

# LOIS

## CONSEIL CONSTITUTIONNEL

**Saisine du Conseil constitutionnel en date du 1<sup>er</sup> août 2012 présentée par au moins soixante députés, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, et visée dans la décision n° 2012-654 DC**

NOR : CSCL1231383X

### LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2012

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les conseillers,

Nous avons l'honneur de vous déférer, conformément au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, le projet de loi de finances rectificative définitivement adopté par l'Assemblée nationale le mardi 31 juillet 2012.

A l'appui de cette saisine, nous développons les griefs suivants.

Article 2 :

L'article 2 prévoit la suppression des allègements sociaux et fiscaux attachés aux heures supplémentaires et complémentaires de travail mis en place par la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat pour les entreprises de plus de 20 salariés.

Cet article prévoit que la suppression des exonérations de cotisations salariales s'applique de façon différenciée selon que la période de décompte du temps de travail des salariés et agents publics correspond ou non à l'année calendaire. Le texte distingue ainsi la date du 1<sup>er</sup> septembre 2012 pour les salariés et agents publics dont le temps de travail n'est pas annualisé et la date (au plus tard) du 31 décembre 2012 pour les salariés et agents publics dont le temps de travail est annualisé.

Le principe d'égalité des citoyens devant l'impôt se trouve ainsi mis en cause alors que la différence de traitement entre salariés et agents publics dont le temps de travail n'est pas annualisé et salariés et agents publics dont le temps de travail est annualisé n'est pas justifiée par une différence de situation en lien avec le dispositif adopté, non plus que par l'intérêt général.

De plus, cet article prévoit la suppression de l'exonération à l'impôt sur le revenu à compter du 1<sup>er</sup> août 2012, quelle que soit la période de décompte du temps de travail des salariés, renforçant d'autant la conviction d'une absence de différence de situation et, en outre, l'inintelligibilité du dispositif. Ainsi, une personne au temps de travail annualisé avec le 10 décembre comme date de référence pourrait conserver l'exonération de charges sociales jusqu'au 10 décembre de l'année 2012 mais serait imposée pour les heures supplémentaires effectuées à compter du 1<sup>er</sup> août 2012, voire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012 du fait d'un décompte annualisé de ses heures supplémentaires antérieures au 1<sup>er</sup> août. A l'inverse, un salarié au temps de travail non annualisé perdrait l'exonération des cotisations sociales à compter du 1<sup>er</sup> septembre et verrait ses heures supplémentaires imposées à partir du 1<sup>er</sup> août.

Plus précisément, pour les salariés dont le temps de travail est annualisé, l'article de loi tel qu'il a été voté pose un problème d'intelligibilité dans la mesure où il ne précise pas quel est le fait générateur de l'avantage fiscal. L'assiette de l'impôt est en effet soumise à l'application du dispositif par l'administration suivant deux cas de figure possibles :

- soit l'administration considère que le paiement des heures supplémentaires constitue le fait générateur de l'exonération fiscale. Ainsi, une personne percevant après le 1<sup>er</sup> septembre 2012 les heures supplémentaires effectuées avant le 1<sup>er</sup> septembre 2012 perdrait l'avantage fiscal associé ; lors même que celui-ci était en vigueur au moment où ces heures supplémentaires ont été effectuées ;
- soit l'administration précise que la période où est effectuée l'heure supplémentaire constitue le fait générateur de l'exonération fiscale ; auquel cas il conviendra de procéder à une répartition *pro rata temporis* des heures effectuées, ce que ne prévoit pas l'article.

Pour éviter une rupture d'égalité au titre de l'impôt sur le revenu et des cotisations salariales et pour rendre le dispositif plus intelligible et permettre aux employeurs et salariés de s'adapter, il convient que la suppression des exonérations intervienne à une date unique et suffisamment éloignée, qui pourrait être le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

De plus, la suppression des allègements sociaux et fiscaux attachés aux heures supplémentaires et complémentaires de travail porte atteinte à la liberté d'entreprendre. Dans sa décision n° 2002-455 DC du 12 janvier 2002, Loi de modernisation sociale, le Conseil constitutionnel a exercé un contrôle de proportionnalité des mesures prises par le législateur concernant la situation des salariés au sein de l'entreprise en considérant que, « par le cumul des contraintes qu'elle fait peser sur la gestion de l'entreprise, des règles trop strictes en matière de licenciement économique portaient une atteinte manifestement excessive à la liberté d'entreprendre au regard de l'objectif poursuivi de maintien de l'emploi » (§ 50).

