sur les factures des consommateurs, compte tenu du décalage entre l'année d'attribution de l'Arenh et l'année de détermination et de reversement du CP1. Ces sommes viennent par suite gonfler les marges des fournisseurs et seul le jeu de la concurrence pourrait les pousser, mais sans les y contraindre nullement, à les utiliser pour réduire leurs tarifs futurs.

C'est pour remédier à cette inefficience que le législateur a entendu modifier les règles d'attribution des sommes collectées au titre du complément de prix, en prévoyant un reversement de ces sommes à l'Etat. Pour ce faire, il a prévu que les indus collectés sous forme de CP1 sont versés à EDF et que les montants correspondants viennent en déduction des charges de service public de l'énergie versées par l'Etat et qui sont pris sur le programme 345. Il est à signaler qu'en parallèle, afin de renforcer l'incitation à prévoir correctement les consommations et d'améliorer l'allocation d'Arenh, la CRE a durci le mode de calcul du complément de prix CP2 en cas de prévisions excessivement optimistes.

Il résulte de ce qui précède qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu rééquilibrer le marché de l'électricité en corrigeant une distorsion de concurrence en défaveur d'EDF et en faveur des fournisseurs alternatifs et supprimer certains effets d'aubaine. Il a donc poursuivi un but d'intérêt général.

Ceci étant dit, l'idée selon laquelle la modification apportée à l'article L. 336-5 du code de l'énergie aurait pour effet de faire supporter aux fournisseurs alternatifs le financement des charges de service public assignées à EDF en application de l'article L. 121-6 du code de l'énergie est dénuée de fondement.

Est en effet en cause un simple mécanisme de compensation.

C'est l'Etat, et lui seul, qui bénéficie de la redistribution de la somme des CP1. La circonstance que les fournisseurs alternatifs versent ces compléments de prix à EDF ne signifie nullement qu'EDF en serait l'ultime bénéficiaire, dès lors que ces montants viennent en déduction de ce que l'Etat doit à EDF, ainsi que les dispositions contestées le prévoient expressément. Ainsi, plutôt que d'organiser un circuit financier long, dans lequel chaque fournisseur alternatif redevable d'un complément de prix verserait les sommes correspondantes à l'Etat qui lui-même verse chaque année à EDF le montant de la compensation des charges de service public qu'il lui doit, le législateur a retenu un circuit court, dans lequel intervient un seul versement, entre chaque fournisseur alternatif et EDF, les montants reçus par EDF venant,

compte tenu du caractère réciproque des obligations de l'Etat et d'EDF, en déduction de la compensation au titre des charges de service public.

Ainsi, les dispositions contestées ne sauraient être regardées comme ayant pour objet ou pour effet de faire supporter à certains acteurs économiques une charge financière incombant normalement à l'Etat, en méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques.

En deuxième lieu, les dispositions relatives au complément de prix CP1 ne constituent pas une sanction ayant le caractère d'une punition, ce dont il résulte que l'ensemble des griefs présentés sous l'angle de la méconnaissance des exigences constitutionnelles qui découlent des articles 8 et 9 de la Déclaration de 1789 ne peuvent qu'être écartés.

En troisième lieu, il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions. Il ne saurait toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles (décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, cons. 45).

L'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose : « *La loi (...) doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit (décision n° 87-232 DC du 7 janvier 1988, cons. 10).

D'une part et ainsi qu'il a été dit, il ne résulte d'aucune disposition législative ou réglementaire que les fournisseurs alternatifs qui bénéficient de la redistribution des compléments de prix seraient tenus de répercuter les sommes reçues à ce titre à leur client. Une telle pratique est au demeurant rendue en partie impossible par le décalage temporel entre l'année du fait générateur du complément de prix et l'année de la redistribution des compléments de prix. A supposer même que certains fournisseurs bénéficiant de ces redistributions en fassent bénéficier leurs clients en tout ou partie, ce qui n'est pas avéré, cette pratique serait purement contingente. Dans ces conditions, le nouveau dispositif, en ce qu'il prévoit le reversement des compléments de prix à l'Etat, ne saurait être regardé comme ayant pour objet ou nécessairement pour effet de priver les clients de certains fournisseurs alternatifs de tarifs plus avantageux et de rompre l'égalité entre les clients des fournisseurs alternatifs d'électricité. Tout au contraire, ce dispositif devrait améliorer l'équité entre les fournisseurs lors de la fixation des prix et, par suite, entre leurs clients.

D'autre part, les dispositions contestées ne sauraient être regardées comme ayant pour objet ou pour effet de priver les fournisseurs alternatifs de la possibilité de proposer à leurs clients des prix aussi compétitifs que ceux pratiqués par EDF. La perte par les fournisseurs alternatifs du droit à redistribution des compléments de prix ne constitue que la suppression d'un avantage connexe, qui n'est pas nécessaire à l'exercice de leur activité économique et qui est à l'origine des importants effets d'aubaine qui ont été décrits précédemment. Nul ne saurait en effet se prévaloir du droit à conserver le bénéfice d'un effet d'aubaine (décision n° 2020-813 DC du 28 décembre 2020, paragr. 40). Par ailleurs, lorsque les prévisions de consommation d'un fournisseur alternatif sont exactes, celui-ci n'est pas redevable d'un complément de prix. En l'absence de reversement ventilé des compléments de prix acquittés par les autres fournisseurs, il est placé dans la même situation qu'EDF pour proposer des prix compétitifs et il est en outre placé dans les mêmes conditions que tout autre fournisseur entrant ou présent sur le marché, notamment ceux ayant commis une erreur de prévision et restitué leurs bénéfices indus par le biais du complément de prix.

En dernier lieu, il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi (décision n° 2019-791 DC du 7 novembre 2019, paragr. 4).

En l'espèce, les dispositions contestées ne modifient pas les règles qui définissent les modalités d'accès à l'énergie nucléaire d'origine historique ni les règles d'attribution de l'Arenh pour les fournisseurs alternatifs d'électricité. Elles ne transforment pas davantage les règles de calcul du complément de prix CP1 dont l'objet est, ainsi qu'il a été dit, de restituer des bénéfices indus. Elles ont pour seul effet de supprimer le mécanisme de redistribution entre les fournisseurs alternatifs des compléments de prix acquittés par certains d'entre eux, qui était à l'origine d'effets d'aubaine qu'il était loisible au législateur de corriger, dès lors que cette modification tend, à l'inverse de ce qui est soutenu, à corriger des dysfonctionnements patents du marché concurrentiel de l'électricité.

