



Paris, le 30 décembre 2016

**Décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016**

*Loi de finances pour 2017*

DIRECTION  
DE LA  
SEANCE

*Division de la  
séance  
et du droit  
parlementaire*

Saisi en application de, l'article 61, alinéa 2, de la Constitution par 125 sénateurs et 123 députés de la **loi de finances pour 2017**, le Conseil constitutionnel a d'abord écarté le grief des requérants tiré du défaut de sincérité de la loi de finances.

Il a déclaré **contraires à la Constitution** :

- l'article 78 (extension du champ de l'impôt sur les sociétés à certains bénéficiaires réalisés en France par des personnes morales établies hors de France), le législateur ayant méconnu l'étendue de sa compétence en subordonnant l'assujettissement à l'impôt à une décision de l'administration d'engager une procédure de contrôle ;

- le I de l'article 105 (télésignalement de certains achats exposés au risque de fraude à la TVA et sanctions en cas de défaut), qui méconnaissait le principe de proportionnalité des peines ;

- et, **d'office**, le I de l'article 133 (fixation annuelle en loi de finances d'un plafond, par ministère, pour les surfaces de bureaux occupées par l'État), qui relevait du seul domaine de la loi organique.

Il a en revanche déclaré **conformes à la Constitution** le I de l'article 7 (lutte contre certains dispositifs tirant abusivement parti du plafonnement de l'impôt sur la fortune), au bénéfice d'une **réserve d'interprétation**, l'article 12 (augmentation du dernier acompte d'impôt sur les sociétés pour certaines grandes entreprises), l'article 21 (acompte de taxe sur les surfaces commerciales – « Tascom »), l'article 33 (réduction du montant et répartition de la dotation globale de fonctionnement), certaines dispositions de l'article 60 (« prélèvement à la source » à compter de l'année 2018), l'article 62 (extension de la taxe sur les transactions financières aux opérations dites « intra-journalières »), le II de l'article 105 (saisie à tiers débiteur en matière de TVA).

Il a en outre validé la procédure d'adoption de l'article 61 (régime fiscal des attributions gratuites d'actions), introduit en nouvelle lecture en seconde partie de la loi et en relation directe avec des dispositions restant en discussion de la première partie (dispositions qu'il visait ainsi à déplacer), sans se prononcer au fond sur la constitutionnalité de cet article.

Il a enfin déclaré contraires à la Constitution **sept** « cavaliers budgétaires » dont il s'est saisi **d'office**.



## **I. – Sincérité de la loi de finances**

Le Conseil constitutionnel a réitéré à titre liminaire son considérant classique sur le principe de sincérité budgétaire aux termes duquel il résulte de l'article 32 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances<sup>1</sup> que « *la sincérité de la loi de finances de l'année se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine.* »

Il a considéré qu'il ne ressortait ni de l'avis du Haut conseil des finances publiques (HCFP) ni des autres éléments dont il disposait qu'une telle intention aurait entaché les prévisions sur lesquelles se fondait le texte déferé.

Il a relevé en particulier que si, certes, le projet de loi déposé était fondé sur des prévisions initiales de croissance du produit intérieur brut de 1,5 % pour l'année 2016 comme pour l'année 2017, néanmoins « *des amendements du Gouvernement à l'article liminaire et à l'article d'équilibre [avaient] tiré les conséquences, sur les évaluations de recettes, de la révision à 1,4 % de la prévision de croissance pour 2016, associée au projet de loi de finances rectificative pour 2016 alors en discussion.* »

## **II. – Dispositions déclarées contraires à la Constitution**

***a) Article 78 (extension du champ de l'impôt sur les sociétés à certains bénéficiaires réalisés en France par des personnes morales établies hors de France)***

L'article 78, qui créait un article 209 C du code général des impôts, étendait le champ de l'impôt sur les sociétés à certains bénéficiaires réalisés en France par des personnes morales établies hors de France (taxe sur les « bénéficiaires détournés » ou « taxe Google ») ;

Relevant que ces dispositions devaient s'appliquer « *dans le cadre d'une vérification de comptabilité, sur décision de l'administration d'opposer au contribuable la présomption prévue au présent article* » le Conseil constitutionnel a estimé qu'elles conféraient ainsi à l'administration « *le pouvoir de choisir, parmi les contribuables [concernés] ceux qui seront effectivement soumis à l'impôt* ».