Ici la suppression des allègements sociaux et fiscaux attachés aux heures supplémentaires risque de faire peser des contraintes excessives sur les entreprises qui, placées déjà dans une situation économique difficile, ne pourront y faire face, sans porter atteinte à l'objectif recherché de maintien de l'emploi. La mesure risque donc de contribuer à aggraver la situation des entreprises au regard de l'exigence résultant du cinquième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 qui prévoit que « chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi », en permettant aussi l'exercice de ce droit par le plus grand nombre et, le cas échéant, en s'efforçant de remédier à la précarité de l'emploi » (Cons. const. n° 2006-535 DC, 30 mars 2006, cons. 19, rec. 50 ; n° 2010-98 QPC, 4 février 2011, cons. 3).

Ce raisonnement avait d'ailleurs été suivi par le Conseil constitutionnel lors du contrôle de constitutionnalité de la mesure aujourd'hui supprimée. En exerçant un contrôle de proportionnalité, le Conseil avait considéré que la mesure en cause contribuait à la préservation de l'emploi et contribuait ainsi au maintien de l'exigence tirée du cinquième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 (Cons. const. n° 2007-555 DC, 16 août 2007, § 7 et 8, rec. 310).

#### Article 3 :

L'article 3 prévoit la mise en place d'une « contribution exceptionnelle » sur la fortune au titre de l'année 2012.

Cette contribution revient à rétablir, dès cette année, l'ancien barème de l'ISF sans la protection (du moins pour 2012) de quelque mécanisme de plafonnement que ce soit – en maintenant toutefois la « sortie de l'impôt » des contribuables dont le patrimoine est compris entre 800 000 euros et 1,3 million d'euros.

Plusieurs remarques peuvent être formulées à cet égard :

- en premier lieu, ce dispositif revient, en pratique, à modifier le barème de l'ISF de l'exercice en cours alors même que certains contribuables (ceux dont le patrimoine excède 3 millions d'euros) l'ont acquitté au 15 juin de cette année. Il s'agit là encore d'un processus déloyal, dont la constitutionnalité apparaît pour le moins contestable (1) ; l'absence de prévisibilité de l'impôt fait ainsi peser sur les contribuables une incertitude contraire à la stabilité de la norme législative constitutive d'une atteinte à la garantie des droits énoncée à l'article 16 de la Déclaration de 1789 (cf. Cons. const. n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, loi de finances pour 2006, cons. 45 et 46, rec. 168) ;
- en deuxième lieu, l'absence de plafonnement pose problème car elle conduira, dans certains cas, à ce que soit capté davantage que les revenus liés aux actifs concernés (qui ont, par ailleurs, déjà subi l'impôt sur le revenu). Elle est par ailleurs particulièrement inopportune eu égard aux taux des tranches supérieures (jusqu'à 1,8 % de la valeur vénale du patrimoine taxable) au vu des rendements des actifs en cette période de crise. Le problème de l'ISF, depuis sa création, est que les taux applicables n'ont jamais tenu compte de l'évolution du rendement des actifs composant son assiette : l'imposition peut atteindre 1,8 % alors que, compte tenu de la baisse de l'inflation, les rendements ne dépassent pas 4 %, contre 15 % en 1982. Ainsi, même à supposer que le caractère exceptionnel de cette contribution soit retenu, elle risque de se révéler confiscatoire.

C'est ce que rappelle le Conseil constitutionnel lorsqu'il déclare que « l'exigence résultant de l'article 13 de la Déclaration de 1789 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. Dès lors, dans son principe, le plafonnement de la part des revenus d'un foyer fiscal affectée au paiement d'impôts directs, loin de méconnaître l'égalité devant l'impôt, tend à éviter une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. La fixation à 50 % de la part des revenus au-delà de laquelle le paiement d'impôts directs ouvre droit à restitution n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation » (Cons. const. n° 2007-555 DC, 16 août 2007, loi TEPA, § 24 et 26, rec. 310).