15. Sur l'article 233

Le I de l'article 233 de la loi déferée donne une nouvelle rédaction de l'article L. 351-3 du code de l'éducation, qui est relatif à la scolarité des enfants et adolescents présentant un handicap ou un trouble de santé invalidant. Il institue, en lieu et place des pôles inclusifs d'accompagnement localisés (« PIAL »), définis comme des « *pôles ressources à destination de la communauté éducative* », des pôles d'appui à la scolarité (« PAS ») qui non seulement sont chargés de définir, pour les écoles et les établissements scolaires de l'enseignement public et de l'enseignement privé sous contrat de leur ressort, les mesures d'accessibilité destinées à favoriser la scolarisation des élèves à besoins éducatifs particuliers, mais aussi ont pour mission l'accueil et l'accompagnement de ces élèves et de leur famille. Ces PAS ont ainsi vocation à constituer des interlocuteurs directs des familles. Par ailleurs, si la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées mentionnée à l'article L. 146-9 du code de l'action sociale et des familles demeure compétente pour constater que la scolarisation d'un enfant requiert une aide, le cas échéant individuelle, c'est au PAS qu'il reviendra de déterminer les modalités de mise en œuvre de cette aide et d'organiser son exécution, notamment en déterminant la quotité horaire de l'aide.

Le II de l'article 233 prévoit que l'article L. 351-3 du code de l'éducation, dans sa rédaction résultant de la loi déferée, est applicable dans les départements dans lesquels sont créés, à compter du 1^{er} septembre 2024 et par décision du ministre chargé de l'éducation, des pôles d'appui à la scolarité, l'article L. 351-3 dans sa rédaction antérieure à la loi déferée demeurant applicable dans les autres départements. Les PAS doivent avoir été créés dans tous les départements au plus tard le 1^{er} septembre 2026. Dès leur création, ils se substituent, dans chaque département, aux PIAL.

Les députés auteurs de la deuxième saisine soutiennent que ces dispositions n'ont pas leur place dans une loi de finances.

Toutefois, en application de l'article 233 de la loi déferée, des pôles d'appui à la scolarité seront créés dès la rentrée 2024 dans trois départements, nécessitant le recrutement de cent enseignants à temps plein. Il est souligné que ces recrutements ont été pris en compte pour définir l'évolution du schéma d'emplois à la rentrée 2024, dans le projet de loi de finances. Ils ont justifié la prise en compte de dépenses de personnel supplémentaires, sur les crédits de la

mission « Enseignement scolaire », d'un montant d'1,2 million d'euros au titre de l'année 2024, ce qui correspond à un montant en année pleine de 3,8 millions d'euros.

Il ne fait dès lors aucun doute que la mesure affecte directement, dans le sens d'un accroissement, les dépenses budgétaires de l'année 2024 mais aussi celles des années ultérieures, compte tenu des modalités d'entrée en vigueur définies au II de l'article 233, et trouve par conséquent sa place au sein de la seconde partie de la loi de finances sur le fondement des dispositions du b) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances.

IV. Sur la place en loi de finances de certaines dispositions

Le Conseil constitutionnel a souhaité interroger le Gouvernement sur la place en loi de finances, au regard des dispositions de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de tout ou partie des articles 4, 37, 71, 77, 108, 109, 158, 190, 191, 192, 193, 198, 210, 215, 219, 229, 239, 242 et 245 de la loi déferée.

1. Sur l'article 4

Le 5° du 1 de l'article 39 du code général des impôts autorise les entreprises à déduire, pour la détermination de leur résultat imposable, les « *provisions constituées en vue de faire face à des pertes ou des charges nettement précisées et que des événements en cours rendent probables, à condition qu'elles aient été effectivement constatées dans les écritures de l'exercice* ». Ces déductions sont donc soumises à des règles strictes, tant de fond que de forme. En outre, l'entreprise doit reprendre comptablement la provision au titre de l'exercice au cours duquel elle est devenue sans objet.

L'article 39 *quinquies* G du même code, applicable aux entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés en vertu du I de l'article 209 de ce code, autorise les entreprises d'assurances et de réassurances à constituer, en franchise d'impôt, des provisions – dites « provisions pour égalisation » – destinées à faire face aux charges exceptionnelles afférentes aux opérations qui garantissent certains risques. Ces risques, mentionnés au premier alinéa du I de l'article 39 *quinquies* G, sont les suivants : risques dus à des éléments naturels, risque atomique, risques de responsabilité civile dus à la pollution, risques spatiaux et, pour les exercices clos à compter du 31 décembre 2001, risques liés aux attentats, au terrorisme et au transport aérien.

Le 1° du I de l'article 4 de la loi déferée complète cette liste de risques pour y inclure les « *risques dus aux atteintes aux systèmes d'information et de communication* » et supprime la référence aux exercices clos à compter du 31 décembre 2001 pour les risques liés aux attentats, au terrorisme et au transport aérien.

Le 2° du même I donne une nouvelle rédaction des deux dernières phrases du troisième alinéa de l'article 39 *quinquies* G afin de prévoir que les dotations annuelles à la provision couvrant le risque atomique, les risques de responsabilité civile dus à la pollution, les risques liés aux attentats ou au terrorisme et les risques liés au transport aérien qui, dans un délai de quinze ans, n'ont pu être utilisés conformément à cet objet, sont rapportées au bénéfice imposable de la seizième année suivant celle de leur comptabilisation.

Ces dispositions s'appliquent, en vertu du II de l'article 4, aux exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2024.

La première partie de la loi de finances de l'année comportant les dispositions relatives aux ressources de l'Etat, notamment les ressources fiscales, en application du 2° du I de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances, les dispositions de l'article 4, qui concernent l'assiette de l'impôt sur les sociétés, compte tenu du renvoi fait par le I de l'article 209 du code général des impôts aux règles applicables aux bénéficiaires industriels et commerciaux, notamment aux dispositions de l'article 39 *quinquies* G, trouvent par conséquent leur place en première partie de la loi de finances.

Le Gouvernement observe enfin que, par votre décision n° 2022-847 DC du 29 décembre 2022, vous avez écarté un grief tiré de l'irrégularité de la procédure d'adoption de l'article 6 de la loi de finances pour 2023, qui modifiait l'article 39 *quinquies* G du code général des impôts, sans relever d'office que ces dispositions n'auraient pas trouvé leur place en loi de finances.

2. Sur le I de l'article 37

L'article L. 321-11 du code de l'environnement est relatif aux ouvrages d'art reliant les îles au continent. Il prévoit qu'à la demande de la majorité des communes ou des groupements de communes compétents en matière d'aménagement, d'urbanisme ou d'environnement d'une île maritime reliée au continent par un ouvrage d'art, le conseil départemental peut instituer un droit départemental de passage dû par les passagers de chaque véhicule terrestre à moteur empruntant cet ouvrage entre le continent et l'île. Le droit est établi et recouvré au profit du département. S'il est perçu par l'exploitant de l'ouvrage d'art, il est reversé au département.