Il a rappelé que « *si le législateur dispose de la faculté de modifier le champ d'application de l'impôt sur les sociétés, afin d'imposer les bénéfices réalisés en France par des entreprises établies hors du territoire national, il ne pouvait, sans méconnaître l'étendue de sa compétence, subordonner l'assujettissement à l'impôt à la décision de l'administration d'engager une procédure de contrôle* », et a dès lors accueilli le grief des requérants tiré de l'« *incompétence négative* » du législateur, censurant ces dispositions ainsi que l'ensemble de l'article dont elles étaient inséparables<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> « Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler. »

<sup>2</sup> *Jugeant que* « compte tenu de ses conséquences, la censure du seul paragraphe VI de l'article 209 C entraînerait des effets qui ne correspondent pas à l'intention du législateur. Par conséquent, l'ensemble de l'article 78 de la loi déferée doit être déclaré contraire à la Constitution. »



***b) I de l'article 105 (télésignalement des achats exposés au risque de fraude à la TVA et sanctions en cas de défaut)***

Afin de lutter contre le risque de fraude à la TVA, le I de l'article 105 permettait le **télésignalement** de certains achats réalisés par un assujetti auprès d'un autre assujetti, en le rendant obligatoire au-delà de certains seuils et en prévoyant alors des sanctions en cas de défaut de signalement.

Le Conseil constitutionnel a censuré ces dispositions, jugeant qu'« *en prévoyant une amende proportionnelle non plafonnée, pour un manquement à une telle obligation de signalement, alors même que la personne sanctionnée ne pouvait savoir que son cocontractant ne reverserait pas la taxe sur la valeur ajoutée, le législateur a instauré une sanction manifestement disproportionnée à la gravité des faits qu'il a entendu réprimer* », en méconnaissance du principe de proportionnalité des peines qui découle de l'article 8 de la Déclaration de 1789.

***c) I de l'article 133 (fixation annuelle en loi de finances d'un plafond, par ministère, pour les surfaces de bureaux occupées par l'État)***

Le Conseil constitutionnel s'est saisi **d'office** du I de l'article 133 qui prévoyait, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, la fixation annuelle en loi de finances des plafonds, par ministère, des surfaces de bureaux occupées par l'État et ses opérateurs. Relevant qu'« *en application des articles 34 et 47 de la Constitution, seule une loi organique peut fixer le contenu des lois de finances* », il a censuré ces dispositions adoptées au terme d'une procédure contraire à la Constitution.

**III. – Dispositions déclarées conformes à la Constitution**

***a) I de l'article 7 (lutte contre certains dispositifs tirant abusivement parti du plafonnement de l'impôt sur la fortune)***

Le I de l'article 7 complète la liste des revenus pris en compte pour le calcul du plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en prévoyant la réintégration des revenus distribués à une société contrôlée par le contribuable si l'existence de cette société et le choix d'y recourir ont pour objet principal d'échapper à l'ISF (il s'agit ainsi de lutter contre les dispositifs créés par certains contribuables qui logent des participations dans des sociétés holdings qui, par ailleurs, leur assurent, directement ou indirectement, leur train de vie).

Le Conseil constitutionnel a d'abord écarté le grief tiré de la méconnaissance de l'autorité de la chose jugée soulevé par les requérants qui se prévalaient des censures<sup>3</sup> de deux dispositifs poursuivant un but comparable prononcées en 2012 et en 2013. À cet égard, il a relevé, d'une part, que « *les revenus visés par les dispositions contestées sont différents de ceux qui ont fait l'objet des dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du*

---

<sup>3</sup> Décisions n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, Loi de finances pour 2013 et n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, Loi de finances pour 2014.



29 décembre 2012 » et, d'autre part, que « les dispositions contestées ont un objet différent de celui des dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2013 [qui modifiaient, elles, la définition des actes constitutifs d'un abus de droit] ».

Il a également écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques (qui découle de l'article 13 de la Déclaration de 1789), au bénéfice d'une **réserve d'interprétation** aux termes de laquelle : « ces dispositions ne sauraient, sans que soit méconnu le respect des capacités contributives des contribuables, avoir pour effet d'intégrer dans le revenu du contribuable pour le calcul du plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune des sommes qui ne correspondent pas à des bénéfices ou revenus que le contribuable a réalisés ou dont il a disposé au cours de la même année d'imposition. En conséquence, la réintégration dans le calcul du plafonnement des revenus distribués à la société contrôlée par le contribuable implique que l'administration démontre que les dépenses ou les revenus de ce dernier sont, au cours de l'année de référence du plafonnement et à hauteur de cette réintégration, assurés, directement ou indirectement, par cette société de manière artificielle. »

***b) Article 33 (réduction du montant et répartition de la dotation globale de fonctionnement)***

L'article 33 réduit le montant de la dotation globale de fonctionnement et fixe la répartition de cette diminution entre collectivités.

Le Conseil constitutionnel a d'abord jugé que cette diminution représentant 1 % des recettes des collectivités territoriales, elle n'était pas d'une ampleur telle qu'elle entraverait la libre administration des collectivités territoriale.

