

Chronique

de jurisprudence financière



Jean-Luc PISSALOUX

CHRONIQUE DE JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE FINANCIÈRE ET FISCALE

Présentation

Sont ici commentées des décisions rendues, soit dans le cadre du contrôle de constitutionnalité de l'article 61 de la Constitution, soit dans celui de son article 61-1 (questions prioritaires de constitutionnalité ou QPC). Dans la première catégorie, sera uniquement analysée la décision n° 2020-813 DC du 28 décembre 2020, *Loi de finances pour 2021*, car, pour la première fois depuis bien des

années, la loi de financement de la sécurité sociale¹ n'a pas été déférée à la censure du juge constitutionnel. Dans la seconde, seront commentées les décisions 861 QPC du 15 octobre 2020, *Fédération nationale de l'immobilier et autre*, et 862 QPC du 15 octobre 2020, *Communauté de communes Chinon, Vienne et Loire*.

Décision n° 2020-813 DC du 28 décembre 2020, *Loi de finances pour 2021*

Par sa décision 813 DC du 28 décembre 2020, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la loi de finances pour 2021, loi définitivement adoptée le 17 décembre 2020, et dont il avait été saisi par plus de soixante sénateurs ce même jour et par plus de soixante députés le lendemain 18 décembre 2020.

Plusieurs dispositions de la loi votée furent en effet déférées à la censure du juge constitutionnel : députés et séna-

teurs saisissants contestèrent certaines dispositions de ses articles 171 et 225 ; les députés critiquèrent également des dispositions des articles 55 et 147 ainsi que l'article 225 qualifié par eux de cavalier budgétaire, étant observé que les sénateurs considérèrent en outre comme étrangers au domaine des lois de finances –et les déférèrent à ce titre à la censure du Conseil constitutionnel– les articles 176, 190, 263 et 265. Comme usuellement, les requérants invoquèrent principalement des méconnaissances du principe d'égalité et de ses déclinaisons.

En fin de compte, la décision 813 DC du 28 décembre 2020 a été une décision de

non-conformité partielle : le Conseil y a déclaré conformes à la Constitution les dispositions contestées des articles 55, 147 et 171 ainsi que l'article 225 de la loi déférée, mais y a aussi censuré les articles 176 et 263 jugés étrangers au domaine des lois de finances auxquels il a ajouté d'office les articles 163, 165, 177,

¹ Loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021 (*JORF* n° 0302 du 15 décembre 2020).

243 et 269 considérés eux aussi comme des cavaliers budgétaires².

Seront seuls analysés ici les griefs formulés à l'encontre des articles 147, 171 et 225 de la loi adoptée et les réponses apportées par le Conseil constitutionnel, qui rejeta tous les griefs soulevés.

Le rejet des griefs invoqués à l'encontre de la réduction d'impôt sur les sociétés au titre des souscriptions au capital d'entreprises de presse (article 147).

Comme le rappelle le paragraphe 10 de la décision 813 DC, l'article 147 de la loi adoptée modifie l'article 220 *undecies* du code général des impôts (CGI) afin d'instituer une réduction d'impôt pour souscription au capital de sociétés de presse.

Les députés requérants ont critiqué le caractère trop restreint, selon eux, de cet avantage fiscal, en ce qu'il est réservé aux souscriptions au capital des entreprises éditrices de presse au sens de l'article 2 de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse³ : pour eux, en excluant de son champ d'application les souscriptions dans d'autres types de sociétés exploitant des publications de presse, le législateur aurait méconnu les principes d'égalité devant les charges publiques et devant la loi ; en outre, en privilégiant ainsi certains titres de presse, le législateur aurait aussi méconnu l'objectif de valeur constitutionnelle de pluralisme et d'indépendance des quotidiens d'information politique et générale.

Cette prétendue méconnaissance des principes d'égalité devant les charges publiques et devant la loi a été facilement et rapidement rejetée par le Conseil constitutionnel au regard de sa jurisprudence –classique– relative à l'article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC) de 1789⁴.

Dans sa décision 813 DC, le Conseil constitutionnel rappelle en effet (cf. par. 12) que « *Les dispositions de l'article 13 de la Déclaration de 1789 ne font 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 à condition qu'il se fonde sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts poursuivis et qu'il n'en résulte pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* »⁵.

Or, dans sa nouvelle rédaction issue de l'article 147 déferé, l'article 220 *undecies* du CGI permet, sous certaines conditions⁶, aux entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés de bénéficier d'une réduction d'impôt égale à 25 % du montant des sommes versées au titre des souscriptions en numéraire réalisées de

2021 à 2024 au capital de sociétés mentionnées à l'article 2 de la loi du 1^{er} août 1986 précitée et éditant des publications ou des services de presse en ligne d'information politique et générale.

Le juge constitutionnel considère dès lors qu'« *En instituant cette réduction d'impôt, le législateur a entendu encourager les investissements dans les entreprises de presse afin de renforcer leurs fonds propres. Il a ainsi poursuivi un but d'intérêt général. À cette fin, il a accordé le bénéfice de cet avantage fiscal aux sociétés souscrivant directement au capital des entreprises éditrices mentionnées à l'article 2 de la loi du 1^{er} août 1986. Il en a ainsi exclu celles souscrivant indirectement, par le biais d'autres sociétés, au capital de ces dernières. Ce faisant, il a incité les investisseurs à financer directement les entreprises éditant elles-mêmes des publications ou des services de presse en ligne afin de garantir l'affectation intégrale à cette activité des capitaux apportés.* » (cf. par. 14 de la décision 813 DC).

Aussi, le Conseil conclut-il qu'« *en adoptant les dispositions contestées, le législateur a retenu des critères objectifs et rationnels en rapport avec le but poursuivi* » (par. 15) : il écarte donc le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques et devant la loi ainsi que, « *en tout état de cause* », celle de l'objectif de valeur constitutionnelle de pluralisme et d'indépendance des quotidiens d'information politique et générale.

Le rejet des griefs invoqués à l'encontre de l'instauration d'une taxe sur la masse en ordre de marche des véhicules de tourisme (article 171).

Dans leurs requêtes, les sénateurs et députés saisissants ont également critiqué et déferé à la censure du Conseil constitutionnel les dispositions de l'article 171 de la loi adoptée, lesquelles instaurent une taxe sur la masse en ordre de marche des véhicules de tourisme à moteur lors de leur première immatriculation en France, et dont le régime est fixé à l'article 1012 *ter* A du CGI⁷.