Dans sa rédaction en vigueur, la première phrase de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 321-11 dispose : « *Le produit du droit départemental de passage est inscrit au budget du département après déduction des coûts liés à sa perception ainsi que des coûts liés aux opérations de gestion et de protection des espaces naturels insulaires dont le département est le maître d'ouvrage ; les sommes correspondantes sont destinées au financement de mesures de protection et de gestion des espaces naturels insulaires ainsi que du développement de transports en commun fonctionnant avec des véhicules propres, dans le cadre d'une convention conclue entre le préfet, le conseil départemental et les communes et les groupements de communes* ».

Le I de l'article 37 de la loi déferée complète ces dispositions afin de prévoir que le produit du droit départemental de passage est également destiné « *à l'aménagement et à l'entretien de pistes cyclables en site propre en revêtement ni cimenté, ni bitumé, permettant le développement de la pratique du vélo du quotidien* ».

Vous avez jugé que le droit départemental de passage prévu à l'article L. 321-11 du code de l'environnement constitue une imposition et non une redevance pour service rendu (décision n° 2017-631 QPC du 24 mai 2017, paragr. 6). Il s'agit par ailleurs, ainsi qu'il a été dit, d'une imposition dont le produit est affecté au département.

Par conséquent, en ce qu'elles autorisent le département à mobiliser le produit du droit départemental de passage à de nouvelles catégories de dépenses d'investissement ou de fonctionnement, les dispositions du I de l'article 37 doivent être regardées comme étant au nombre des « *dispositions relatives (...) à l'affectation (...) des impositions de toutes natures affectées à une personne morale autre que l'Etat* » au sens du 3° *bis* du I de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances.

3. Sur le 9° du II de l'article 71

Dans sa rédaction en vigueur, le premier alinéa de l'article L. 353-9-2 du code de la construction et de l'habitation prévoit que les loyers et redevances maximaux des conventions conclues en application de l'article L. 831-1 de ce code, relatif à l'aide personnalisée au logement (« APL »), sont révisés chaque année au 1^{er} janvier en fonction de l'indice de référence des loyers. Le second alinéa de l'article L. 353-9-2 rend ces dispositions applicables à compter du 1^{er} janvier 2010 à toutes les conventions, y compris celles qui étaient en cours à cette date.

Le 9° du II de l'article 71 de la loi déferée insère, entre ces deux alinéas, un nouvel alinéa qui prévoit que les loyers et redevances maximaux des conventions APL peuvent être augmentés par avenant, dans des conditions fixées par décret, pour tenir compte de l'amélioration de la performance énergétique et environnementale des logements à l'issue de travaux réalisés dans les conditions prévues à l'article 1384 C *bis* du code général des impôts, créé par le 14° du III de l'article 71 de la loi déferée, ouvrant droit à une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties d'une durée de quinze ans à compter de l'achèvement d'une opération unique de travaux de rénovation lourde ayant fait l'objet d'une décision d'agrément délivrée par le représentant de l'Etat dans le département. Le décret auquel il est renvoyé aura notamment pour objet de fixer le taux maximal d'augmentation par avenant des loyers et redevances.

L'objectif poursuivi est d'accélérer et de soutenir les efforts réalisés par les bailleurs sociaux pour rénover leur parc de logements locatifs et améliorant leur performance énergétique et environnementale.

Ces dispositions constituent, au sens de votre jurisprudence (décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, cons. 55 ; décision n° 2022-842 DC du 12 août 2022, paragr. 11), les éléments inséparables d'un « *dispositif d'ensemble* ». L'incitation donnée aux bailleurs sociaux repose en effet sur des leviers fiscaux, notamment l'exonération temporaire de taxe foncière prévue par l'article 1384 C *bis* du CGI, et sur le levier que constitue la faculté qui leur est offerte de rehausser le niveau des loyers plafonds des logements conventionnés à l'APL et, subséquemment, de rehausser, à l'occasion de la relocation de ces logements rénovés, le niveau des loyers pratiqués pour des logements ayant fait l'objet d'améliorations substantielles du fait des travaux de rénovation lourde qui les ont concernés.

4. Sur l'article 77

L'article L. 423-6 du code de l'environnement prévoit qu'il est perçu un droit d'examen lors de l'inscription à l'examen du permis de chasser, dont le montant est fixé par arrêté du ministre chargé de la chasse et du ministre chargé du budget, dans la limite de 16 euros. Le produit de ces droits est reversé à l'Office français de la biodiversité pour être affecté à l'organisation matérielle de l'examen.

Selon l'article L. 423-19 du même code, la validation du permis de chasser donne lieu annuellement au paiement d'une redevance cynégétique départementale ou nationale, dont le montant est défini à l'article L. 423-21-1 de ce code. La redevance cynégétique départementale annuelle est de 44,50 euros. La redevance cynégétique départementale temporaire est de 31 euros pour neuf jours et de 22 euros pour trois jours. Les redevances cynégétiques sont encaissées par un comptable public de l'Etat ou un régisseur de recettes de l'Etat placé auprès d'une fédération départementale ou interdépartementale des chasseurs et habilité, selon les règles et avec les garanties applicables en matière de droits de timbre.

Le deuxième alinéa du II de l'article 83 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique a prévu qu'en Guyane, le droit d'examen prévu à l'article L. 423-6 du code de l'environnement peut être fixé à 0 euro jusqu'au 31 décembre 2022 et que le montant des redevances cynégétiques départementales est fixé à 0 euro jusqu'à la même date.

L'article 77 de la loi déferée proroge ce dispositif de gratuité jusqu'au 31 décembre 2027.

Le droit d'examen prévu à l'article L. 423-6 du code de l'environnement a le caractère d'une imposition de toute nature au sens de l'article 34 de la Constitution, dont le produit est affecté à l'Office français de la biodiversité, qui a le statut d'un établissement public de l'Etat en vertu de l'article L. 131-8 du même code.

L'article 156 de la loi déferée prévoit d'ailleurs l'affectation de ce droit à l'Office français de la biodiversité pour l'année 2024 pour un montant prévisionnel total de 600 000 euros.

Les redevances cynégétiques constituent également des impositions de toutes natures, dont le produit, ainsi que le rappelle là encore l'article 156 de la loi déferée, est affecté aux agences de l'eau mentionnées à l'article L. 213-8-1 du code de l'environnement, lesquelles sont des établissements publics de l'Etat à caractère administratif.

En tant qu'elles prévoient des exonérations, les dispositions de l'article 77 doivent par suite être regardées comme « *des dispositions relatives à l'assiette (...) des impositions de toutes natures affectées à une personne morale autre que l'Etat* » au sens du 3° bis du I de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances.

