

Décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019 - Communiqué de presse

A propos de l'expérimentation de la collecte et de l'exploitation, par les administrations fiscale et douanière, des données rendues publiques sur les réseaux sociaux et les sites des opérateurs de plateforme, le Conseil constitutionnel prononce une censure partielle et fixe les diverses conditions auxquelles est subordonnée la conformité du dispositif à la Constitution

Par sa décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019, comprenant 147 paragraphes, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la loi de finances pour 2020, dont il avait été saisi par la voie de trois recours, émanant, pour les deux premiers, de plus de soixante députés et, pour le dernier, de plus de soixante sénateurs.

* Dix-sept articles de cette loi étaient contestés par ces recours.

- Le Conseil constitutionnel a partiellement censuré l'article 154 de la loi déferée autorisant, à titre expérimental et pour une durée de trois ans, les administrations fiscale et douanière à collecter et à traiter de manière automatisée les données personnelles accessibles publiquement sur les sites internet de certains opérateurs de plateformes, aux fins de recherche de manquements et d'infractions en matière fiscale et douanière.

Le Conseil constitutionnel rappelle qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales et le droit au respect de la vie privée. Il appartient également au législateur de fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. Sur ce fondement, il lui est loisible d'édicter des règles de nature à concilier la poursuite de l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales avec l'exercice du droit de libre communication et de la liberté de parler, écrire et imprimer. Toutefois, la liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés. Les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi.

Au regard du cadre constitutionnel ainsi précisé, le Conseil constitutionnel juge que, en autorisant l'administration à recourir à des moyens informatisés et automatisés lui permettant, d'une part, de collecter de façon indifférenciée d'importants volumes de données, relatives à un grand nombre de personnes, publiées sur des services de communication au public en ligne et, d'autre part, d'exploiter ces données, en les agrégeant et en opérant des recoupements et des corrélations entre elles, les dispositions contestées portent atteinte au droit au respect de la vie privée. Dans la mesure où elles sont susceptibles de dissuader d'utiliser de tels services ou de conduire à en limiter l'utilisation, elles portent également atteinte à l'exercice de la liberté d'expression et de communication.

S'agissant des finalités de la mesure contestée, il relève cependant que, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu renforcer les moyens de contrôle des administrations fiscale et douanière, en les dotant de dispositifs informatisés et automatisés d'exploration de données personnelles rendues publiques sur internet, aux fins de recherche et de poursuite de manquements et d'infractions en matière fiscale et douanière. Il a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

Le Conseil constitutionnel examine ensuite l'ensemble des garanties que la loi déferée a établies pour encadrer la mise en œuvre de ces dispositifs et circonscrire le risque d'atteinte au respect de la vie privée et à la liberté d'expression et de communication. Il fixe ainsi les conditions auxquelles est subordonné le recours à ce dispositif.

Il relève en particulier que les traitements de données autorisés par les dispositions contestées peuvent être mis en œuvre pour les besoins de la recherche de certains manquements et de certaines infractions dont la commission est rendue possible ou favorisée par l'usage d'internet et pour rechercher l'insuffisance de déclaration découlant d'un manquement aux règles de domiciliation fiscale.

En outre, les données susceptibles d'être collectées et exploitées doivent répondre à certaines conditions cumulatives. D'une part, il doit s'agir de contenus librement accessibles sur un service de communication au public en ligne d'une des plateformes précitées, à l'exclusion donc des contenus accessibles seulement après saisie d'un mot de passe ou après inscription sur le site en cause. D'autre part, ces contenus doivent être manifestement rendus publics par les utilisateurs de ces sites. Le Conseil constitutionnel souligne qu'il en résulte que ne peuvent être collectés et exploités que les contenus se rapportant à la personne qui les a, délibérément, divulgués. Ne peuvent faire l'objet d'aucune exploitation à des

fins de recherche de manquements ou d'infractions les données qui révèlent la prétendue origine raciale ou l'origine ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale d'une personne, les données génétiques et biométriques et celles concernant la santé et la vie ou l'orientation sexuelles.

Le Conseil constitutionnel relève également que les personnes intéressées bénéficient, notamment, des garanties relatives à l'accès aux données, à la rectification et à l'effacement de ces données ainsi qu'à la limitation de leur traitement.

Il juge que, pour garantir que la mise en œuvre des traitements de données, tant lors de leur création que lors de leur utilisation, soit proportionnée aux finalités poursuivies, il appartiendra au pouvoir réglementaire de veiller, sous le contrôle du juge, à ce que les algorithmes utilisés par ces traitements ne permettent de collecter et de conserver que les données strictement nécessaires à ces finalités. Il appartiendra également aux autorités compétentes, dans le respect des garanties précitées et sous le contrôle de la juridiction compétente, de s'assurer que la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation, la communication, la contestation et la rectification des données des traitements en cause seront mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à l'objectif poursuivi.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, le Conseil constitutionnel juge que, pour les manquements et infractions mentionnés plus haut, le législateur a assorti, sous le respect des conditions précédemment énoncées, le dispositif contesté de garanties propres à assurer, entre le droit au respect de la vie privée et l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, une conciliation qui n'est pas déséquilibrée. Il en résulte également que l'atteinte portée à l'exercice de la liberté d'expression et de communication est nécessaire, adaptée et proportionnée aux objectifs poursuivis.