Selon les saisissants (députés et sénateurs), les dispositions du nouvel article 1012 *ter* A du CGI méconnaîtraient les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques. Comme le rappelle le paragraphe 18 de la décision 813 DC, ils ont tout d'abord fait valoir que « *le seuil d'imposition de la taxe en exempte la très grande majorité des véhicules et que l'exonération des véhicules électriques, à hydrogène et hybrides n'(était) pas justifiée au regard de l'objectif poursuivi qui est d'imposer les véhicules en fonction de leur poids*

et non de leur niveau d'émission de dioxyde de carbone » ; ils ont ensuite soutenu que « *cette taxe, qui peut de surcroît se cumuler avec la taxe sur les émissions de dioxyde de carbone, serait confiscatoire* » ; ils ont enfin prétendu qu'« *en prévoyant que le tarif de la taxe est celui en vigueur à la date de première immatriculation du véhicule, ces dispositions entraîneraient une différence de traitement injustifiée en fonction du délai de traitement de la demande d'immatriculation* ». Les sénateurs requérants ont

² Le paragraphe I de l'article 165 de la loi adoptée le 17 décembre consacrait une réforme importante des règles de francisation et de navigation des navires, étrangère au domaine des lois de finances. Sa censure parfaitement fondée a entraîné celle des autres paragraphes de cet article, y compris du paragraphe II relatif aux règles de recouvrement de ce droit de francisation, en raison du caractère inséparable par rapport au paragraphe I des dispositions des autres paragraphes dudit article.

³ Cet article 2 définit comme une entreprise éditrice « *toute personne physique ou morale ou groupement de droit éditant, en tant que propriétaire ou locataire-gérant, une publication de presse ou un service de presse en ligne* ».

⁴ Voir par exemple et pour citer une décision récente, le considérant 5 de décision n° 2014-456 QPC du 6 mars 2015, *Société Nextradio TV*, dans lequel le Conseil sur la base des dispositions de l'article 13 de la DDHC considère « *qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives ; qu'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 ; que cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* ».

⁵ Cf. la décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018, *Loi de finances pour 2018* (par. 25).

⁶ À savoir : la conservation des titres pendant cinq ans à compter de la souscription en numéraire, l'absence de lien de dépendance entre l'entreprise souscriptrice et l'entité bénéficiaire de la souscription et la réservation du bénéfice de la réduction aux entreprises qui ne sont pas elles-mêmes bénéficiaires de souscriptions qui ont ouvert droit, au profit de leur auteur, à cette même réduction d'impôt.

⁷ Selon cet article, le montant de la taxe est égal au produit entre un tarif unitaire qui, à compter du 1^{er} janvier 2022, sera fixé à dix euros par kilogramme, et la fraction de la masse excédant un seuil minimal fixé, à compter de cette même date, à 1 800 kilogrammes. Il convient de souligner que sont également prévues des réductions de la masse ainsi que des exonérations en faveur des véhicules exclus du champ du malus sur les émissions de dioxyde de carbone et une exonération spécifique en faveur des véhicules hybrides électriques rechargeables de l'extérieur, lorsque l'autonomie équivalente en mode tout électrique en ville déterminée lors de la réception est supérieure à 50 kilomètres.

par ailleurs soutenu que, compte tenu du seuil d'imposition, le législateur aurait fait principalement peser la taxe sur les véhicules de fabrication étrangère.

On a déjà rappelé la jurisprudence constitutionnelle classique relative au principe d'égalité devant la loi et les charges publiques (cf. *supra*).

En complément des rappels déjà faits, mentionnons simplement encore ici que le Conseil constitutionnel a, à plusieurs reprises et depuis de nombreuses années, contrôlé des mesures fiscales destinées à encourager des comportements de nature à protéger l'environnement. Ainsi, à titre d'exemples : il s'est prononcé sur l'extension de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) à l'électricité et aux produits énergétiques fossiles dans la décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, *Loi de finances rectificative pour 2000*⁸ ; il a censuré, dans la décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009⁹, la contribution carbone, au motif que trop de secteurs en étaient totalement exemptés, en contradiction avec l'objectif proclamé de lutte contre le réchauffement climatique ; plus récemment, dans sa décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, *Loi de finances pour 2014*, il a jugé, à propos d'une taxe sur les véhicules de tourisme utilisés par les sociétés et croissant en fonction de leur degré de pollution, que « le législateur (...) a(vait) (...) entendu inciter les sociétés à renouveler leur parc automobile avec des véhicules émettant moins de polluants atmosphériques ; qu'en ne soumettant pas les véhicules des particuliers à ces mêmes dispositions, le législateur n'a(vait) pas méconnu le principe d'égalité devant les charges publiques ».

Par ailleurs, comme le rappelle du reste le paragraphe 20 de la décision 813 DC, le juge constitutionnel, après avoir contrôlé le caractère objectif et rationnel des critères retenus par le législateur et l'absence de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques, a vérifié, dans le cadre du contrôle de la loi déferée, que l'imposition envisagée n'a pas un caractère confiscatoire ou qu'elle ne présente pas une charge excessive au regard des facultés contributives.

En l'espèce, pour rejeter les griefs invoqués, le Conseil constitutionnel a donc d'abord recherché, et ce en se fondant sur les travaux préparatoires, l'objectif poursuivi par le législateur en instaurant la taxe critiquée : selon lui, « le législateur a estimé que les véhicules de tourisme les plus lourds causent des nuisances environnementales spécifiques résultant de l'importance des consommations de matériaux et d'énergie que leur construction et leur usage nécessitent ainsi que de l'espace qu'ils occupent dans le tra-

fic routier. En adoptant les dispositions contestées, le législateur a, dans le cadre de son action en faveur de l'environnement, entendu décourager l'acquisition de tels véhicules en renchérissant leur prix » (cf. par. 22 de la décision 813 DC).

Le Conseil a ensuite contrôlé le caractère objectif et rationnel des critères retenus au regard de cet objectif. À cet égard, il a, d'une part, considéré que « (la) différence de traitement (à savoir l'exonération de la taxe, quel que soit leur poids, de certains véhicules hybrides électriques et des véhicules électriques ou à hydrogène) est justifiée par la volonté du législateur d'éviter que cette taxe décourage l'achat de véhicules dont il estime l'empreinte environnementale globalement plus faible et dont il encourage, par ailleurs et pour ce motif, l'acquisition » (cf. par. 23 de la décision 813 DC) ; et il a, d'autre part, jugé qu'« en prévoyant que le tarif et le seuil applicables pour la détermination du montant de la taxe s'appliquent à la date de première immatriculation du véhicule, les dispositions contestées n'établissent, en elles-mêmes, aucune distinction injustifiée » (cf. par. 24).

Le Conseil a dès lors admis l'exonération adoptée au regard de l'objectif de protection de l'environnement poursuivi par l'instauration de la taxe contestée, et il a écarté l'argumentation des requérants tendant à soutenir qu'en fixant un seuil d'imposition lié à un poids des véhicules supérieur à 1 800 kilogrammes, et ce quel qu'en soit le constructeur, le législateur aurait exempté la très grande majorité des véhicules et n'aurait ainsi visé que les seuls véhicules de fabrication étrangère (cf. par. 25 de la décision 813 DC).

A donc été rejeté le grief tiré de la prétendue méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques par le Conseil constitutionnel, selon lequel, en outre, une taxe ne portant que sur l'achat de certains véhicules de tourisme par un particulier ne saurait présenter un caractère confiscatoire (cf. par. 26 de la décision 813 DC).

Le rejet des griefs invoqués à l'encontre de la réduction pour les contrats conclus entre 2006 et 2010 du tarif d'achat de l'électricité photovoltaïque ou thermodynamique (article 225).

