

Paris, le 6 janvier 2020

Décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019
Loi de finances pour 2020



DIRECTION
DE LA
SÉANCE

*Division de la
séance
et du droit
parlementaire*

Le Conseil constitutionnel a été saisi, en application du deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, le 20 décembre 2019 par 61 députés (Socialistes et apparentés, La France insoumise, Gauche démocratique et républicaine), par 86 députés (Les Républicains) et par 110 sénateurs (Les Républicains), de la loi de finances pour 2020.

Après avoir jugé que l'article 154 prévoyant une expérimentation relative au traitement de données personnelles accessibles sur les sites internet de certains opérateurs de plateforme en ligne par les administrations fiscales et douanières avait bien sa place dans une loi de finances, il l'a partiellement censuré et a précisé qu'à l'issue de l'expérimentation, il pourrait, à la lumière de l'évaluation qui en serait faite, se prononcer à nouveau sur la constitutionnalité du dispositif.

Il a jugé que l'habilitation à légiférer par ordonnances prévue à l'article 184, qui ne portait pas sur le domaine réservé aux lois de finances, ne méconnaissait pas les articles 38 et 47 de la Constitution.

Sans se prononcer sur la constitutionnalité au fond de l'article 217, qui instaurait un prélèvement sur les recettes des départements de la région Île-de-France et de la ville de Paris au profit de l'établissement public Société du Grand Paris, le Conseil constitutionnel l'a censuré pour un motif de procédure, jugeant qu'il s'agissait d'un cavalier budgétaire.

Il a censuré d'office treize autres cavaliers budgétaires ainsi que deux dispositions introduites en méconnaissance de la règle de l'entonnoir.

1. Concernant l'article 154 relatif au traitement de données à caractère personnel accessibles sur les sites internet de certains opérateurs de plateforme en ligne par les administrations fiscales et douanières

L'article 154 autorise les **administrations fiscales et douanières**, à titre **expérimental** et pour une durée de **trois ans**, à collecter et exploiter au moyen de **traitements informatisés et automatisés des données à caractère personnel** accessibles sur les sites internet de certains opérateurs de plateforme en ligne afin de rechercher d'éventuelles **infractions** au code général des impôts ainsi qu'au code des douanes.

Les auteurs des trois saisines estimaient que l'article 154 n'avait pas sa place dans une loi de finances.

Le Conseil constitutionnel a relevé que l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)¹, qui détermine le contenu de celles-ci, prévoit, au a du 7° du II de son article 34, qu'elles peuvent comporter, dans leur seconde partie, « *des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire* ». L'article 154 visant à doter les administrations fiscale et douanière d'un nouveau dispositif de contrôle pour le **recouvrement de l'impôt**, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il avait **sa place dans**

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.



une loi de finances.

Sur le fond, il a jugé l'expérimentation **conforme** à la Constitution, à l'**exception** des dispositions autorisant la collecte et l'exploitation automatisées de données pour la recherche du **manquement sanctionnant d'une majoration de 40 % le défaut ou le retard de production d'une déclaration fiscale dans les trente jours suivant la réception d'une mise en demeure**. Dans ce cas, il a jugé que, l'administration ayant déjà connaissance d'une infraction à la loi fiscale puisqu'ayant mis en demeure le contribuable de produire sa déclaration, l'autoriser à mettre en œuvre un traitement automatisé de données pour la recherche du manquement portait au **droit au respect de la vie privée et à la liberté d'expression et de communication une atteinte qui ne pouvait être regardée comme proportionnée au but poursuivi**.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a souligné qu'au terme de l'expérimentation, il appartiendra au législateur, pour apprécier s'il convient de pérenniser le dispositif, de **tirer les conséquences de l'évaluation**, en particulier s'agissant de **l'efficacité du dispositif dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale** au regard des **atteintes portées au droit au respect de la vie privée et à la liberté d'expression et de communication**. Quand bien même le Conseil constitutionnel a jugé l'expérimentation prévue par la législature conforme à la Constitution, il pourra, **à la lumière de l'évaluation qui en aura été faite, se prononcer à nouveau sur la conformité du dispositif à la Constitution**.

2. Conformité à la Constitution de dispositions habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnance (articles 38 et 47 de la Constitution)

Le III de l'article 184 habilite le Gouvernement à prendre toutes mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la refonte de certaines impositions et amendes recouvrées par le service des impôts en lieu et place de celui des douanes.