Le Conseil constitutionnel censure les dispositions contestées permettant également 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. Il relève en effet que, dans une telle situation, l'administration, qui a mis en demeure le contribuable de produire sa déclaration, a déjà connaissance d'une infraction à la loi fiscale, sans avoir besoin de recourir au dispositif automatisé de collecte de données personnelles. Dès lors, en permettant la mise en œuvre d'un tel dispositif pour la simple recherche de ce manquement, les dispositions contestées portent atteinte au droit au respect de la vie privée et à la liberté d'expression et de communication une atteinte qui ne peut être regardée comme proportionnée au but poursuivi.

Le Conseil constitutionnel souligne enfin que, pour apprécier s'il convient de pérenniser le dispositif expérimental en cause au terme du délai de trois ans fixé par la loi, il appartiendra au législateur de tirer les conséquences de l'évaluation de ce dispositif et, en particulier, au regard des atteintes portées aux droits et libertés précités et du respect des conditions précédemment mentionnées, de tenir compte de son efficacité dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. À la lumière de cette évaluation, la conformité à la Constitution de ce dispositif pourra de nouveau être examinée.

- L'article 217 de la loi, instaurant un prélèvement sur les droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements de la région Île-de-France et la ville de Paris, au profit de l'établissement public « Société du Grand Paris », a été censuré par le Conseil constitutionnel comme adopté selon une procédure contraire à la Constitution, faute de trouver sa place dans la loi de finances. Par cette censure, le Conseil constitutionnel ne préjuge pas de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles.
- Le Conseil constitutionnel juge conformes à la Constitution les dispositions contestées de l'article 16 de la loi qui, dans la perspective de la suppression de la taxe d'habitation sur la résidence principale pour tous les contribuables à partir de 2023, mettent en place, à partir de 2021, un nouveau schéma de financement pour les collectivités territoriales.

Le Conseil constitutionnel rappelle que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. En vertu du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, « dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus ». En outre, il ressort de la combinaison de l'article 72-2 de la Constitution et de l'article L.O. 1114-2 du code général des collectivités territoriales que les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales s'entendent, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, du produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif ou qu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, mais encore lorsqu'elle procède à une répartition de ces recettes fiscales au sein d'une catégorie de collectivités territoriales.

Au regard du cadre constitutionnel ainsi rappelé, le Conseil constitutionnel écarte une première critique dirigée contre le choix du législateur de faire en sorte que les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant augmenté le taux de la taxe d'habitation en 2018 ou en 2019 ne bénéficient pas du produit de cette hausse en 2020. Il juge que ces dispositions ne méconnaissent pas

les principes d'autonomie financière des collectivités territoriales et de leur libre administration dès lors notamment que la perte pour 2020 du produit de la taxe d'habitation résultant, pour les communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant augmenté le taux de cette taxe en 2018 ou 2019, de la non prise en compte de cette hausse, ne constitue pas une diminution de leurs ressources d'une ampleur de nature à entraîner une atteinte aux exigences constitutionnelles résultant des articles 72 et 72-2 de la Constitution.

Le Conseil constitutionnel écarte également une critique dirigée contre les dispositions de l'article 16 compensant la suppression de la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties par l'affectation aux départements d'une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée. Il juge à cet égard que cette ressource, qui constitue le produit d'une imposition de toutes natures dont la loi détermine, par collectivité, une part locale d'assiette, est pour les départements une ressource propre au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution. S'il apparaissait que, en raison de l'évolution des circonstances, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources des départements devenait inférieure au seuil minimal déterminé par l'article L.O. 1114-3 du code général des collectivités territoriales en raison d'une forte baisse du produit de la taxe sur la valeur ajoutée, il appartiendrait à la loi de finances pour la deuxième année suivant celle de ce constat d'arrêter les mesures appropriées pour rétablir le degré d'autonomie financière des communes au niveau imposé par le législateur organique. En outre, si ce rapport révélait que la mesure contestée entravait la gestion d'une collectivité territoriale au point de porter à sa libre administration une atteinte d'une gravité telle que serait méconnu l'article 72 de la Constitution, il appartiendrait aux pouvoirs publics de prendre les mesures correctrices appropriées.

* Soulevant ces questions d'office, le Conseil constitutionnel a censuré comme « cavaliers budgétaires », c'est-à-dire comme étrangères au domaine de la loi de finances, des dispositions des articles 21, 27, 117, 151, 152, 183, 201, 221, 226, 227, 231, 238 et 277 de la loi déferée

La décision du Conseil constitutionnel rappelle à cet égard qu'il lui « appartient de déclarer contraires à la Constitution les dispositions adoptées en méconnaissance de la règle de procédure prévue à l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001. Dans ce cas, le Conseil constitutionnel ne préjuge pas de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles ».

* Enfin, le Conseil constitutionnel censure d'office comme adoptées en méconnaissance de la règle dite « de l'entonnoir », c'est-à-dire comme introduites en nouvelle lecture sans relation directe avec les dispositions restant en discussion à ce stade de la procédure, des dispositions des articles 40 et 181 de la loi déferée.