Le Conseil constitutionnel a également écarté les griefs soulevés à l'encontre de l'article 225 de la loi de finances adoptée, article contesté à la fois comme n'ayant pas sa place dans une loi de finances et comme contraire à plusieurs exigences constitutionnelles. Seuls les griefs relatifs à celles-ci seront ici développés.

Les sénateurs et députés saisissants ont d'abord soutenu que les dispositions de l'article 225 portaient une atteinte dispropor-

tionnée à la liberté contractuelle ainsi qu'à la garantie des droits et au droit au maintien des conventions légalement conclues entre 2006 et 2010, en application des arrêtés fixant les conditions d'achat de l'électricité. Ils ont ensuite critiqué, au regard du principe d'égalité devant la loi, la différence de traitement opérée par ces dispositions entre les installations d'une puissance crête supérieure à 250 kilowatts, qui sont soumises à la réduction contestée, et celles dont la puissance est inférieure ou égale à ce seuil, qui ne le sont pas : pour les sénateurs requérants, cette différence de traitement n'était en effet justifiée ni par une différence de situation ni par l'objectif de maîtrise du soutien public au développement des énergies renouvelables, compte tenu de la faible proportion des contrats en cours d'exécution auxquels s'appliquera la réduction tarifaire ; en outre, le seuil de puissance et la période de souscription retenus ne constituaient pas des critères objectifs et rationnels au regard de l'objectif de maîtrise budgétaire poursuivi par le législateur selon les députés requérants, pour lesquels, encore, ces dispositions contrevenaient au principe d'égalité devant les charges publiques, dans la mesure où elles avaient pour conséquence de faire supporter aux seules installations d'une puissance supérieure à 250 kilowatts le coût du soutien public à d'autres modes de production d'énergie renouvelable¹⁰.

Le Conseil constitutionnel a rejeté tous ces griefs en s'attachant avant tout à réfuter les prétendues méconnaissances du droit au maintien des conventions légalement conclues et du principe d'égalité devant la loi.

Sur la prétendue méconnaissance du droit au maintien des conventions légalement conclues.

Rappelons d'abord que le Conseil constitutionnel a consacré le droit au maintien des conventions légalement conclues dans sa décision n° 98-401 DC¹¹ : il lui a reconnu valeur constitutionnelle en le rattachant dans un premier temps, dans sa

⁸ Dans cette décision, le juge constitutionnel a conclu que « les différences de traitement qui résulteraient de l'application de la loi ne sont pas en rapport avec l'objectif que s'est assigné le législateur », et il a censuré les dispositions en cause comme « contraires au principe d'égalité devant l'impôt ».

⁹ Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, considérants 81 et 82.

¹⁰ Observons, pour être complet, que les sénateurs requérants faisaient valoir également l'absence de précision et de clarté suffisantes de l'article 225.

¹¹ Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail*, considérant 29.

décision n° 2000-437 DC, à l'article 4 de la DDHC¹² ; mais ultérieurement, il s'est généralement fondé sur la combinaison de cet article avec l'article 16 de la Déclaration de 1789 relatif à la garantie des droits¹³.

La formulation de principe de la jurisprudence développée en la matière est en effet désormais la suivante : « *Il est loisible au législateur d'apporter à la liberté contractuelle, qui découle de l'article 4 de la Déclaration 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'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi. Par ailleurs, le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789* »¹⁴.

Par conséquent, si le législateur peut déroger au droit au maintien des conventions, il ne peut y porter une atteinte qu'à la condition que celle-ci soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant¹⁵ et qu'elle ne soit pas disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi¹⁶. Ainsi, si le Conseil constitutionnel a admis que constituait un motif d'intérêt général l'intention de répondre aux difficultés rencontrées par les organisations syndicales tenues de libérer dans des conditions préjudiciables des locaux mis à leur disposition, il a en revanche jugé inconstitutionnelles des dispositions ayant « *pour effet d'obliger les collectivités et leurs groupements soit à proposer des locaux de substitution aux organisations syndicales soit à leur verser une indemnité, sans qu'ils aient été mis en mesure de s'en exonérer préalablement par une stipulation expresse* »¹⁷.

En l'espèce, en application de sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel a considéré, dans un premier temps, que les dispositions contestées, en réduisant les tarifs prévus par les arrêtés pris à cet effet pour les contrats conclus entre 2006 et 2010, alors que lesdits contrats étaient encore en cours, portaient atteinte au droit au maintien des conventions légalement conclues (cf. par. 39 de la décision 813 DC). Le Conseil constitutionnel a dès lors cherché, dans un second temps, à déterminer si ces dispositions étaient justifiées par un objectif d'intérêt général et s'il n'en résultait pas d'atteintes disproportionnées au regard de cet objectif.

En premier lieu, il a jugé qu'effectivement, le législateur avait poursuivi un objectif d'intérêt général, dans la mesure où il « *a(vait) entendu remédier à la situation de déséquilibre contractuel entre les pro-*

ducteurs et les distributeurs d'électricité et ainsi mettre un terme aux effets d'aubaine dont bénéficiaient certains producteurs, au détriment du bon usage des deniers publics et des intérêts financiers de l'État, qui supporte les surcoûts incombant aux distributeurs. » (cf. par. 40).

En second lieu, le Conseil a pris en compte les différentes garanties apportées par le législateur pour limiter l'atteinte portée au droit au maintien des conventions légalement conclues (maintien de la rentabilité des installations concernées ; possibilité pour les ministres chargés de l'énergie et du budget de fixer au cas par cas, sur proposition de la Commission de régulation de l'énergie, un niveau de tarif ou une date de prise d'effet de ce tarif différents ou allongeant la durée du contrat d'achat, dans l'hypothèse où les nouveaux tarifs résultant de l'application des dispositions contestées seraient de nature à compromettre la viabilité économique du producteur) (cf. par. 41).

C'est pourquoi, le Conseil constitutionnel a *in fine* jugé que l'atteinte portée par les dispositions contestées au droit au maintien des conventions légalement conclues n'était pas disproportionnée.

Sur la prétendue atteinte au principe d'égalité.

Le juge constitutionnel a également écarté le grief tiré de la prétendue atteinte au principe d'égalité devant la loi, et ce en raison de la situation particulière dans laquelle sont placés, au regard de l'objet des dispositions concernées, les producteurs dont les installations ont une puissance crête supérieure à 250 kilowatts. Le Conseil a cependant relevé que le choix du législateur de limiter l'application de la réduction tarifaire à ces seules installations était justifié par la volonté de mettre un terme aux effets d'aubaine excessifs résultant de l'application des tarifs prévus par les arrêtés adoptés entre 2006 et 2010 (cf. par. 45) ; et il a alors jugé que « *le législateur a pu considérer que les producteurs dont les installations ont une puissance supérieure à ce seuil ont bénéficié d'une rentabilité significativement supérieure à celle des autres producteurs du fait des économies d'échelle réalisées et des prix d'acquisition des matériels qu'ils ont pu négocier* » (même par.). Le Conseil en a dès lors déduit que ces producteurs étaient placés, au regard de l'objet même de la loi, dans une situation différente de celle des autres producteurs ; et il a considéré, par ailleurs, que la différence de traitement contestée était en rapport direct avec l'objet de la loi.