- en troisième lieu, s'il est vrai que le non-plafonnement de l'impôt est possible lorsqu'il s'agit d'une contribution dite « exceptionnelle », encore faudrait-il que cette appellation soit applicable en l'espèce. En effet, même si la contribution inscrite à l'article 3 de la loi de finances rectificative est bien présentée comme une contribution exceptionnelle, elle n'en a que l'appellation, mais en aucun cas les caractéristiques. Il s'agit en fait d'une majoration des droits qui ont d'ores et déjà été acquittés au titre de l'ISF 2012, et de la préfiguration du retour à l'ancien barème qui interviendra à l'occasion de la loi de finances initiale pour 2013 (2) dont on sait qu'il fera l'objet d'un plafonnement (3). Dans ce contexte, il apparaît évident que l'impôt demandé aux contribuables est pérenne, raison pour laquelle il convient de le plafonner.

A défaut, de nombreux contribuables se trouveraient dans la situation paradoxale de devoir acquitter un impôt dont le montant excéderait leur revenu.

Il résulte de plusieurs décisions du Conseil constitutionnel fondées sur l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme que l'impôt sur la fortune, auquel il convient d'assimiler la contribution exceptionnelle, doit pouvoir être acquitté au moyen des revenus que procure la détention d'un patrimoine.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le Conseil avait pu considérer que le plafonnement des impôts directs en fonction du revenu, « loin de méconnaître l'égalité devant l'impôt, tend à éviter une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques » (Cons. const. n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 relative à la loi de finances pour 2006).

Prolongeant le raisonnement, la Cour de cassation avait pu juger dans différentes situations que l'ISF n'avait pas un caractère confiscatoire dès lors que son montant n'excédait pas les revenus de toute nature, y compris en jouissance, dont pouvaient disposer les requérants (voir notamment Cass. com. 23 juin 2009, n° 08.15494, et Cass. com. 4 mai 2010, n° 09.67047).

On en déduira sans peine que, dans l'hypothèse où le montant de la contribution exceptionnelle, dont on déduira l'ISF déjà acquitté, dépasserait très sensiblement les revenus d'un contribuable, une telle imposition aurait un caractère confiscatoire, contraire aux principes sur lesquels s'est fondé à plusieurs reprises le Conseil constitutionnel.

Or, en l'absence de tout plafonnement de ladite contribution, il en ira très vraisemblablement ainsi dans de nombreux cas comme le démontrent sans discussion possible les simulations auxquelles nous avons procédé.

Ainsi peut-on citer le cas d'une personne dont le patrimoine est proche de 30 M€ : la contribution exceptionnelle serait supérieure à 445 000 € alors que les revenus dont elle a disposé en 2011, et qui seront analogues en 2012, s'élevaient à 200 000 €. Dans ce cas, la contribution est supérieure au double du revenu imposable de ce contribuable qui ne pourra s'en acquitter que par cession d'une partie de son patrimoine, laquelle générera des revenus qui, eux-mêmes, généreront un supplément d'impôt.

Une telle situation, probablement antiéconomique, est donc manifestement confiscatoire et contraire aux principes rappelés ci-avant, ainsi peut-être qu'au droit de propriété.

Par ailleurs, tel qu'il est rédigé, l'article 3 ne prévoit pas de reporter le dispositif de décote instauré dans la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 pour les patrimoines compris entre 1,3 et 1,4 million d'euros ainsi que pour ceux compris entre 3 et 3,2 millions d'euros afin de lisser les effets de seuil induits par la modification du barème.

En conséquence, la surtaxe qui résulte de la différence entre la contribution exceptionnelle et l'ISF acquitté aux taux en vigueur depuis la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 sera plus forte pour les patrimoines proches de 1,3 million d'euros, puis décroissante jusqu'à 1,4 million d'euros et enfin progressive jusqu'à 1,65 million d'euros, niveau de patrimoine auquel la contribution est équivalente à celle correspondant à un patrimoine de 1,3 million d'euros.