Concernant les modalités de répartition de cette diminution, il a relevé que « plutôt que de retenir, comme les années précédentes, un coefficient de minoration identique pour toutes les dotations en cause, le législateur a prévu [...] de soumettre [certaines dotations] à des coefficients de minoration particuliers. » Ce faisant, le législateur a « entendu, d'une part, tenir compte des disparités au sein d'une même catégorie de collectivités territoriales et, d'autre part, adapter la minoration de ces dotations à l'évolution de leurs recettes réelles de fonctionnement constatée en 2015. En procédant ainsi, le législateur s'est fondé sur des critères objectifs et rationnels, en lien avec l'objectif poursuivi. Il n'en résulte pas de rupture caractérisée de l'égalité des collectivités territoriales devant les charges publiques. »

***c) Certaines dispositions de l'article 60 (prélèvement à la source à compter de l'année 2018)***

Le Conseil constitutionnel ne s'est prononcé que sur les seuls aspects de cette réforme contre lesquels les requérants articulaient des griefs, et il n'a dès lors



expressément déclaré conformes à la Constitution que certaines dispositions<sup>4</sup> de l'article 60 qui instaure un prélèvement à la source à compter de l'année 2018

Il a d'abord écarté le moyen tiré de la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, jugeant que ni les dispositions qui instituent différents taux pour l'application du prélèvement à la source sur les revenus salariaux et de remplacement ni les modalités de leur fixation n'étaient inintelligibles.

Il a ensuite rappelé que le droit au respect de la vie privée, qui découle de l'article 2 de la Déclaration de 1789, implique que *« la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif »*. Relevant à cet égard que, certes, *« la communication par l'administration au débiteur des revenus salariaux et de remplacement d'un taux applicable au prélèvement [porte] atteinte au droit au respect de la vie privée du contribuable »*, il a estimé que cette atteinte était cependant justifiée par l'intérêt général (éviter que les contribuables subissent un décalage d'un an entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt) et que les contribuables pouvaient opter pour un taux « par défaut » ne révélant pas à leur employeur le taux d'imposition du foyer. Dans ces conditions, il a jugé que le législateur n'avait pas méconnu le droit au respect de la vie privée.

Il a enfin écarté les griefs tirés de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques, en relevant, d'une part, que des mesures spécifiques étaient prévues pour éviter que les dirigeants d'entreprise puissent procéder à des arbitrages tirant parti de l'année de transition et, d'autre part, que *« ni le principe d'égalité devant les charges publiques, ni aucune autre exigence constitutionnelle n'imposaient au législateur de compenser la charge résultant, pour les tiers collecteurs, de la réalisation de la retenue à la source »*, le recouvrement de l'impôt continuant en tout état de cause d'être assuré par l'État.

***e) Autres articles déclarés conformes au fond et déclaration de conformité limitée à la seule procédure d'adoption d'un article***

Écartant successivement les griefs tirés de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques, de la méconnaissance de sa compétence par le législateur ou de la méconnaissance du principe de nécessité des délits et des peines, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution :

- l'article 12 (augmentation du dernier acompte d'impôt sur les sociétés pour certaines grandes entreprises) ;
- l'article 21 (acompte de taxe sur les surfaces commerciales – « Tascom ») ;

---

<sup>4</sup> Le premier alinéa du 1 et la première phrase du premier alinéa du 2 de l'article 1671 du code général des impôts, dans sa rédaction issue de l'article 60, et le 2 du F du II de ce même article 60.



- l'article 62 (extension de la taxe sur les transactions financières aux opérations dites « intra-journalières ») ;
- et le II de l'article 105 (saisie à tiers débiteur en matière de TVA).

En outre, il a validé la procédure d'adoption de l'article 61 (régime fiscal des attributions gratuites d'actions), introduit en nouvelle lecture en seconde partie de la loi et en relation directe avec des dispositions restant en discussion de la première partie qu'il visait ainsi à déplacer, sans se prononcer au fond sur la constitutionnalité de cet article.

#### **IV. – Censure d'office de sept cavaliers budgétaires**

Le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution **sept « cavaliers budgétaires »** dont il s'est saisi **d'office** :

- l'article 110 (accès au fichier des cartes grises) ;
- l'article 113 (rapport sur la révision de la carte des zones défavorisées simples) ;
- l'article 126 (régime juridique des pièces de collection émises par la Monnaie de Paris) ;
- l'article 131 (prorogation d'un dispositif d'accès à l'emploi titulaire en faveur de certains agents contractuels) ;
- l'article 132 (contrôle des arrêts de travail et des cumuls d'activités dans la fonction publique) ;
- l'article 153 (calcul des ressources personnelles prises en compte pour l'attribution de la prestation de compensation du handicap) ;
- et l'article 154 (expérimentation par les collectivités territoriales et la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie du financement, de l'information et du soutien des tuteurs familiaux).

Relevant, selon son considérant classique en matière de cavaliers budgétaires, que « *ces dispositions 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'État, qu'elles n'ont pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État, qu'elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières[et qu'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]* », il les a dès lors censurées au motif qu'elles n'avaient pas leur place dans une loi de finances.