En conséquence, le Conseil constitutionnel a rejeté les griefs soulevés à l'encontre de l'article 225 de la loi adoptée.

Décisions QPC

Décision n° 2020-861 QPC du 15 octobre 2020, Fédération nationale de l'immobilier et autre [Plafonnement des frais d'intermédiation commerciale pour la vente de logements éligibles à la réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire] (Conformité)

Dans sa décision n° 2020-861 QPC du 15 octobre 2020, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les trois premiers et le dernier alinéas du paragraphe X bis de l'article 199 *novoviciis* du CGI, dans la rédaction résultant de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Le Conseil constitutionnel avait été saisi le 22 juillet 2020 par le Conseil d'État (décisions n° 438805 et n° 438996 du même jour) d'une QPC posée par la Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM) et l'association française de l'immobilier locatif (AFIL) portant sur la conformité de la disposition précitée aux droits et libertés que la Constitution garantit.

En l'espèce, la FNAIM et l'AFIL avaient elles-mêmes saisi le Conseil d'État d'un recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation d'un décret du 20 décembre

¹² Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001*, considérant 37.

¹³ Voir par exemple la décision n° 2002-465 DC du 13 janvier 2003, *Loi relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi*, considérant 4.

¹⁴ Voir par exemple les décisions n° 2018-740 QPC du 19 octobre 2018, *Mme Simone P. et autre*, par. 5, et n° 2018-769 DC du 4 septembre 2018, *Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel*, par. 50.

¹⁵ Voir par exemple les décisions : n° 2017-685 QPC du 12 janvier 2018, *Fédération bancaire française* (Droit de résiliation annuel des contrats assurance-emprunteur) ; n° 2018-697 QPC du 6 avril 2018, *Époux L.* (Résiliation des contrats de location d'habitation par certains établissements publics de santé) ; n° 2018-728 QPC du 13 juillet 2018, *Association hospitalière Nord Artois clinique* (Indemnité de résiliation ou de non-renouvellement du contrat de prévoyance pendant la période transitoire) ; n° 2018-769 DC du 4 septembre 2018 précitée, par. 49 à 54.

¹⁶ Ainsi, à titre d'exemples, le Conseil constitutionnel a eu à se prononcer sur des dispositions dans lesquelles étaient en jeu les relations entre bailleurs et locataires (cf. décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017, *Loi de finances pour 2018*) ou de nouvelles conditions de résiliation favorables aux emprunteurs dans le cadre de contrats d'assurance emprunteur en cours d'exécution (cf. décision n° 2017-685 QPC du 12 janvier 2018).

¹⁷ Décision n° 2016-736 DC du 4 août 2016, *Loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels*, par. 24.

2019¹⁸ pris pour l'application du paragraphe X bis de l'article 199 novovicies du CGI : à l'appui de leur recours, les requérantes avaient soulevé une QPC sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des dispositions de ce paragraphe X bis « dans leur rédaction issue successivement des articles 68 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 et 189 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 ».

Le paragraphe X bis de l'article 199 novovicies du CGI avait en effet été créé par l'article 68 de la loi de finances pour 2018 afin de plafonner les frais d'intermédiation commerciale pratiqués dans le cadre de montages financiers visant à acquérir un logement ouvrant droit à la réduction d'impôt dit Pinel, et d'éviter que certains professionnels profitent de l'assiette de cette réduction d'impôt pour pratiquer des frais de commercialisation anormalement élevés et qu'ils captent par là-même l'avantage fiscal institué à l'article 199 novovicies du CGI.

À cette fin, le paragraphe X bis de l'article 199 novovicies du CGI, dans sa rédaction résultant de la loi de finances pour 2019, a été ainsi rédigé :

« Le montant des frais et commissions directs et indirects imputés au titre d'une même acquisition de logement ouvrant droit à la réduction d'impôt prévue au présent article par les personnes physiques ou morales exerçant, au titre de l'acquisition, une activité de conseil ou de gestion au sens de l'article L. 321-1 du code monétaire et financier, un acte de démarchage au sens de l'article L. 341-1 du même code ou une activité d'intermédiation en biens divers au sens de l'article L. 550-1 dudit code ou qui se livrent ou prêtent leur concours à l'opération au sens de l'article 1^{er} de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce ne peut excéder un plafond exprimé en pourcentage du prix de revient et fixé par décret.

Pour l'application du présent X bis, les frais et commissions directs et indirects s'entendent des frais et commissions versés par le promoteur ou le vendeur aux intermédiaires mentionnés au premier alinéa.

Ces dispositions s'appliquent à toutes les acquisitions de logements mentionnées au A du I, pour lesquelles l'acquéreur demande le bénéfice de la réduction d'impôt prévue au présent article.

Une estimation du montant des frais et commissions directs et indirects effectivement imputés ainsi que leur part dans le prix de revient sont communiquées

à l'acquéreur lors de la signature du contrat prévu à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation. Le montant définitif de ces frais et commissions figure dans l'acte authentique d'acquisition du logement.

Tout dépassement du plafond prévu au premier alinéa du présent X bis est passible d'une amende administrative due par le vendeur cosignataire de l'acte authentique. Son montant ne peut excéder dix fois les frais excédant le plafond ».

Les griefs allégués par les parties requérantes.

Ces griefs sont précisément exposés dans la décision 861 QPC (par. 2 à 4).

Les parties requérantes (FNAIM et AFIL) et intervenante (le syndicat Anacofi-Immobilier) ont d'abord reproché aux dispositions litigieuses de limiter l'application du plafonnement qu'elles instaurent aux seuls frais de commercialisation facturés par les intermédiaires intervenant lors d'une acquisition de logement ouvrant droit à la réduction d'impôt prévue à l'article 199 novovicies du CGI. « Ce faisant, les frais de commercialisation directement appliqués par les promoteurs en sont exclus lorsqu'ils vendent de tels logements sans recourir à des intermédiaires, alors que ces frais seraient également intégrés au prix de revient du bien qui sert d'assiette de calcul de la réduction d'impôt. La différence de traitement ainsi opérée, selon que les promoteurs réalisent des ventes de logement avec ou sans le recours à des intermédiaires, ne serait justifiée ni par une différence de situation ni par un motif d'intérêt général. Elle ne serait pas davantage en rapport avec l'objet de la loi qui serait d'éviter la captation de la réduction d'impôt au détriment de l'acquéreur. » (par. 2). D'où l'invocation d'une méconnaissance du principe d'égalité devant la loi, étant observé que, selon le syndicat intervenant, cette méconnaissance résultait également « du fait que lesdites dispositions réservent l'application du plafonnement aux ventes de logements neufs et en l'état futur d'achèvement, à l'exclusion des autres catégories de logements ouvrant droit à la réduction d'impôt » (même par.).

Les parties requérantes et intervenante ont ensuite soutenu que « le plafonnement des frais de commercialisation versés aux intermédiaires apporterait une restriction non justifiée à la liberté de fixation de leurs tarifs et inciterait les promoteurs à prendre en charge eux-mêmes les frais de commercialisation pour la vente de logements éligibles à la réduction d'impôt, ce qui mettrait en péril la viabilité économique des intermédiaires ainsi que des promoteurs qui n'auraient pas les capacités d'assumer de tels frais »

(par. 3). En outre, toujours selon les parties requérantes et intervenante, « les intermédiaires seraient contraints de plafonner leurs frais et commissions pour l'ensemble des ventes de logements éligibles à la réduction d'impôt, faute de savoir en temps utile si l'acquéreur entend en demander le bénéfice » (même par.). D'où, selon les parties requérantes et intervenante, une méconnaissance de la liberté d'entreprendre.