Concrètement, un contribuable ayant un patrimoine de 1,3 million d'euros devra ainsi s'acquitter d'un surcroît d'imposition de 1 250 euros, tandis qu'un contribuable ayant un patrimoine de 1,4 million d'euros ne paiera aucun surcroît d'imposition. Pour un patrimoine de 1,45 million d'euros, il faudra acquitter 230 euros supplémentaires, et 1 230 euros pour un patrimoine de 1,65 million d'euros.

Certes, le montant global versé continue d'être progressif mais la surtaxe, elle, est dégressive. Par effet de symétrie, l'on retrouve cette aberration pour les patrimoines compris entre 3 millions et 3,2 millions d'euros.

Le ministre délégué au budget, M. Jérôme Cahuzac, n'a d'ailleurs pas réfuté cet argument en séance publique, se contentant d'indiquer que « pour juger la progressivité d'un impôt, [on] ne [peut] pas [se] contenter d'analyser un seul élément isolé de l'ensemble. »

---

(1) Cette contribution est, en apparence, distincte de l'ISF qui a été déclaré et, pour les contribuables dont le patrimoine est supérieur à 3 M€, payé, au premier semestre de l'année. Force est toutefois de constater que cette contribution exceptionnelle présente plusieurs caractéristiques qui l'apparentent clairement à l'ISF :

- y sont assujetties « les personnes physiques mentionnées à l'article 885A » c'est-à-dire les redevables de l'ISF ;
- l'assiette de cette contribution est égale à « la valeur nette imposable [...] retenue pour l'ISF au titre de l'année 2012 » ;
- le barème proposé est celui qui existait pour l'ISF antérieurement à sa réforme et était en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2011 ;
- le montant de l'ISF dû au titre de 2012 est imputable sur celui de la contribution ;
- les personnes dont le patrimoine était supérieur à 3 M€ au 1<sup>er</sup> janvier 2012 et qui avaient déjà déposé une déclaration détaillée d'ISF devront le faire à nouveau avant le 15 novembre et acquitter l'impôt correspondant.

(2) Ainsi que l'a rappelé le Premier ministre, M. Jean-Marc Ayrault, à l'occasion de son discours de politique générale devant l'Assemblée nationale le mardi 3 juillet dernier : « Le collectif budgétaire qui vous sera soumis n'épuisera pas le sujet de la réforme fiscale, mais il en constituera une première étape. »

(3) Suivant ainsi la déclaration de M. Jérôme Cahuzac, alors président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, le 27 février 2012 : « Nous proposerons bien évidemment le retour au plafonnement Rocard. A cet égard, ma position n'a pas varié depuis 2007 : je n'ai jamais été opposé au principe du plafonnement, mais je reste opposé à un taux de plafonnement de 50 % et à l'intégration des impôts locaux dans le montant plafonné. Nos débats devront nous permettre de rechercher sereinement le taux de plafonnement optimal, entre 65 et 75 %. »

Alors candidat à l'élection présidentielle, M. François Hollande avait également indiqué, le 15 mars dernier, son intention de « rétablir », s'il était élu à l'Élysée, le « plafonnement » des impôts directs nationaux à 85 % des revenus.

#### Article 9 :

L'article 9 de la présente loi prévoit l'anticipation du versement de la contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés créée par l'article 30 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 à la charge des personnes redevables de l'IS dont le chiffre d'affaires est supérieur à 250 millions d'euros.

En l'état actuel du droit, cette contribution de 5 % de l'IS calculé en application des taux prévus à l'article 219 du CGI est due en même temps que l'éventuel solde d'IS, dans les conditions prévues au 2 de l'article 1668 du CGI.

A l'inverse, le texte prévoit son versement anticipé à la date prévue pour le paiement du dernier acompte d'IS, posant ainsi un grave problème de trésorerie aux entreprises concernées et ce d'autant plus que « la grande majorité des entreprises redevables de la contribution exceptionnelle clôturant leurs exercices sociaux le 31 décembre, le versement du dernier acompte interviendra pour la plupart le 15 décembre 2012 » selon l'évaluation préalable de l'article.

L'absence de prévisibilité de l'impôt fait ainsi peser sur les contribuables une incertitude contraire à la stabilité de la norme législative constitutive d'une atteinte à la garantie des droits énoncée à l'article 16 de la Déclaration de 1789.