Les députés auteurs de la première saisine soutenaient que ces dispositions contrevenaient aux **articles 38 et 47 de la Constitution** dont ils estimaient qu'elles **interdisaient l'insertion en loi de finances d'habilitations à légiférer par ordonnance**.

Conformément à une jurisprudence établie, le Conseil constitutionnel a rappelé que le Parlement ne peut habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance dans **les domaines que la Constitution réserve à la loi organique, aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale**². Une loi d'habilitation peut en revanche intervenir dans tout autre matière relevant de la loi.

Or **les dispositions contestées**, se rattachant au a du 7° du II de l'article 34 de la LOLF relatif aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures, **n'appartenaient pas au domaine réservé aux lois de finances mais à leur domaine partagé**. Elles pouvaient donc aussi bien figurer dans une loi de finances que dans une loi ordinaire.

Le Conseil constitutionnel a, par conséquent, rejeté le grief des requérants.

² Décision n° 2004-506 DC du 2 décembre 2004, Loi de simplification du droit.



3. Censure du prélèvement sur recettes créé par l'article 217 au profit de l'établissement public Société du Grand Paris (articles 34 et 47 de la Constitution, loi organique du 1^{er} août 2001)

L'article 217 instaurait, au profit de l'établissement public Société du Grand Paris, un prélèvement sur les droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements de la région Île-de-France et par la ville de Paris. Les sénateurs requérants contestaient la conformité de cet article à la Constitution.

Avant de se prononcer sur les griefs soulevés par les sénateurs requérants, le Conseil constitutionnel a d'abord examiné si l'article 217 respectait **la règle de procédure relative au contenu des lois de finances** (articles 34 et 47 de la Constitution et loi organique du 1^{er} août 2001), c'est-à-dire s'il ne s'agissait pas d'un cavalier budgétaire.

Il a alors observé que *« le prélèvement sur recette instauré par l'article 217, qui ne constitue pas une imposition de toutes natures, porte sur une ressource fiscale des collectivités territoriales et il bénéficie à un établissement public distinct de l'État »*. Or la LOLF ne prévoit pas la possibilité pour une loi de finances d'instaurer un prélèvement sur les recettes des collectivités territoriales, mais seulement sur les recettes de l'État.

Utilisant son considérant traditionnel en matière de **cavaliers budgétaires**³, le Conseil constitutionnel a **censuré l'article 217 au motif qu'il n'avait pas sa place dans une loi de finances**. Ainsi qu'il le fait depuis sa décision sur la loi d'orientation des mobilités⁴, il a précisé que cette censure pour un motif de procédure *« ne préjuge [pas] de la conformité du contenu de l'article 217 aux autres exigences constitutionnelles »*.

4. Censure d'office de treize cavaliers budgétaires (articles 34 et 47 de la Constitution, loi organique du 1^{er} août 2001)

Faisant application du considérant précédemment mentionné s'agissant de l'article 217, le Conseil constitutionnel a **censuré d'office treize cavaliers budgétaires**, précisant que ces censures **ne préjugent pas de la conformité du contenu des dispositions en question aux autres exigences constitutionnelles**.

De façon inédite par rapport aux années précédentes, il a davantage **précisé les motifs** des censures prononcées.

³ *Il a jugé que l'article 217 « ne concerne ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État. Il n'a pas trait à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État. Il n'a pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières. Il n'est pas relatif 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. »*

⁴ [Décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019, Loi d'orientation des mobilités.](#)