Les parties requérantes ont enfin reproché aux dispositions de porter atteinte au principe de légalité des délits et des peines et d'être à cet égard entachées d'incompétence négative « en raison, d'une part, du renvoi au pouvoir réglementaire de la détermination du niveau du plafonnement des frais d'intermédiation commerciale et du quantum de l'amende encourue en cas de dépassement de ce plafond, d'autre part, de l'absence de définition de la notion de « frais et commissions directs et indirects » (par. 4), étant ajouté que cette méconnaissance du principe de légalité résultait aussi, selon la FNAIM, « du fait de l'incertitude dans laquelle se trouverait le vendeur quant à l'intention de l'acquéreur de demander effectivement le bénéfice de la réduction d'impôt » (même par.).

Tous ces griefs ont été écartés par le Conseil constitutionnel.

Le rejet du grief tiré de la prétendue méconnaissance du principe d'égalité devant la loi.

La jurisprudence –classique et bien établie– relative au principe d'égalité posé par l'article 6 de la DDHC est bien connue.

Rappelons simplement ici que, de façon constante, le Conseil constitutionnel juge que ce principe d'égalité devant la loi « 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 »¹⁹.

¹⁸ Décret n° 2019-1426 du 20 décembre 2019 pris pour l'application du X bis de l'article 199 novovicies du code général des impôts et relatif au plafonnement des frais et commissions des intermédiaires intervenant lors d'une acquisition de logement bénéficiant de la réduction d'impôt prévue à cet article.

¹⁹ Cf., par exemples, comme décisions récentes : la décision n° 2019-782 QPC du 17 mai 2019, Mme Élise D., par. 8 ; ou la décision n° 2020-856 QPC du 18 septembre 2020, Mme Suzanne A. et autres, par. 5.

Rappelons encore que le Conseil constitutionnel a déjà été amené à se prononcer sur la conformité au principe d'égalité devant la loi de différences de traitement résultant d'une réglementation des prix. Ainsi, à titre d'exemple, dans sa décision n° 2014-434 QPC du 5 décembre 2014²⁰ relative à l'interdiction d'accorder des remises tarifaires prévue par l'article L. 6211-21 du code de la santé publique, le Conseil constitutionnel a jugé conforme au principe d'égalité devant la loi l'application de cette interdiction aux seuls laboratoires prestataires de service pour un autre laboratoire de biologie médicale ou pour un établissement de santé, à l'exclusion des laboratoires intégrés à des établissements de santé et de ceux ayant conclu avec d'autres laboratoires des contrats de coopération²¹.

En l'espèce, le grief tiré de la méconnaissance par le paragraphe X bis de l'article 199 novovicies du CGI du principe d'égalité devant la loi comportait en vérité deux branches : la première, soulevée par les parties requérantes et intervenante, reprochait au législateur d'avoir institué une différence de traitement injustifiée entre les prestations de commercialisation des logements dont l'acquisition ouvre droit à l'avantage fiscal prévu à l'article 199 novovicies du CGI, selon que de telles prestations sont réalisées par des intermédiaires ou directement par les promoteurs immobiliers ; la seconde, invoquée uniquement par le syndicat intervenant, critiquait la différence de traitement résultant de l'applicabilité du plafonnement aux seules acquisitions de logements neufs ou en l'état futur d'achèvement.

Sur la première branche du grief, le Conseil a effectivement constaté que « les dispositions contestées instituent une différence de traitement entre les prestations de commercialisation des logements ouvrant droit à la réduction d'impôt précitée (et prévue à l'article 199 novovicies du CGI), selon qu'elles sont effectuées par les intermédiaires, qui sont soumis au plafonnement, ou par les promoteurs eux-mêmes, qui n'y sont pas soumis » (par. 17), mais a fait valoir que l'objet de la loi était, en plafonnant les frais de commercialisation des intermédiaires, de « lutter contre certaines tarifications abusives en matière de commercialisation conduisant au détournement de l'avantage fiscal accordé au contribuable au titre de l'investissement locatif » (par. 18) et qu'« au regard de cet objet, le législateur, qui a constaté certains frais de commercialisation abusifs pratiqués par des intermédiaires, a(vait) pu considérer que ces derniers étaient placés dans une situation différente des promoteurs qui procèdent eux-mêmes

à la commercialisation de logements éligibles à la réduction d'impôt » (par. 19). Le Conseil a dès lors jugé que « la différence de traitement contestée, qui repose sur une différence de situation, est en rapport direct avec l'objet de la loi » (par. 20).

Sur la seconde branche du grief, le Conseil constitutionnel a fait observer que les logements exonérés (*id est* les logements que l'acquéreur fait construire ou les logements déjà existants faisant l'objet de travaux de réhabilitation ou d'une reconversion à usage d'habitation), lorsqu'ils sont éligibles à la réduction d'impôt, « sont moins sujets à des frais de commercialisation abusifs que les logements neufs et en l'état futur d'achèvement » (par. 22). Aussi, en a-t-il déduit que la différence de traitement critiquée, ainsi fondée sur une différence de situation, était bien également en rapport avec l'objet de la loi (par. 23).

En conclusion, pour ces différents motifs, le Conseil a constitutionnel a donc écarté le grief tiré de la prétendue méconnaissance du principe d'égalité devant la loi (par. 24).

Le rejet des griefs tirés de la prétendue méconnaissance de la liberté d'entreprendre et de l'incompétence négative.

La liberté d'entreprendre découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789. La jurisprudence du Conseil constitutionnel la protège dans ses deux composantes classiques : la liberté d'accès à une profession ou à une activité économique²², et la liberté dans l'exercice de cette profession ou de cette activité²³. Au titre de cette seconde composante, le Conseil a notamment reconnu la liberté d'embaucher en choisissant ses collaborateurs²⁴, de licencier²⁵, ou encore de fixer ses tarifs²⁶.

Selon la jurisprudence constitutionnelle bien établie en la matière, « il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi »²⁷. Cette formulation de principe est du reste reprise au paragraphe 6 de la décision 861 QPC. La liberté d'entreprendre peut ainsi être limitée au nom d'un objectif de valeur constitutionnelle (tel que le droit de disposer d'un logement décent²⁸), pour des raisons d'ordre public²⁹, de protection de la santé³⁰, au nom des droits sociaux résultant du Préambule de la Constitution de 1946³¹ ou encore pour certains motifs d'intérêt général comme la protection de l'environnement³² ou la préservation de l'ordre public économique³³.