En effet, les députés auteurs de la saisine font valoir que l'intelligibilité de la loi fiscale suppose un certain degré de prévisibilité de l'impôt que remet en cause cet article et vous en demande, pour ce motif, d'en constater l'inconstitutionnalité.

#### Article 16 :

Par décision du 20 décembre 2011, la Commission européenne a considéré que France Télécom (FT) doit, pour respecter un taux d'équité concurrentielle (TEC), acquitter à l'Etat une contribution assise, en plus de l'existant, sur les risques dits « non communs » de ceux de ses salariés qui sont fonctionnaires. Le premier de ces risques, comme le plus coûteux, est celui de l'assurance-chômage.

Cette décision a été frappée de recours par le Gouvernement français. Pour autant, nul ne conteste que, sans attendre la décision à venir de la juridiction de l'Union, FT doit mettre fin à l'avantage concurrentiel qui lui profiterait. A cette fin, l'entreprise a ouvert un compte séquestre sur lequel elle s'apprêtait à verser les sommes correspondantes, avec l'espoir de les récupérer, porteuses d'intérêt, si, et dès que, une décision en ce sens est prise par la juridiction de l'Union. De cette manière, la France ne risque pas d'être poursuivie en manquement et l'entreprise voit ses intérêts légitimes protégés.

Pourtant, l'article 16 du PLFR propose d'opérer au profit de l'Etat un prélèvement nouveau, dans lequel seraient incorporés ces « risques non communs ». Compte tenu des caractéristiques qui précèdent, cette manière de procéder est contraire à la Constitution.

Premièrement, ce prélèvement opéré au profit de l'Etat s'analyse comme « une imposition de toute nature » au sens de l'article 34 de la Constitution (il peut d'autant moins s'agir d'une cotisation sociale que, notamment, son versement ne donnera lieu à l'ouverture d'aucun droit qui en serait la contrepartie). Mais, s'il est vrai qu'une imposition peut poursuivre des finalités variées, il est non moins vrai qu'elle demeure, selon la définition la plus classique, un « prélèvement obligatoire, perçu à titre définitif et sans contrepartie directe, en vue de couvrir les charges publiques ». Or, au cas présent, ce prélèvement ne saurait en aucun cas être perçu à titre définitif ne serait-ce, comme en convient le Gouvernement lui-même, que parce qu'il n'est destiné qu'à mettre en œuvre une décision de la Commission européenne, les sommes en question devant faire retour à l'entreprise si cette décision est annulée. En d'autres termes, cette imposition n'en est pas une et c'est donc en contradiction avec la Constitution qu'est ici utilisé son article 34.

Deuxièmement, du point de vue du droit interne, les mesures prises dans la loi n° 96-660 du 26 juillet 1996 avaient justement eu pour objet et pour effet d'établir de manière définitive l'égalité entre FT et ses concurrents. Le montant des sommes que l'entreprise avait dû acquitter avait été précisément calculé pour prendre en considération toutes les différences pertinentes, les chiffrer et contraindre FT à en supporter la charge financière, au demeurant très élevée. Dans ces conditions, l'institution du nouveau prélèvement conduirait l'entreprise à payer une seconde fois, ce qui est contraire à l'égalité des citoyens devant l'impôt.

Troisièmement, enfin, serait manifestement contraire à l'égalité devant les charges publiques la situation dans laquelle une contribution spécifique serait versée pour les fonctionnaires de FT quand elle n'aurait pas à l'être pour ceux de La Poste, alors que les uns comme les autres sont issus du même corps et exposés, ou non, aux mêmes risques.

Cette disposition, notoirement contraire à la Constitution, est d'autant moins justifiée que le compte séquestre suffit, dans des conditions juridiquement et matériellement indiscutables, à garantir les droits de tous, européens comme nationaux, de même qu'à éviter un conflit, inévitable sinon, entre le droit de l'Union et le droit national.

#### Article 24 :

L'article 24 abaisse de 7 % à 5,5 % le taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les livres. Cette diminution a été étendue à la billetterie des spectacles vivants par voie d'amendement.