5. Sur l'article 108

L'article L. 6361-12 du code des transports donne compétence à l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires pour prononcer une amende administrative à l'égard de la personne exerçant une activité de transport aérien, de celle au profit de laquelle est exercée une telle activité, de la personne exerçant une activité aérienne et, dans certains cas, du frêteur, lorsque divers manquements sont constatés, tels que la méconnaissance des restrictions usage de certains types d'aéronefs en fonction de leurs émissions atmosphériques polluantes ou des procédures particulières de décollage ou d'atterrissage en vue de limiter les nuisances environnementales engendrées par ces phases de vol.

L'article L. 6361-13 du même code énonce que ces amendes administratives ne peuvent excéder, par manquement constaté, un montant de 1 500 € pour une personne physique et de 20 000 € pour une personne morale. S'agissant des personnes morales, ce montant maximal est porté à 40 000 € lorsque le manquement concerne les restrictions permanentes ou temporaires d'usage de certains types d'aéronefs en fonction de leurs émissions atmosphériques polluantes ou de la classification acoustique et les mesures de restriction des vols de nuit.

L'article 108 de la loi déferée multiplie par deux le quantum de ces amendes.

Les amendes prononcées par l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires ont la nature de créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine, dont le produit alimente le budget général de l'Etat. Le législateur a considéré pour ce motif que le rehaussement du

plafond des amendes administratives devait être regardé comme une mesure relative aux ressources de l'Etat trouvant sa place dans la première partie de la loi de finances sur le fondement du 2° du I de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances.

6. Sur l'article 109

Le I de l'article 109 de la loi déferée insère dans le code de l'environnement un article L. 581-9-1 qui autorise à titre dérogatoire, par arrêté municipal, dans le cadre de travaux, l'installation de bâches d'échafaudage comportant un espace réservé à l'affichage sur les immeubles à usage culturel propriétés des personnes publiques bénéficiant du label « architecture contemporaine remarquable », de l'appellation « musée de France » ou d'un label d'intérêt général pour la création artistique dans les domaines du spectacle vivant ou des arts plastiques. Cet article prévoit que les recettes perçues par le propriétaire de l'immeuble pour cet affichage sont affectées par le maître d'ouvrage au financement des travaux ou au financement de travaux de rénovation énergétique sur le même immeuble.

Le II de l'article 109 complète les dispositions de l'article L. 621-29-8 du code du patrimoine qui permettent, à titre dérogatoire, dans le cadre de l'instruction des demandes d'autorisation de travaux sur les immeubles classés comme monuments historiques ou des demandes d'accord de travaux sur les immeubles inscrits au titre des monuments historiques, l'autorité administrative chargée des monuments historiques peut autoriser l'installation de bâches d'échafaudage comportant un espace dédié à l'affichage, afin de prévoir que les recettes perçues par le propriétaire du monument pour cet affichage sont affectées par le maître d'ouvrage au financement des travaux « *ou au financement de travaux de rénovation énergétique sur le même monument* ».

Etant au nombre des personnes publiques propriétaires des biens immobiliers mentionnés à l'article L. 581-9-1 du code de l'environnement et à l'article L. 621-29-8 du code du patrimoine, l'Etat bénéficiera, alors même que les biens seraient remis en gestion ou en dotation à d'autres personnes publiques, des recettes d'affichage publicitaire que la mise en œuvre de ces dispositions est susceptible de lui procurer.

C'est d'ailleurs en considération de cette incidence positive sur les dépenses budgétaires que l'article L. 621-29-8 du code du patrimoine a été créé par une disposition de la loi de finances pour 2007¹⁸.

Il peut être indiqué à cet égard que la mise en œuvre de ces dispositions a procuré à l'Etat des recettes de 20,1 millions d'euros pour quarante mois d'affichage sur bâches dans le cadre des travaux réalisés sur l'Hôtel de la Marine sous maîtrise d'ouvrage du Centre des monuments nationaux. C'est, s'agissant des travaux réalisés sur la façade et la couverture nord de l'aile Marsan du palais du Louvre, un montant de 3 millions d'euros de recettes qui est attendu, pour un affichage sur bâches de janvier 2023 à mai 2024.

L'article 109, comme l'indique son insertion en première partie de la loi déferée, est par conséquent au nombre des dispositions « *relatives aux ressources de l'Etat* ». Aussi doit-il être regardé, alors même qu'il concernerait d'autres personnes publiques propriétaires de biens immobiliers, comme trouvant sa place en loi de finances sur le fondement des dispositions du 2° du I de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances.

¹⁸ Article 103 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007, non déferée au Conseil constitutionnel.

7. Sur l'article 158

L'article L. 6242-1 du code du travail prévoit qu'une contribution supplémentaire à l'apprentissage, assise sur les rémunérations retenues pour l'assiette de la taxe d'apprentissage, est due annuellement par les entreprises d'au moins deux cent cinquante salariés qui sont redevables de cette taxe et dont le quotient de l'effectif annuel salarié pour l'ensemble des catégories mentionnées au II de l'article par l'effectif total de l'entreprise est inférieur à un seuil de 5 % au cours de l'année de référence. Le V de l'article L. 6242-1 définit la manière dont l'effectif salarié est apprécié.

L'article 158 de la loi déferée complète ce paragraphe par un alinéa qui prévoit que les salariés en contrat de professionnalisation ou d'apprentissage mis à disposition par un groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification sont pris en compte par l'entreprise utilisatrice pour le calcul du seuil de 5%.

Les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (« GEIQ ») sont mentionnés au troisième alinéa de l'article L. 1253-1 du code du travail. Il s'agit de groupements qui organisent des parcours d'insertion et de qualification pour les salariés rencontrant des difficultés d'insertion, qu'ils mettent à la disposition de leurs membres. Cette qualité leur est reconnue dans des conditions fixées par décret.

La place en loi de finances de l'article 158 est certaine.

D'une part, la contribution supplémentaire à l'apprentissage constitue une imposition de toute nature au sens de l'article 34 de la Constitution, ainsi que le juge votre décision n° 2013-371 QPC du 7 mars 2014 (paragr. 4) relative à l'article 230 H du code général des impôts, dont les dispositions ont été transférées à l'article 1609 *quinquies* de ce code puis à l'article L. 6242-1 du code du travail.

D'autre part, le produit de la contribution supplémentaire à l'apprentissage est affecté en intégralité à l'opérateur France Compétences, qui a le statut d'une institution nationale publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, en vertu de l'article L. 6123-5 du code du travail.

Par conséquent, les dispositions de l'article 158, qui ont pour objet de déterminer la qualité de redevable de la contribution supplémentaire à l'apprentissage, doivent être regardées comme « *des dispositions relatives à l'assiette (...) des impositions de toutes natures affectées à une personne morale autre que l'Etat* » au sens du 3° bis du I de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances.