En l'espèce, dans la décision 861 QPC, le Conseil constitutionnel, après avoir rappelé les formules de principe sur la base desquelles il effectue son contrôle dans le cadre d'une QPC (par. 6 & 7), décrit le dispositif fiscal dans lequel s'insèrent les dispositions contestées et leur objet spécifique, consistant à limiter, au regard d'un plafond exprimé en pourcentage du prix de revient et fixé par décret, le montant des frais et commissions versés, au titre d'une opération d'acquisition d'un logement neuf ou en l'état futur d'achèvement, par le vendeur ou le promoteur à des personnes exerçant en qualité d'intermédiaire une activité de conseil ou de

²⁰ Décision n° 2014-434 QPC du 5 décembre 2014, Société de laboratoires de biologie médicale Bio Dômes Unilabs SELAS, considérant 6.

²¹ Dans la décision en cause, le juge constitutionnel a admis que les dispositions en cause poursuivaient un but d'intérêt général et considéré que « les différences de traitement qui résultent des exceptions à la règle de facturation au tarif fixé sont en rapport direct avec l'objet de la loi ».

²² Décision n° 2011-139 QPC du 24 juin 2011, Association pour le droit à l'initiative économique (Conditions d'exercice de certaines activités artisanales).

²³ Décision n° 2012-285 QPC du 30 novembre 2012, M. Christian S. (Obligation d'affiliation à une corporation d'artisans en Alsace-Moselle), considérant 7.

²⁴ Décision n° 88-244 DC du 20 juillet 1988, Loi portant amnistie, considérant 22.

²⁵ Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, Loi de modernisation sociale, considérant 50.

²⁶ Décision n° 90-287 DC du 16 janvier 1991, Loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales, considérant 21 (à propos des critères d'homologation des tarifs conventionnels ayant pour but de maîtriser l'évolution des dépenses de santé).

²⁷ Cf. par exemple les décisions : n° 2000-439 DC du 16 janvier 2001, Loi relative à l'archéologie préventive, considérant 14 ; n° 2010-605 DC du 12 mai 2010, Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, considérant 24 ; n° 2010-55 QPC du 18 octobre 2010, M. Rachid M. et autres, considérant 4 ; n° 2011-126 QPC du 13 mai 2011, Société Système U Centrale Nationale et autre, considérant 4 ; n° 2012-280 QPC du 12 octobre 2012, Société Groupe Canal Plus et autre, considérant 8.

²⁸ Décision n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015, Société SAUR SAS, considérants 4 à 10.

²⁹ Décision n° 2011-132 QPC du 20 mai 2011, M. Ion C., considérant 7.

³⁰ Cf. les décisions : n° 2011-139 QPC du 24 juin 2011 précitée, considérants 3 à 8 ; n° 2015-480 QPC du 17 septembre 2015, Association Plastics Europe.

³¹ Décision n° 2011-157 QPC du 5 août 2011, Société SOMODIA, considérants 6 à 8.

³² Décision n° 2013-346 QPC du 11 octobre 2013, Société Schuepbach Energy LLC, par. 12.

³³ Décisions n° 2011-126 QPC du 13 mai 2011 précitée, considérant 5, et n° 2012-280 QPC du 12 octobre 2012 précitée, considérant 11.

gestion d'investissement, un acte de démarchage bancaire ou financier ou une activité d'intermédiation en biens divers ou qui se livrent ou prêtent leur concours à l'opération immobilière (par. 9).

Le Conseil constate alors que « l'instauration de ce plafond limite la liberté de ces intermédiaires de fixer les tarifs de leurs prestations et porte donc atteinte à la liberté d'entreprendre » (par. 10).

Le juge constitutionnel devait dès lors apprécier, d'une part, si cette atteinte était liée à des exigences constitutionnelles ou justifiée par l'intérêt général et, d'autre part, si elle ne présentait pas de caractère disproportionné au regard de l'objectif poursuivi. En premier lieu, le Conseil considère qu'en adoptant les dispositions contestées, « le législateur a entendu lutter contre certaines tarifications abusives en matière de commercialisation conduisant au détournement de l'avantage fiscal accordé au contribuable au titre de l'investissement locatif en application de l'article 199 novovicies précité » et qu'« il a ainsi poursuivi un objectif d'intérêt général » (par. 11). En second lieu, il relève que « le champ d'application du plafonnement imposé aux intermédiaires est restreint aux frais de commercialisation qu'ils facturent au titre des acquisitions de logements neufs et en l'état futur d'achèvement situés dans une zone géographique où l'accès au parc locatif existant est en tension » et que « le plafonnement s'applique uniquement lorsque l'acquéreur demande le bénéfice de la réduction d'impôt », ce qui le conduit à constater qu'« il ne concerne donc qu'une part limitée de l'activité d'intermédiation commerciale en matière immobilière » (par. 12). En troisième lieu, il observe qu'« afin de permettre aux intermédiaires de fixer les frais de commercialisation qu'ils sont autorisés à pratiquer sur les logements éligibles à la réduction d'impôt, il appartient à l'acquéreur de faire connaître au vendeur ou au promoteur son intention de bénéficier de cet avantage fiscal en temps utile, au plus tard lors de la signature du contrat préliminaire de vente d'un logement en l'état futur d'achèvement ou du contrat de vente » (par. 13). Aussi, en dernier lieu, le Conseil écarte-t-il les griefs adressés au législateur d'avoir insuffisamment encadré le mécanisme de plafonnement institué par les dispositions contestées en relevant, d'une part, que « si le législateur a renvoyé à un décret le soin de fixer le plafond des frais et commissions d'intermédiation commerciale, il a veillé à ce que ce plafond soit proportionné au prix de revient du logement, dont la définition relève en tout état de cause du pouvoir réglementaire » (par. 14) et en soulignant, d'autre part, qu'« il appartient à

ce dernier de fixer ce plafond à un niveau suffisamment élevé pour éviter les seules tarifications abusives » (même par.).

En conclusion, le Conseil constitutionnel juge « que l'atteinte portée à la liberté d'entreprendre ne présente pas un caractère disproportionné et que le législateur n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence » (par. 15).

Le rejet du grief tiré de la prétendue méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines.

Selon une jurisprudence constitutionnelle constante, le législateur tient de l'article 34 de la Constitution, ainsi que du principe de légalité des délits et des peines résultant de l'article 8 de la DDHC, l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire ; par ailleurs, « le principe de légalité des peines (...) s'applique à toute sanction ayant le caractère d'une punition et non aux seules peines prononcées par les juridictions répressives. En vertu de ce principe, le législateur ou, dans son domaine de compétence, le pouvoir réglementaire, doivent fixer les sanctions ayant le caractère d'une punition en des termes suffisamment clairs et précis »³⁴. Soulignons que si l'exigence d'une définition en des termes suffisamment clairs et précis des éléments constitutifs des infractions et des sanctions s'applique à toutes les sanctions ayant le caractère d'une punition, elle ne s'impose au législateur que dans les domaines relevant de sa compétence exclusive.

Le paragraphe 25 de la décision 861 QPC le rappelle du reste : « En vertu du principe de légalité des délits et des peines, le législateur ou, dans son domaine de compétence, le pouvoir réglementaire, doivent fixer les sanctions ayant le caractère d'une punition en des termes suffisamment clairs et précis. »

C'est pourquoi, dans la décision n° 2017-750 DC du 23 mars 2017, le Conseil constitutionnel avait censuré sur le fondement du principe de légalité des délits et des peines les dispositions de la loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre instituant à leur encontre une amende civile, en raison des lacunes relevées dans la définition de l'obligation de mise en œuvre de « mesures de vigilance raisonnable » qu'elles faisaient peser sur elles, mais aussi dans la délimitation des normes de référence que devaient prendre en compte les sociétés dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur plan de vigilance³⁵.