Or, cet amendement a fait l'objet de trois rédactions successives :

Une première à l'Assemblée nationale :

b) Il est ajouté un F ainsi rédigé :

« F. – 1° Les spectacles suivants : théâtres, théâtres de chansonniers, cirques, concerts, spectacles de variétés, à l'exception de ceux qui sont donnés dans les établissements où il est d'usage de consommer pendant les séances ; »

Une autre au Sénat, présentée comme rédactionnelle :

« F. – 1° Les spectacles suivants :

a) Les théâtres ;

b) Les théâtres de chansonniers ;

c) Les cirques ;

d) Les concerts ;

e) Les spectacles de variétés, à l'exception de ceux qui sont donnés dans des établissements où il est d'usage de consommer pendant les séances ; »

Enfin, une dernière version présentée par voie d'amendement post-CMP par le Gouvernement, suite au rejet de la version adoptée par le Sénat lors de la commission mixte paritaire :

b) Il est ajouté un F ainsi rédigé :

« F. – 1° Les spectacles suivants : théâtres, théâtres de chansonniers, cirques, concerts ; spectacles de variétés, à l'exception de ceux qui sont donnés dans les établissements où il est d'usage de consommer pendant les séances ; »

Cet amendement a été présenté comme devant « préciser la rédaction de l'article pour maintenir le champ du taux normal inchangé ».

Or, cette précision n'est en rien rédactionnelle : outre qu'elle aggrave le coût de la mesure, elle introduit une inégalité de traitement entre les spectacles vivants avec, d'un côté, les théâtres, les théâtres de chansonniers, les cirques et les concerts où le taux de TVA reste à 5,5 % quand bien même il est d'usage d'y consommer pendant les séances et les spectacles de variétés où le taux normal de TVA peut demeurer en cas de consommation pendant les séances.

Article 25 :

Concernant l'extension de la CSG et de la CRDS aux revenus tirés de biens immobiliers de source française par des non-résidents, les députés auteurs de cette saisine soutiennent en particulier que cette proposition relève plus du projet de loi de financement de la sécurité sociale que du projet de loi de finances rectificative.

Ces derniers attirent par ailleurs tout particulièrement votre attention sur ce dispositif qui ne tient pas compte du refus de la Cour de justice de l'Union européenne d'étendre la CSG et la CRDS aux revenus de source française, dès lors que ces non-résidents sont assujettis à une imposition sociale dans un autre Etat membre (Cour plénière, 15 février 2000 ; aff. C-34/98 : Commission des Communautés européennes c/République française et aff. C-169/98 : Commission des Communautés européennes c/République française).

En outre, les règlements communautaires n° 883/2004 et n° 987/2009, et n° 1408/71 et n° 574/72 pour la Suisse, ont été adoptés en application de stipulations du traité instituant la Communauté européenne, reprises à l'identique dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

L'article 48 TFUE – ex-article 42 CE – pose le principe de la coordination des régimes de sécurité sociale des différents Etats membres. Sur cette base, les non-résidents qui sont affiliés à la sécurité sociale d'un autre Etat membre ne peuvent être dans le même temps affiliés à la sécurité sociale de notre pays. Par conséquent, les personnes auxquelles ces règlements sont applicables ne sont soumises qu'à la législation d'un seul Etat membre.

Assujettir les revenus immobiliers des non-résidents aux prélèvements sociaux revient à ne plus respecter le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en violant les accords européens négociés par le passé. Ainsi, l'article 25 du projet de loi de finances pour 2012 viole les dispositions des articles 55 et 88-1 de la Constitution de 1958.

Le Conseil constitutionnel a rappelé à de multiples reprises que « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie. », ainsi que « La République participe à l'Union européenne constituée d'Etats qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007. » Vous ne pouvez donc que constater que ce sont ces dispositions constitutionnelles qui sont méconnues par la disposition contestée.

Articles 25, 26 et 27 :

Les dispositions des articles 25, 26 et 27 ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'Etat. Elles n'ont pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'Etat ; elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières ; elles ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. Elles sont donc étrangères au domaine des lois de finances tel qu'il résulte de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 et vous ne pouvez, pour ce motif, que considérer qu'elles ont été adoptées selon une procédure contraire à la Constitution.

Article 26 bis :

L'article 26 bis prévoit de relever les taux des contributions des employeurs au financement de la solidarité sur les retraites dites « chapeau » et s'applique aux rentes versées au titre des retraites liquidées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013.