8. Sur l'article 190

En vertu du décret n° 2023-349 du 9 mai 2023, l'inspection générale des finances est placée sous l'autorité directe du ministre de l'économie et des finances. Outre les missions et les attributions qui lui sont dévolues par la loi et par les textes réglementaires, l'inspection générale des finances exerce une mission générale de contrôle, de vérification, d'audit, d'étude, de conseil et d'évaluation en matière administrative, économique et financière. Sont notamment soumis aux contrôles et vérifications de l'inspection générale des finances les ordonnateurs, les comptables publics et les agents comptables dans les conditions définies par le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, les organismes assujettis au contrôle économique et financier de l'Etat ainsi que ceux, relevant de la compétence de

l'Agence des participations de l'Etat, dispensés de ce contrôle par décret et les entités bénéficiant de concours financiers ou de certaines subventions publiques.

L'article 190 de la loi déferée prévoit que, dans le cadre de leurs missions de vérification et de contrôle, les membres de l'inspection générale des finances ont accès à tous les renseignements, les documents, les informations ou les traitements qui soit sont relatifs à la gestion des services et des organismes soumis à leur contrôle et nécessaires à l'exercice de leurs attributions, soit sont détenus par les administrations centrales, les services à compétence nationale et les services déconcentrés soumis à l'autorité des ministre chargés de l'économie et du budget, ainsi que par les personnes morales placées sous leur tutelle. Les renseignements, les documents, les informations et les traitements dont la révélation ou la divulgation est interdite par les dispositions relatives au secret de la défense nationale, au secret médical, au secret des délibérations judiciaires, au secret de l'enquête ou de l'instruction judiciaires ou au secret professionnel de l'avocat sont exclus du régime de communication.

D'une part, dans la mesure où, ainsi que le prévoit le 1° de l'article 2 du décret du 9 mai 2023 mentionné ci-dessus, l'inspection générale des finances a compétence pour mener des missions de contrôle et de vérification à l'égard des ordonnateurs, des comptables publics et des agents comptables dans les conditions définies par le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, les dispositions du I de l'article 190 et, par voie de conséquence, des III et IV de cet article, doivent être regardées comme étant « *relatives à la comptabilité publique et au régime de responsabilité pécuniaire des agents des services publics* » et trouvent pour ce motif leur place en loi de finances sur le fondement des dispositions du f) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances.

D'autre part, dans la mesure où le II de l'article 190 prévoit que les membres de l'inspection générale des finances ont, dans le cadre de leurs missions de vérification et de contrôle, accès aux renseignements, aux documents, aux informations et aux traitements détenus par les administrations relevant des ministres chargés de l'économie et du budget, lesquelles comprennent les services de la direction générale des finances publiques, ces dispositions doivent être regardées comme autorisant un transfert de données fiscales qui permet de limiter les charges ou d'accroître les ressources de l'Etat, au sens du g) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances, les propositions formulées par l'inspection générale des finances étant de nature à améliorer le processus de collecte de l'impôt ou à renforcer les dispositifs de lutte contre la fraude fiscale. Au cours des dernières années, l'inspection générale des finances a ainsi remis des rapports portant sur la sécurisation du recouvrement de la TVA, la réforme de la contribution à l'audiovisuel public et l'évaluation de la réduction d'impôt Censi-Bouvard.

En tout état de cause, à supposer même que le II de l'article 190 de la loi déferée ne puisse être regardé comme portant sur un transfert de données fiscales, lorsque celui-ci permet de limiter les charges ou d'accroître les ressources de l'Etat, ce paragraphe doit être regardé comme formant, avec les III à V de l'article 190, les éléments inséparables d'un « *dispositif d'ensemble* », au sens de votre jurisprudence (décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, cons. 55 ; décision n° 2022-842 DC du 12 août 2022, paragr. 11).

9. Sur l'article 191

L'article 191 de la loi déferée impose aux collectivités territoriales et à leurs groupements de plus de 3 500 habitants de produire en annexe à leur compte administratif ou à leur compte financier unique, à compter de l'exercice budgétaire 2024, un nouvel état intitulé « Impact du budget pour la transition écologique », ayant pour objet de présenter,

conformément au modèle fixé par voie réglementaire, les dépenses d'investissement qui, au sein du budget, contribuent négativement ou positivement à tout ou partie des objectifs de transition écologique de la France correspondant au règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088. L'article 191 prévoit également que le Gouvernement remet au Parlement un bilan de la mise en place de cet état annexé au plus tard le 15 octobre 2026.

Il ne fait aucun doute que l'article 191 pouvait figurer dans la seconde partie de la loi de finances sur le fondement du f) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances, s'agissant de « *dispositions relatives à la comptabilité publique* », en l'occurrence à la comptabilité des collectivités territoriales et de leurs groupements.

A cet égard, il convient de souligner que l'article 15 de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a modifié les dispositions du f) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances afin de substituer les mots : « *comptabilité publique* » aux mots : « *comptabilité de l'Etat* », ce que vous avez au demeurant relevé au paragraphe 64 de la décision n° 2021-831 DC du 23 décembre 2021.

D'ailleurs, si vous aviez interrogé le Gouvernement, lors de l'examen de la loi de finances pour 2023, sur la place en loi de finances des dispositions de l'article 144 de cette loi qui étaient relatives à une expérimentation de dispositifs de certification des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements, vous n'avez pas censuré cet article dans votre décision n° 2022-847 DC du 29 décembre 2022 au bénéfice des mêmes observations du Gouvernement sur ce point.

La disposition du III de l'article 191 prévoyant la remise d'un rapport au Parlement se rattache quant à elle au e) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances.

10. Sur l'article 192

L'article 192 de la loi déferée autorise les collectivités territoriales et leurs groupements de plus de 3 500 habitants à joindre en annexe à leur compte administratif ou à leur compte financier unique, à compter de l'exercice budgétaire 2024, un nouvel état intitulé « Etat des engagements financiers concourant à la transition écologique », ayant pour objet de présenter l'évolution, sur l'exercice concerné, du montant de la dette consacrée à la couverture des dépenses d'investissement qui, au sein du budget, contribuent positivement à tout ou partie des objectifs environnementaux fixés par le règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088 et indique la part cumulée de cette dette au sein de l'endettement global de la collectivité.

Pour des raisons identiques à celles qui ont été mentionnées en ce qui concerne l'article 191, l'article 192 trouve sa place dans la seconde partie de la loi de finances sur le fondement du f) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique relatives aux lois de finances, s'agissant de « *dispositions relatives à la comptabilité publique* ».

11. Sur l'article 193

Le I de l'article L. 1212-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que le Conseil national d'évaluation des normes (« CNEN ») est chargé d'évaluer les normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

Le II du même article définit sa composition.

Son III énonce qu'il comprend un président et trois vice-présidents élus par les membres siégeant au titre d'un mandat électif parmi les membres mentionnés aux 3° à 6° du II, c'est-à-dire parmi les quatre conseillers régionaux, les quatre conseillers départementaux, les cinq conseillers communautaires et les dix conseillers municipaux, eux-mêmes élus respectivement par le collège des présidents des conseils régionaux, le collège des présidents des conseils départementaux, le collège des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et le collège des maires.