En l'espèce, cela ne prêtait point à discussion, les dispositions du dernier alinéa

du paragraphe X bis de l'article 199 novovicies du CGI instituent une sanction ayant le caractère de punition, dans la mesure où –comme le rappelle le paragraphe 26 de la décision 861 QPC– elles sanctionnent « la méconnaissance du plafond des frais et commissions directs et indirects versés à des intermédiaires d'une amende administrative due par le vendeur, dont le montant ne peut être supérieur à dix fois les frais excédant ce plafond » : le Conseil constitutionnel devait dès lors vérifier que le législateur avait défini cette sanction avec suffisamment de précision et de clarté.

Aussi, a-t-il tout d'abord jugé que « ni les termes de "prix de revient" ni ceux de "frais et commissions directs et indirects", rapportés à l'activité d'intermédiation commerciale, ne présent(aient) de caractère imprécis ou équivoque » (par. 27).

Dans le prolongement de son observation du paragraphe 13 de sa décision, il a ensuite exclu que le vendeur puisse être sanctionné en cas de dépassement du plafond des frais d'intermédiation commerciale alors qu'il n'aurait pas eu connaissance de l'intention de l'acquéreur de demander le bénéfice de la réduction d'impôt instaurée. En rappelant donc à nouveau comme au paragraphe 13 de sa décision qu'« il appartient à l'acquéreur de faire connaître au vendeur ou au promoteur son intention de bénéficier de cet avantage fiscal en temps utile, au plus tard lors de la signature du contrat préliminaire de vente d'un logement en l'état futur d'achèvement ou du contrat de vente », le Conseil a alors jugé que « seul est ainsi sanctionné le fait pour le vendeur d'avoir dépassé le plafond des frais d'intermédiation commerciale au titre de la vente d'un logement éligible à la réduction d'impôt, alors que l'acquéreur lui avait fait connaître son intention d'en bénéficier » (par. 28).

Dès lors, le Conseil a décidé que le législateur avait bien « défini les éléments essentiels de l'obligation dont la méconnaissance est sanctionnée » (par. 29) ; et il

³⁴ Décision n° 2017-630 QPC du 19 mai 2017, M. Olivier D. (Renvoi au décret pour fixer les règles de déontologie et les sanctions disciplinaires des avocats), paragr. 6.

³⁵ Décision n° 2017-750 DC du 23 mars 2017, Loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre, par. 13. Dans ladite décision, le Conseil devait aussi souligner l'imprécision du périmètre des partenaires économiques devant entrer dans le champ d'application du plan de vigilance ainsi que celle relative à l'éventualité d'un cumul de l'amende civile pour chaque manquement à l'obligation définie.

a en outre considéré que « le législateur n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence dans la détermination de la sanction applicable au vendeur dès lors qu'il a prévu que l'amende ne peut dépasser un montant qu'il a fixé à dix fois les frais excédant le plafond des frais de commercialisation » (par. 30).

En conclusion, le Conseil a écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines (par. 31)³⁶.

Décision n° 2020-862 QPC du 15 octobre 2020, Communauté de communes Chinon, Vienne et Loire [Pérennisation d'un prélèvement minorant la dotation d'intercommunalité] (Non-conformité totale)

Dans sa décision n° 2020-862 QPC du 15 octobre 2020, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution le premier alinéa du paragraphe II de l'article 250 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, dans sa rédaction initiale, étant précisé qu'il avait été saisi le 29 juillet 2020 par le Conseil d'État (décision n° 436586 du même jour) d'une QPC posée par la communauté de communes *Chinon, Vienne et Loire* portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de la dispositions précitée.

Les dispositions contestées, à savoir celles du paragraphe II de l'article 250 de la loi de finances pour 2019, dans sa rédaction initiale, sont ainsi rédigées :

« À compter de 2019, le prélèvement opéré en 2018 en application du troisième alinéa de l'article L. 5211-28 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction antérieure à la présente loi, est reconduit chaque année.

En cas de différence, pour un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, entre le périmètre constaté au 1^{er} janvier de chaque année et celui existant au 1^{er} janvier de l'année précédente, le prélèvement est recalculé de la manière suivante :

1) En calculant la part du prélèvement de l'année précédente afférente à chaque commune membre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre au 1^{er} janvier de l'année précédente, par répartition du montant du prélèvement au prorata de la population de la commune dans la population de l'établissement ;

2) Puis en additionnant les parts, calculées conformément au 1^o du présent II, de chacune des communes que cet établissement regroupe au 1^{er} janvier de l'année en cours ».

La communauté de communes requérante, à savoir la communauté de communes Chinon, Vienne et Loire, reprochait à ces dispositions de maintenir de manière pérenne, mais pour les seuls établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre qui y étaient assujettis en 2018, le prélèvement acquitté cette année-là au titre de la contribution au redressement des finances publiques ; ce faisant, le montant à acquitter ne rendrait plus compte, selon elle, des caractéristiques démographiques ou financières des établissements publics en cause, et il en résulterait une différence de traitement injustifiée entre les EPCI à fiscalité propre, selon qu'ils avaient été ou non assujettis à ce prélèvement en 2018, et une charge excessive pour ceux qui y étaient assujettis. La communauté de communes requérante soutenait également que ce prélèvement était susceptible de peser fortement sur les capacités d'autofinancement des établissements publics en cause et contrevenait, pour cette raison, aux principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales.

Dans la mesure où ces griefs portaient davantage sur le principe de la pérennisation du prélèvement fiscal et qu'ils ne visaient pas les autres alinéas de l'article 250 relatifs au recalcul du montant de prélèvement en cas de modification du périmètre de l'EPCI, le Conseil constitutionnel a dès lors décidé de restreindre le champ de la QPC au premier alinéa du paragraphe II de cet article (cf. par. 3 de la décision 862 QPC).

Est-il besoin de rappeler une nouvelle fois les articles 6 et 13 de la DDHC fondant la jurisprudence constitutionnelle classique et désormais bien établie relative aux principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques, jurisprudence déjà évoquée dans cette chronique (voir *supra*) ?

De manière constante, le Conseil constitutionnel, on l'a déjà souligné, juge que le principe d'égalité devant la loi posé par l'article 6 « 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 ». Et par ailleurs, selon le juge constitutionnel, l'exigence posée à l'article 13 « ne serait pas respectée si l'impôt revêtait un caractère confiscatoire ou faisait peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives. En vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans

le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives. En particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose. Cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques »³⁷.