Cet article introduit ainsi une inégalité de traitement du point de vue de l'employeur qui n'est pas justifiée par une différence de situation en lien avec le dispositif adopté, non plus que par l'intérêt général.

#### Article 29 :

L'aide médicale d'Etat (AME) en tant que dispositif législatif et réglementaire est issue de la loi du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle (CMU), qui a permis l'accès à une couverture maladie offerte par la sécurité sociale pour tous les citoyens français et étrangers ayant un titre de résidence. La loi a réservé l'AME aux étrangers dépourvus de titre de résidence sur le territoire français afin de leur permettre la prise en charge des dépenses de soins, de consultations médicales à l'hôpital ou en médecine de ville, de prescriptions médicales et de forfait hospitalier dès lors qu'ils sont pratiqués au tarif opposable.

Avant 1999, la problématique des étrangers dépourvus de titre de résidence sur le territoire français était confondue avec celle des personnes défavorisées qui ne peuvent être affiliées à un régime de sécurité sociale. La loi du 24 vendémiaire an II disposait, dans son article 18, que « tout malade, domicilié de droit ou non, qui sera sans ressources, sera secouru ou à son domicile de fait, ou à l'hospice le plus voisin ». La loi du 15 juillet 1893 relative à l'aide médicale gratuite précisait qu'elle concernait les indigents français et étrangers.

Le dispositif d'AME figure aux articles L. 251-1 à L. 251-3 du code de l'action sociale et des familles. Il répond à des considérations éthiques et humanitaires évidentes, et son existence, qui repose sur des nécessités sanitaires et sociales, est issue des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République. Il s'inscrit dans un pragmatisme médico-économique qui considère que ne pas assurer un accès aux soins primaires à des personnes en situation de précarité peut conduire, *in fine*, la société à devoir assumer des dépenses, notamment hospitalières, bien plus importantes à moyen terme. Ce dispositif coexiste toujours, par ailleurs, avec un dispositif dit « de soins urgents » figurant à l'article 254-1 du code de l'action sociale et des familles pour les personnes ne pouvant relever de l'AME, notamment parce qu'elles ne répondent pas à l'obligation de résidence de trois mois.

Après avoir observé une forte croissance des dépenses d'AME en 2009 (+ 13,3 %) et en 2010 (+ 7,4 %), le législateur a adopté plusieurs dispositions visant à maîtriser le coût du dispositif et, par conséquent, à renforcer sa bonne gestion, dans le cadre de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 dont vous avez examiné la constitutionnalité lors de votre décision n° 2010-622 DC du 28 décembre 2010.

D'une part, l'instauration d'un droit annuel forfaitaire de 30 € conditionnant le bénéfice de l'AME pour les majeurs a été expressément déclaré conforme à la Constitution (Cons. const. n° 2010-622 DC, cons. 35 et 36). La faiblesse du montant du droit de timbre par rapport à l'importance des crédits finançant l'AME en fait une mesure équilibrée permettant d'éviter que des personnes en situation irrégulière soient seules dispensées de tout effort de participation à leur couverture sociale, alors même que cette dernière nécessite un effort national de solidarité. Comme vous l'avez estimé, c'est le souci de conciliation entre les exigences constitutionnelles, d'une part, de bon emploi des deniers publics et de lutte contre la fraude et, d'autre part, du droit à la protection de la santé qui avait guidé le législateur. D'autre part, alors qu'une part très importante des dépenses est constituée par les soins hospitaliers, la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 avait instauré une procédure d'agrément préalable pour les soins hospitaliers les plus coûteux et programmés.

L'article 29 du projet de loi de finances rectificative pour 2012 prévoit la suppression de l'obligation instituée dans le cadre de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 pour les demandeurs de l'AME d'acquitter un droit de timbre de 30 € pour en bénéficier ainsi que de l'obligation d'obtenir un agrément préalable pour la délivrance de soins hospitaliers coûteux aux bénéficiaires de l'AME.