L'article 193 de la loi déferée porte de trois à quatre le nombre de vice-présidents du CNEN.

Cette disposition trouve sa place en loi de finances sur le fondement des dispositions du c) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances.

En effet, il résulte de l'article L. 1212-3 du code général des collectivités territoriales que les frais de fonctionnement du CNEN, lesquels incluent les indemnités versées à ses vice-présidents, sont couvertes par une dotation elle-même prélevée sur les ressources prévues pour la dotation globale de fonctionnement prévue par la loi de finances de l'année.

Toute augmentation du montant dévolu au CNEN entraîne une diminution à due concurrence de la quote-part de la dotation globale de fonctionnement revenant effectivement aux collectivités territoriales. Dans cette mesure, l'article 193 de la loi déferée affecte les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales.

12. Sur l'article 198

L'article L. 521-1 du code rural et de la pêche maritime prévoit que les sociétés coopératives agricoles ont pour objet l'utilisation en commun par des agriculteurs de tous moyens propres à faciliter ou à développer leur activité économique, à améliorer ou à accroître les résultats de cette activité. Les sociétés coopératives agricoles et leurs unions forment une catégorie spéciale de sociétés, distinctes des sociétés civiles et des sociétés commerciales. Elles ont la personnalité morale et la pleine capacité.

L'article L. 524-2-1 du même code donne compétence à l'assemblée générale des associés pour délibérer sur l'affectation du résultat de la société coopérative agricole et, le cas échéant, sur « e) *La répartition de ristournes sous forme d'attribution de parts sociales entre les associés coopérateurs proportionnellement aux opérations réalisées avec la coopérative ou l'union et suivant les modalités prévues par les statuts d'au moins 10 % des excédents annuels disponibles à l'issue des délibérations précédentes* ».

L'article L. 523-4-1 du même code, qui fait partie d'un ensemble d'articles relatifs au capital social des sociétés coopératives agricoles et de leurs unions, prévoit l'institution de « *parts sociales d'épargne, qui résultent de la répartition au titre du e de l'article L. 524-2-1 (...) d'une partie du résultat distribuable de l'exercice* ». Ces parts sociales constituent une

catégorie spécifique du capital social de la coopérative. Leurs modalités de remboursement et de cession sont soumises à des conditions particulières fixées par les statuts.

L'article 198 de la loi déferée, qui est issu d'un amendement parlementaire¹⁹, complète ces dispositions par un alinéa qui prévoit que les parts sociales d'épargne des sociétés coopératives agricoles « *donnent droit à un intérêt dont les statuts peuvent fixer le taux deux points au-dessus de celui des parts sociales d'activité* », lequel ne peut excéder le taux moyen de rendement des obligations des sociétés privées (« TMO »), majoré de deux points (« TMO+2 »), conformément aux prescriptions de l'article 14 de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération.

L'objectif poursuivi est de renforcer les fonds propres des sociétés coopératives agricoles en incitant les agriculteurs ayant la qualité d'associés coopérateurs de ces sociétés à participer à leur capital social sous forme de parts sociales d'épargne. L'article 198 prévoit à cette fin de majorer de deux points le taux de la rémunération de ces parts sociales, en permettant ainsi de leur servir un intérêt correspondant au « TMO » majoré de quatre points (« TMO+4 »), en alignant ce faisant cette rémunération sur celle qui est servie aux associés non coopérateurs en application de l'article L. 522-4 du code rural et de la pêche maritime.

Le législateur a estimé que les dispositions de l'article 198 étaient de nature à réduire le soutien de l'Etat aux sociétés coopératives agricoles, au titre de l'année 2024 et des années ultérieures, et qu'elles trouvaient pour ce motif leur place en seconde partie de la loi de finances de l'année sur le fondement des dispositions du b) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances.

13. Sur l'article 210

L'article 210 de la loi déferée prévoit qu'avant le 31 décembre 2024, le Gouvernement remet au Parlement un rapport rappelant les principaux déterminants de la fiscalité des entreprises et étudiant la possibilité et les conditions d'un droit de contrôle renforcé des salariés concernant la politique fiscale de l'entreprise.

Ces dispositions sont relatives à l'information du Parlement sur la gestion des finances publiques. Elles trouvent dès lors leur place dans la seconde partie de la loi de finances sur le fondement du e) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances.

14. Sur l'article 215

L'article L. 452-1 du code de l'éducation prévoit que l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (« AEFÉ ») est un établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre chargé des affaires étrangères et du ministre chargé de la coopération. En vertu de l'article L. 452-7 du même code, ses ressources comprennent des subventions de l'Etat et, le cas échéant, des concours de personnes morales de droit public, d'organismes publics et privés ainsi que des dons et legs, à l'exclusion des dons et legs versés directement aux établissements. L'agence est par ailleurs habilitée à émettre des emprunts. Elle peut également recevoir des contributions versées en application d'accords conclus par la France avec les Etats étrangers ou de conventions passées par elle avec des organismes publics ou privés nationaux ou étrangers.

¹⁹ Amendement n° II-3880 présenté le 3 novembre 2023 par Mme Gérard et autres.

L'AEFE reçoit une subvention de fonctionnement dont le montant inscrit dans le projet de loi de finances pour 2024 s'établit à 454 millions d'euros, pris sur le programme « Diplomatie culturelle et d'influence » de la mission « Action extérieure de l'État ».

L'article 215 de la loi déferée prévoit qu'avant le 1^{er} juin 2024, le Gouvernement remet au Parlement un rapport évaluant l'opportunité de réviser les capacités d'emprunt de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et comportant toutes informations utiles sur les moyens affectés par l'Etat à cette agence et sur ses charges.

Ces dispositions relatives à l'information du Parlement sur la gestion des finances publiques trouvent leur place dans la seconde partie de la loi de finances sur le fondement du e) du 7^o du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances.

15. Sur l'article 219

Dans sa rédaction en vigueur, le premier alinéa du III de l'article 30 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine prévoit que la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville (« QPV ») établie par le décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014 est actualisée au 1^{er} janvier 2024. Son deuxième alinéa prévoit que les contrats de ville qui avaient été signés à la date d'entrée en vigueur de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine produisent leurs effets jusqu'au 31 décembre 2023.

Le 1^o du I de l'article 219 de la loi déferée complète le premier alinéa du III de l'article 30 de la loi du 21 février 2014 afin de prévoir que la liste des quartiers prioritaires établie par le décret n° 2014-1751 du 30 décembre 2014 fixant la liste des quartiers prioritaires de la ville dans les départements d'outre-mer, à Saint-Martin et en Polynésie française est actualisée au 1^{er} janvier 2025, prolongeant ainsi d'une année le « zonage QPV » applicable outre-mer.