Ajoutons que, dans sa décision n° 2012-255/265 QPC³⁸, le Conseil constitutionnel a admis que les collectivités territoriales puissent se prévaloir, à l'appui d'une QPC, du principe d'égalité devant les charges publiques. Le Conseil a également admis, de façon générale, que « la différence de traitement qui résulte de la succession de deux régimes juridiques dans le temps n'est pas, en elle-même, contraire au principe d'égalité »³⁹. Cependant, cette faculté pour le législateur de fonder une différence de traitement en fonction d'un événement situé dans le temps n'est pas sans limite : il doit en effet veiller, soit à ce que ce maintien d'une différence de traitement soit transitoire, soit à ce que la différence de traitement maintenue trouve une justification pérenne dans le cadre du nouveau régime juridique⁴⁰ ; en revanche, le Conseil a censuré des dispositifs instaurant de manière pérenne une inégalité justifiée à titre transitoire⁴¹ ; mais lorsque la justification de la différence de situation

³⁶ Le juge constitutionnel juge enfin que les dispositions contestées ne méconnaissent pas non plus le principe selon lequel « nul ne peut être punissable que de son propre fait » (puisqu'elles sanctionnent bien l'auteur du manquement, le vendeur, auquel la loi interdit de conclure un contrat donnant lieu à une facturation, par l'intermédiaire, de frais supérieurs au plafond) ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit (par. 32).

³⁷ Voir par exemple, la décision n° 2020-854 QPC du 31 juillet 2020, *Société Beraha*, par. 4.

³⁸ Décision n° 2012-255/265 QPC du 29 juin 2012, *Départements de la Seine-Saint-Denis et du Var*.

³⁹ Décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012, *Loi de finances rectificative pour 2012 (II)*, considérant 23.

⁴⁰ Voir les décisions : n° 2013-305/306/307 QPC du 19 avril 2013, *Commune de Tourville-la-Rivière*, considérant 7 & n° 2018-711 QPC du 8 juin 2018, *Communauté d'agglomération du Grand Sénonais*, par. 12 et 13.

Dans ces décisions, le juge constitutionnel a admis que le législateur peut, sans méconnaître les principes d'égalité devant la loi ou devant les charges publiques, prévoir des dispositifs ayant pour effet de traiter plus favorablement certaines collectivités dans la mesure où il s'agit d'organiser un régime transitoire.

⁴¹ Cf. les décisions : n° 2013-323 QPC du 14 juin 2013, *Communauté de communes Monts d'Or Azergues*, considérant 10 ; et n° 2014-397 QPC du 6 juin 2014, *Commune de Guyancourt*, considérants 5 et 6.

en cause perdue également, ce qui est notamment le cas quand cette différence est fondée sur une différence de situation objective existant entre les collectivités territoriales à un instant antérieur à la réforme et qu'elle n'est pas remise en cause par la réforme, le Conseil constitutionnel peut les valider⁴².

Le Conseil constitutionnel a mis en œuvre, dans la décision 862 QPC, la jurisprudence ainsi rappelée.

Se plaçant sur le terrain de l'égalité devant les charges publiques, le Conseil a d'abord rappelé que jusqu'en 2018, en application de l'article L. 5211-28 du code général des collectivités territoriales, la dotation d'intercommunalité de chaque EPCI à fiscalité propre était minorée, en fonction de ses recettes réelles de fonctionnement, afin de le faire participer à l'effort budgétaire de redressement des comptes publics, que lorsque cette minoration excédait le montant de la dotation d'intercommunalité susceptible de revenir à un établissement public, celui-ci était assujéti, pour le solde restant, à un prélèvement de l'État sur les compensations d'exonération dues ou, à défaut, sur le produit de la fiscalité locale. Par conséquent, « l'objet de ce prélèvement était, ainsi, d'assurer que tous les établissements publics de coopération intercommunale participent, à hauteur de leur richesse relative, à l'effort de redressement des finances publiques » (par. 5).

Le Conseil a ensuite constaté qu'avec la réforme de la dotation d'intercommunalité organisée par l'article 250 précité de la loi du 28 décembre 2018, le montant de la contribution des EPCI à fiscalité propre a été directement intégré à la dotation d'intercommunalité par une minoration de son montant global avant répartition

individuelle, mais que les dispositions contestées de cet article 250 ont néanmoins maintenu, de manière pérenne, pour les seuls ECPI qui y avaient été assujéti en 2018, le prélèvement précité, en en fixant le montant à celui appliqué cette même année 2018 (par. 6).

Le Conseil en a déduit que la différence de traitement ainsi instituée entre les EPCI par les dispositions contestées reposait uniquement « sur la circonstance que, compte tenu de leur niveau de richesse relative et des montants de dotation individuelle d'intercommunalité et de contribution au redressement des finances publiques qui en découlaient, ils ont été ou non soumis à ce prélèvement en 2018 » (par. 7) ; il a en outre relevé qu'à l'exception d'une modification du périmètre de l'EPCI, « aucune autre évolution de la situation, notamment financière ou démographique, des établissements publics intéressés n'était susceptible de remettre en cause ni leur assujétiement au prélèvement ni son montant » (même par.).

Le maintien du prélèvement litigieux était donc uniquement fondé sur la situation des EPCI lors de l'année 2018. Or, en l'espèce, ce maintien n'était pas transitoire : il était pérenne. Aussi, en mettant en œuvre un raisonnement similaire à celui développé dans ses décisions 323 QPC 397 QPC précitées (cf. note 41), le Conseil constitutionnel a-t-il dès lors jugé que ce caractère pérenne, en l'absence d'une différence de situation également pérenne, entraînait l'inconstitutionnalité du dispositif. Si le juge constitutionnel reconnaît qu'« il était loisible au législateur de prévoir, dans le cadre de la réforme de la dotation d'intercommunalité, le maintien à titre transitoire du prélèvement

auquel certains établissements publics de coopération intercommunale étaient jusqu'alors soumis, afin de garantir qu'ils continueraient à participer, à hauteur de leur richesse relative constatée en 2018, au redressement des finances publiques » (par. 8), il juge –conformément à sa jurisprudence antérieure– que le législateur « ne pouvait, compte tenu de l'objet de ce prélèvement et sans autre possibilité d'ajustement, laisser subsister de façon pérenne une telle différence de traitement sans porter une atteinte caractérisée à l'égalité devant les charges publiques » (même par.).

C'est pourquoi, le Conseil constitutionnel, sans même examiner les autres griefs soulevés par la communauté de communes requérante, a déclaré dans sa décision 862 QPC contraire à la Constitution le premier alinéa du paragraphe II de l'article 250 de la loi de finances pour 2019, dans sa rédaction initiale⁴³. ■

⁴³ Cependant, dans la mesure où cet article avait été modifié depuis son adoption, par la loi de finances pour 2020, le Conseil constitutionnel n'a pu que constater que la version déclarée inconstitutionnelle n'était plus en vigueur et qu'il n'y avait par conséquent pas lieu de l'abroger. Comme il le fait usuellement en pareilles circonstances, il a dès lors jugé que la remise en cause de l'ensemble des prélèvements opérés sur le fondement des dispositions censurées aurait eu, en l'espèce, des conséquences manifestement excessives : il a donc exclu que les prélèvements fondés sur le premier alinéa du paragraphe II de l'article 250 de la loi de finances pour 2019, dans sa rédaction initiale, puissent être contestés sur le fondement de sa décision 862 QPC (cf. par. 11 & 12 de ladite décision).