Outre que les exigences constitutionnelles de bon emploi des deniers publics et de lutte contre la fraude se trouvent ainsi reléguées au second plan, cet article revient à établir une rupture d'égalité entre les personnes en situation irrégulière pouvant prétendre à l'AME sans droit d'entrée et les personnes en situation régulière soumises à une franchise médicale ne pouvant excéder 50 € afin de bénéficier du régime de la CMU, ou les personnes en affection longue durée (ALD) qui doivent également s'acquitter d'une franchise médicale de 50 €. Pour ce motif, vous ne pourrez que censurer la disposition que ni la différence de situation ni l'intérêt général ne peuvent justifier.

De plus, le Sénat a introduit, à l'initiative de M. Daudigny, Mme André et les membres du groupe socialiste et apparentés, un amendement ouvrant la possibilité pour les centres communaux d'action sociale (CCAS), les services sanitaires et sociaux du département de résidence ou les associations à but non lucratif agréées d'être dépositaires des demandes d'AME.

Or, cet amendement avait été déclaré irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution par le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale en raison de l'aggravation de charge qu'il fait peser sur les CCAS au titre du transfert opéré en leur défaveur. Il est en effet indéniable que certaines petites collectivités seront incapables d'assumer cette nouvelle mission à moyens constants.

Ce point a été soulevé à deux reprises au cours de la discussion budgétaire : d'une part, par M. Mariton, à l'occasion de la discussion sur l'article 29 du texte, d'autre part, par Mme Dalloz à l'occasion de son intervention lors de la lecture des conclusions de la CMP.

Vous ne pourrez donc qu'en constater l'inconstitutionnalité.

#### Article 30 :

L'article 30 de la loi de finances rectificative pour 2012 supprime la prise en charge sans condition de revenus des frais de scolarité des enfants français scolarisés dans un établissement d'enseignement français à l'étranger. Plusieurs griefs peuvent être formulés à cet égard.

En premier lieu, on peut considérer que cette proposition est contraire au principe de sécurité juridique qui constitue un principe général du droit.

Le Conseil d'Etat, dans son rapport public de 2006, rappelle que « le principe de sécurité juridique implique que les citoyens soient, sans que cela appelle de leur part des efforts insurmontables, en mesure de déterminer ce qui est permis et ce qui est défendu par le droit applicable. Pour parvenir à ce résultat, les normes édictées doivent être claires et intelligibles, et ne pas être soumises, dans le temps, à des variations trop fréquentes, ni surtout imprévisibles ».

Le rapport précise que « le principe de sécurité juridique suppose que le droit soit prévisible et que les situations juridiques restent relativement stables ». Il s'agit, d'une part, de la non-rétroactivité de la loi, et, d'autre part, de la protection des droits acquis et de la stabilité des situations juridiques. A l'évidence, rien ne laissait supposer une telle modification de la prise en charge des frais de scolarité des enfants scolarisés dans un établissement à l'étranger, qui plus est dès la rentrée 2012. En effet, l'inscription d'un lycéen peut être considérée comme un quasi-contrat entre la famille et l'établissement. L'environnement économique et financier de celui-ci ne peut être rompu dans les semaines qui précèdent son exécution.

Rien ne laissait supposer non plus une telle modification *a fortiori* si l'on songe qu'elle est, à plusieurs titres, contraire au principe d'égalité. En effet, l'article 30, qui vise à supprimer la prise en charge (PEC) rompt, tout d'abord, avec le principe d'égalité républicaine devant le savoir. Elle établit ensuite une discrimination entre les enfants français scolarisés dans un établissement public, selon qu'ils le sont en France ou à l'étranger. Enfin et surtout, ce seul motif suffisant à ce que vous constatiez l'inconstitutionnalité de la disposition contestée, c'est le principe constitutionnel de gratuité de l'enseignement public, expressément énoncé par le Préambule de la Constitution de 1946, qui est ici violé. Il s'agit d'un principe absolu, confirmé par la jurisprudence, et qui concerne toute la durée de la scolarité, depuis l'entrée en maternelle jusqu'aux classes de lycée post-baccalauréat (code de l'éducation, art. L. 132-1) dont rien ne justifie qu'il pût être remis en cause.

Souhaitant que ces questions soient tranchées en droit, les députés auteurs de la présente saisine demandent donc au Conseil constitutionnel de se prononcer sur ces points et tous ceux qu'il estimera pertinents eu égard à la compétence et la fonction que lui confère la Constitution.