Le 2^o du même I modifie le deuxième alinéa du III de l'article 30 de la loi du 21 février 2014 afin de prévoir que les contrats de ville qui avaient été signés à la date d'entrée en vigueur de la loi de programmation dans les départements d'outre-mer, à Saint-Martin et en Polynésie française produisent leurs effets jusqu'au 31 décembre 2024.

Il est habituel que de telles dispositions figurent en seconde partie de la loi de finances, sur le fondement du b) du 7^o du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances, eu égard à l'impact budgétaire des mesures fiscales adossées à la géographie prioritaire de la vielle, cette incidence budgétaire résultant notamment des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties dont bénéficient les bailleurs sociaux ou de l'application du taux réduit de TVA pour l'accession à la propriété dans ces territoires. C'est ainsi que l'article 181 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 et l'article 68 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 avaient apporté des modifications à l'article 30 de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, sans que ces dispositions n'appellent de remarques de constitutionnalité de votre part dans les décisions n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018 et n° 2021-833 DC du 28 décembre 2021.

En outre, les contrats de ville constituent la base juridique de dépenses budgétaires qui ne pourraient être effectuées en leur absence et qui ont donc une incidence directe sur les dépenses budgétaires de l'année.

Par ailleurs, le II de l'article 219 de la loi déferée dispose qu'à compter du 1^{er} janvier 2024 et jusqu'au 31 mars 2024, à titre dérogatoire, en France métropolitaine, les moyens financiers mobilisés au titre des instruments spécifiques de la politique de la ville et les crédits de la dotation politique de la ville peuvent être mis en œuvre dans les collectivités territoriales comprenant un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville en l'absence de contrat de ville.

Ces dispositions ont été adoptées afin de tenir compte du fait que les violences urbaines de juillet 2023 ont contraint les acteurs locaux à suspendre durant l'été les procédures de concertation avec les habitants sur les priorités des futurs contrats de ville découlant de la redéfinition des zonages urbains en métropole et à poursuivre la concertation engagée jusqu'à la fin du mois d'octobre 2023.

Afin de garantir la continuité des financements, en dépit de l'absence de signature des contrats de ville à la date limite initialement fixée, il était nécessaire de prévoir en seconde partie de loi de finances la possibilité de mobiliser les crédits du programme 147 « Politique de la ville » de la mission « Cohésion des territoires » et du programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Dans cette mesure, les dispositions du II de l'article 219 peuvent être regardées comme des dispositions définissant les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales trouvant par conséquent leur place dans la seconde partie de la loi de finances sur le fondement des dispositions du c) du 7^o du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances. En tout état de cause, et ainsi qu'il a été dit ci-dessus, les contrats de ville constituent la base juridique indispensable pour le versement des crédits budgétaires consacrés à la politique de la ville, de sorte que les dispositions du II de l'article 219 trouvent de manière certaine leur place en loi de finances sur le fondement du b) du 7^o du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances.

16. Sur l'article 229

Lancé en 2010, l'appel d'offres n° 2010/S 143-220129 portant sur des installations de production d'électricité à partir de biomasse visait à mettre en œuvre un dispositif de soutien à la production d'électricité d'origine renouvelable. Il a été remporté par l'ancienne centrale thermique au charbon de Gardanne (Bouches-du-Rhône), devenue la centrale biomasse de Provence. Cette installation produit son électricité au moyen de la vapeur d'eau dégagée par la combustion de bois. Sa puissance de production atteint 150 MW. Elle est exploitée par la société GazelEnergie.

L'article 229 de la loi déferée est issu d'un amendement du Gouvernement²⁰ dont l'exposé des motifs rappelle que, du fait d'une situation de prix de marché élevés et de circonstances économiques exceptionnelles, le contrat du lauréat de l'appel d'offres n° 2010/S 143-220129 ne permettait pas à l'exploitant d'amortir les investissements réalisés, ni de couvrir la hausse des coûts des intrants, ce qui a conduit l'exploitant à résilier son contrat, cette situation étant de nature à mettre en péril le maintien et le développement de projets d'énergie renouvelable qui concourent à la réalisation de l'objectif de décarbonation du mix énergétique français. Il convient de rappeler à cet égard que les émissions des centrales de production d'électricité à partir de biomasse sont de l'ordre de 15 à 60 kg d'équivalent CO₂ par MWh contre environ 1 000 kg d'équivalent CO₂ par MWh pour la production d'électricité à partir de

²⁰ Amendement n° II-4481 déposé le 6 novembre 2023 lors de l'examen du projet de loi par l'Assemblée nationale en première lecture.

charbon. De surcroît, ces installations sont pilotables et permettent d'éviter le recours à des moyens de production d'origine fossile pour répondre aux pointes de consommation.

Ceci étant rappelé, le I de l'article 229 permet aux producteurs lauréats de l'appel d'offres mentionné ci-dessus ayant résilié leur contrat d'obligation d'achat entre le 1^{er} juillet et le 31 décembre 2022 de solliciter le retrait de cette résiliation auprès du ministre chargé de l'énergie. Il prévoit également que, si la demande de retrait est accueillie, le producteur d'électricité reverse au budget général de l'Etat le montant correspondant à la différence positive entre les recettes tirées de la commercialisation de l'électricité entre la date de la résiliation du contrat et la date du retrait de cette résiliation et les recettes qui auraient été obtenues pendant la même période si le contrat avait comporté la clause d'indexation qui sera définie conformément aux prescriptions du II de l'article 229 afin de tenir compte des variations des coûts d'approvisionnement en matières premières.

La place de l'article 229 en loi de finances de l'année sur le fondement des dispositions du b) du 7^o du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances ne fait aucun doute

D'une part, le reversement du différentiel de recettes par les producteurs d'électricité dont les contrats avaient été résiliés et qui bénéficieront d'un retrait de cette résiliation correspond à des recettes supplémentaires d'un montant prévisionnel de 100 millions d'euros en 2024.

D'autre part, la nouvelle indexation du contrat, prévue au II de l'article 229, devrait conduire à une augmentation du tarif payé par le co-contractant EDF-Obligation d'achat. Ceci augmentera par conséquent le montant de la compensation dont bénéficie le co-contractant et produira un effet budgétaire certain au titre du programme 345 « Service public de l'énergie », d'un montant estimé à 64 millions d'euros au titre de l'année 2024.

Ainsi, l'incidence sur les dépenses budgétaires de l'année est directe et certaine.

17. Sur l'article 239

Le premier alinéa de l'article L. 822-1 du code de l'éducation prévoit que le réseau des œuvres universitaires contribue à assurer aux étudiants une qualité d'accueil et de vie propice à la réussite de leur parcours de formation. Il est constitué du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (« CNOUS ») et des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (« CROUS »)²¹, qui ont tous le statut d'établissements publics administratifs dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière²². Le réseau des œuvres universitaires participe au service public de l'enseignement supérieur et contribue à la mise en œuvre de la politique nationale de vie étudiante définie par le ministre chargé de l'enseignement supérieur.