Dispositions censurées	Objet	Motif
Article 21, VIII	Exonérations du paiement de l'indemnité compensatoire de défrichement	Dispositions sans incidence sur les ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire
Article 27	Modification du régime de l'autorisation de défrichement	Dispositions sans incidence sur les ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire
Article 117	Transmission par l'administration chargée du recouvrement de la taxe sur les surfaces commerciales de données relatives aux redevables de cette taxe à CCI France puis, par ce dernier, aux établissements publics du réseau des chambres de commerce et d'industrie	Dispositions n'étant pas relatives aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature mais à l'exploitation de certaines données collectées à l'occasion de ce recouvrement
Article 151	Nouvelle dérogation à la règle du secret professionnel en matière fiscale pour prévenir la détention d'un compte sur livret d'épargne populaire en méconnaissance des conditions de revenus	Dispositions n'étant pas relatives à l'assiette d'une imposition de toutes natures mais ayant seulement pour objet de simplifier, pour les établissements bancaires, la vérification du respect des conditions d'éligibilité à un livret d'épargne populaire
Article 152	Modification du cadre budgétaire et comptable des caisses de crédit municipal	Dispositions n'étant relatives ni à la comptabilité de l'État, ni au régime de responsabilité pécuniaire des agents des services publics
Article 183	Possibilité pour certaines personnes morales à statut particulier de confier à un organisme public ou privé l'encaissement de recettes ou le paiement de dépenses	Dispositions n'étant relatives ni à la comptabilité de l'État, ni au régime de responsabilité pécuniaire des agents des services publics
Article 201, IV	Publication par la commission des garanties et du crédit au commerce extérieur de la liste détaillée des opérations ayant bénéficié de certaines garanties publiques	Dispositions n'étant pas relatives aux conditions d'octroi de la garantie de l'État et ne constituant pas non plus un dispositif d'information et de contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques
Article 221, 1° à 4°	Demande de rapport sur les décisions adoptées et les actions entreprises par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale ainsi que sur les positions défendues par la France au sein de leurs instances dirigeantes	Dispositions ne comportant aucune disposition susceptible d'améliorer l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques



Article 226	Autorisation pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics de placer certains fonds en titres participatifs émis par des offices publics de l'habitat	Dispositions relatives à l'utilisation de fonds d'ores et déjà dispensés de l'obligation, qui pèse sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics, de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'État
Article 227	Suppression, dans certains cas, de l'obligation de paiement préalable à un recours contentieux contre une redevance de stationnement des véhicules	Dispositions n'affectant pas directement les dépenses budgétaires de l'année
Article 231	Possibilité d'affecter le produit de la taxe sur les nuisances sonores aériennes à des avances remboursables aux riverains qui souhaitent faire des travaux d'insonorisation	Dispositions n'étant pas relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures mais se bornant à modifier l'utilisation qui peut en tout état de cause, être faite du produit de cette taxe
Article 238	Possibilité de déroger jusqu'au 31 décembre 2020 à l'obligation de réaliser les opérations bancaires d'un majeur protégé au moyen d'un compte ouvert au nom de celui-ci et de continuer ces opérations depuis un compte du Trésor	Dispositions n'affectant pas directement les dépenses budgétaires de l'année
Article 277	Possibilité pour les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel de recourir aux contrats et formes de sociétés publiques ou commerciales pour la gestion ou la valorisation des biens immobiliers qu'ils possèdent en pleine propriété	Dispositions n'affectant pas directement les dépenses budgétaires de l'année

5. Censure d'office de deux dispositions introduites en méconnaissance de la règle de l'entonnoir (article 45 de la Constitution)

Le Conseil constitutionnel a censuré d'office deux dispositions introduites en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale au motif qu'à ce stade de la procédure, elles n'étaient pas en **relation directe avec une disposition restant en discussion** et ne répondaient pas non plus à l'une des **trois exceptions à la règle de l'entonnoir** (respect de la Constitution, coordination avec des textes en cours d'examen ou correction d'une erreur matérielle).

Pour chacune des dispositions censurées, le Conseil constitutionnel a apporté une justification répondant aux arguments présentés par le Gouvernement dans sa fiche sur le respect de l'article 45 de la Constitution⁵.

⁵ *Fiche relative au respect de l'article 45 de la Constitution.*



Dispositions censurées	Objet	Motif
Article 40, II et III	Précisions concernant les modalités de déduction du revenu imposable de certaines charges, relatives aux plans d'épargne retraite et aux versements effectués au titre de garanties complémentaires, supportées par les exploitants agricoles soumis au régime de la microentreprise	Pas de relation directe avec l'article 40 qui, dans sa rédaction restant en discussion en nouvelle lecture, visait à faciliter la transition entre le régime d'imposition agricole et le régime de l'impôt sur les sociétés, en étalant sur plusieurs années le recouvrement de l'imposition due
Article 181, 4° du II	Instauration d'une amende punissant le fait de solliciter ou d'obtenir le visa du bordereau de vente à l'exportation, lorsque sont réunies les conditions d'application de l'exonération de taxe sur la valeur ajoutée réservée aux voyageurs non-résidents pour les achats transportés dans leurs bagages personnels	Pas de relation directe avec les dispositions de l'article 181 restant en discussion en nouvelle lecture, relatives à l'unification des règles de contrôle et de recouvrement entre la taxe sur la valeur ajoutée due à l'importation et la taxe sur la valeur ajoutée de droit commun