Le CNOUS bénéficie en tant qu'opérateur de l'Etat, pour l'exercice de ses missions, d'une subvention pour charges de service public.

Dans sa rédaction en vigueur, issue de l'article 194 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023, le cinquième alinéa de l'article L. 822-1 du code de l'éducation prévoit que le CNOUS peut exercer les missions d'une centrale d'achat, au sens de l'article L. 2113-2 du code de la commande publique, pour acquérir, à destination de l'Etat, des

²¹ Article R. 822-1 du code de l'éducation.

²² Articles L. 822-2 et L. 822-3 du code de l'éducation en ce qui concerne respectivement le CNOUS et les CROUS.

collectivités territoriales ou des établissements publics, des denrées alimentaires et d'autres biens nécessaires au développement d'une offre de restauration bénéficiant au moins en partie à des étudiants.

L'article 239 de la loi déferée donne une nouvelle rédaction de cet alinéa, afin de prévoir que le CNOUS peut exercer cette mission de centrale d'achat pour satisfaire les besoins d'autres acheteurs publics ou privés à but non lucratif, qu'ils soient soumis ou non au code de la commande publique, en fournitures, en services ou en travaux destinés au fonctionnement de services de restauration ou d'hébergement et que, lorsqu'il exerce ces activités, celles-ci bénéficient en priorité aux acheteurs dont les services sont offerts au moins en partie à des étudiants.

Ces dispositions procèdent ainsi à une triple extension du champ d'application des dispositions issues de la loi de finances pour 2023. D'une part, l'article 239 étend à tous les acheteurs publics ou privés à but non lucratif la faculté d'accéder à la centrale d'achat du CNOUS. Les structures associatives seront en particulier concernées. D'autre part, la mission de centrale d'achat pourra désormais porter non seulement sur des achats mais aussi sur des services et des travaux. Enfin, ces achats, services et travaux pourront être destinés non seulement aux services de restauration mais aussi aux services d'hébergement.

La mise en œuvre de ces dispositions implique des créations de postes correspondant à six emplois exprimés en équivalents temps plein travaillé (ETP), lesquels ont été inclus dans les trente-huit ETP supplémentaires du schéma d'emplois de l'établissement public défini par la loi déferée²³. Ces six ETP représentent pour le CNOUS une dépense de 270 000 € que l'Etat est appelé à compenser dans le cadre de la subvention pour charges de service public qu'il verse à cet établissement.

Il résulte de ce qui précède que les dispositions de l'article 239 affectent directement les dépenses budgétaires de l'année et trouvent par conséquent leur place en loi de finances sur le fondement des dispositions du b) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances. Vous jugez en effet qu'une mesure ayant pour effet de réduire le montant de la compensation due par l'Etat au titre des charges de service public exposées par l'un de ses opérateurs trouve sa place en loi de finances (décision n° 2020-813 DC du 28 décembre 2020, paragr. 36) et il doit en aller de même, symétriquement, d'une mesure ayant pour effet de majorer le montant de la compensation due par l'Etat au titre de ces mêmes charges.

Par ailleurs, l'article 239 permet à l'Etat d'accéder, directement ou par l'intermédiaire d'associations qu'il subventionne, aux services de la centrale d'achat du CNOUS, y compris pour des achats en lien avec des activités d'hébergement, seule la restauration étant couverte jusqu'ici. A titre d'illustration, en matière de restauration, l'Etat met en œuvre sa politique de restauration collective à destination de ses propres agents soit en interne, soit en l'externalisant et en la confiant notamment à des associations. L'article L. 822-1 du code de l'éducation, dans sa version issue de la loi déferée, permettra au ministère de l'intérieur et aux ministères économiques et financiers d'adhérer à la centrale d'achats du CNOUS, engendrant de moindres dépenses dès 2024, et ce directement au bénéfice du budget de l'Etat.

²³ Cf. Le projet annuel de performances « Recherche et enseignement supérieur » annexé au projet de loi de finances.

Le Gouvernement observe enfin que vous n'aviez pas relevé d'office, dans votre décision n° 2022-847 DC du 29 décembre 2022 relative à la loi de finances pour 2023, la question de la place en loi de finances des dispositions de l'article 194.

18. Sur l'article 242

L'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales est relatif aux compétences des établissements publics territoriaux (« EPT ») de la métropole du Grand Paris.

L'article 242 de la loi déferée complète cet article par un VII *bis* qui prévoit qu'afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre l'établissement public territorial et les communes membres après accords concordants, exprimés à la majorité, du conseil de territoire et des conseils municipaux concernés, le montant total des fonds de concours ne pouvant excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours.

Si ces dispositions ne trouvent pas leur place en loi de finances sur le fondement du c) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances, s'agissant de concours d'une intercommunalité à ses communes membres, elles peuvent en revanche se rattacher aux dispositions du f) du même 7°, s'agissant de dispositions qui concernent la comptabilité publique locale.

19. Sur l'article 245

L'article L. 2334-32 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'est instituée une dotation budgétaire, intitulée dotation d'équipement des territoires ruraux (« DETR »), en faveur des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et de certaines communes.

En application de l'article L. 2334-36 de ce code, les crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux sont attribués par le représentant de l'Etat dans le département aux bénéficiaires sous forme de subventions en vue de la réalisation d'investissements, ainsi que de projets dans le domaine économique, social, environnemental, sportif et touristique ou favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural.

L'article L. 2334-37 du même code prévoit la création, dans chaque département, d'une commission composée de représentants des maires, de représentants des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et de parlementaires et appelée à fixer chaque année, ainsi que le prévoit l'avant-dernier alinéa de l'article, les catégories d'opérations prioritaires et, dans des limites fixées par décret en Conseil d'Etat, les taux minimaux et maximaux de subvention applicables à chacune d'elles.

L'article 245 de la loi déferée complète ces dispositions afin de prévoir que la commission fixe également la liste des opérations faisant l'objet, au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux, d'une demande de subvention dont le dossier a été déclaré complet et recevable.

Ces dispositions ont ainsi pour objet de définir les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales et trouvent par conséquent leur place en seconde partie de la loi de finances de l'année sur le fondement des dispositions du c) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances.

Pour ces raisons, le Gouvernement est d'avis qu'aucun des griefs articulés par les auteurs des recours n'est de nature à conduire à la censure des articles 30, 31, 32, 57, 67, 100, 101, 111, 143, 176, 197, 199, 208, 225 et 233 de la loi de finances pour 2024. Aussi estime-t-il que le Conseil constitutionnel devra rejeter les recours dont il est saisi.