

Décision n° 2016-744 DC
du 29 décembre 2016

(Loi de finances pour 2017)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI, dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa de la Constitution, de la loi de finances pour 2017 sous le n° 2016-744 DC, le 22 décembre 2016, par MM. Bruno RETAILLEAU, Pascal ALLIZARD, Gérard BAILLY, François BAROIN, Philippe BAS, Christophe BÉCHU, Jérôme BIGNON, Jean BIZET, Gilbert BOUCHET, Michel BOUVARD, François-Noël BUFFET, François CALVET, Christian CAMBON, Mme Agnès CANAYER, MM. Jean-Pierre CANTEGRIT, Jean-Noël CARDOUX, Jean-Claude CARLE, Mme Caroline CAYEUX, M. Gérard CÉSAR, Mme Anne CHAIN-LARCHÉ, MM. Patrick CHAIZE, Pierre CHARON, Daniel CHASSEING, Alain CHATILLON, François COMMEINHES, Gérard CORNU, Pierre CUYPERS, Philippe DALLIER, René DANESI, Mathieu DARNAUD, Serge DASSAULT, Mme Isabelle DEBRÉ, MM. Francis DELATTRE, Robert DEL PICCHIA, Gérard DÉRIOT, Mmes Catherine DEROCHE, Jacky DEROMEDI, Marie-Hélène DES ESGAULX, Chantal DESEYNE, Catherine DI FOLCO, MM. Éric DOLIGÉ, Philippe DOMINATI, Alain DUFAUT, Mme Nicole DURANTON, M. Jean-Paul ÉMORINE, Mme Dominique ESTROSI SASSONE, MM. Michel FORISSIER, Alain FOUCHÉ, Bernard FOURNIER, Christophe FRASSA, Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, MM. Jean-Claude GAUDIN, Jacques GAUTIER, Jacques GENEST, Mme Frédérique GERBAUD, M. Bruno GILLES, Mme Colette GIUDICELLI, MM. Alain GOURNAC, Jean-Pierre GRAND, Daniel GREMILLET, François GROSDIDIER, Jacques GROSPERRIN, Mme Pascale GRUNY, MM. Charles GUENÉ, Alain HOUPERT, Mme Christiane HUMMEL, MM. Benoît HURÉ, Jean-François HUSSON, Mme Corinne IMBERT, M. Alain JOYANDET, Mme Christiane KAMMERMANN, M. Roger KAROUTCHI, Mme Fabienne KELLER, MM. Guy-Dominique KENNEL, Marc LAMÉNIE, Mme Élisabeth LAMURE, MM. Daniel LAURENT, Antoine LEFÈVRE, Jacques LEGENDRE, Dominique de LEGGE, Jean-Pierre LELEUX, Jean-Baptiste LEMOYNE, Jean-Claude LENOIR, Gérard LONGUET, Mme Vivette LOPEZ, MM. Michel MAGRAS, Claude MALHURET, Didier MANDELLI, Jean-François MAYET, Mmes Colette MÉLOT, Marie MERCIER, Brigitte MICOULEAU, MM. Alain MILON, Albéric de MONTGOLFIER, Mme Patricia MORHET-RICHAUD,

MM. Jean-Marie MORISSET, Philippe MOUILLER, Philippe NACHBAR, Louis NÈGRE, Louis-Jean de NICOLAÏ, Claude NOUGEIN, Philippe PAUL, Jackie PIERRE, François PILLET, Rémy POINTEREAU, Ladislav PONIATOWSKI, Hugues PORTELLI, Mmes Sophie PRIMAS, Catherine PROCACCIA, MM. Jean-Pierre RAFFARIN, Henri de RAINCOURT, Michel RAISON, Jean-François RAPIN, André REICHARDT, Charles REVET, Bernard SAUGEY, Michel SAVIN, Bruno SIDO, Abdourahamane SOILIH, André TRILLARD, Mme Catherine TROENDLÉ, MM. Michel VASPART, Alain VASSELLE, Hilarion VENDEGOU et Jean-Pierre VIAL, sénateurs.

Il a également été saisi le même jour, par MM. Christian JACOB, Damien ABAD, Bernard ACCOYER, Yves ALBARELLO, Benoist APPARU, Mme Laurence ARRIBAGÉ, MM. Julien AUBERT, Olivier AUDIBERT-TROIN, Patrick BALKANY, Jacques-Alain BÉNISTI, Sylvain BERRIOS, Mmes Valérie BOYER, Marine BRENIER, MM. Xavier BRETON, Philippe BRIAND, Olivier CARRÉ, Gilles CARREZ, Yves CENSI, Guillaume CHEVROLLIER, Alain CHRÉTIEN, Jean-Louis CHRIST, Dino CINIERI, Philippe COCHET, François CORNUT-GENTILLE, Jean-Michel COUVE, Mme Marie-Christine DALLOZ, MM. Bernard DEFLESSELLES, Julien DIVE, Jean-Pierre DOOR, David DOUILLET, Mme Virginie DUBY-MULLER, MM. Daniel FASQUELLE, Georges FENECH, Mme Marie-Louise FORT, MM. Yves FOULON, Marc FRANCINA, Yves FROMION, Laurent FURST, Claude de GANAY, Sauveur GANDOLFI-SCHEIT, Guy GEOFFROY, Bernard GÉRARD, Alain GEST, Franck GILARD, Georges GINESTA, Claude GOASGUEN, Philippe GOSSELIN, Philippe GOUJON, Mmes Claude GREFF, Arlette GROSSKOST, M. Serge GROUARD, Mme Françoise GUÉGOT, MM. Michel HERBILLON, Antoine HERTH, Patrick HETZEL, Guénaél HUET, Sébastien HUYGHE, Denis JACQUAT, Christian KERT, Jacques KOSSOWSKI, Valérie LACROUTE, Jean-François LAMOUR, Mme Laure de LA RAUDIÈRE, MM. Guillaume LARRIVÉ, Charles de LA VERPILLIÈRE, Alain LEBOEUF, Mme Isabelle LE CALLENNEC, MM. Marc LE FUR, Jean LEONETTI, Pierre LEQUILLER, Mme Véronique LOUWAGIE, MM. Thierry MARIANI, Hervé MARITON, Olivier MARLEIX, Alain MARSAUD, Patrice MARTIN-LALANDE, Alain MARTY, Jean-Claude MATHIS, François de MAZIÈRES, Gérard MENUUEL, Damien MESLOT, Philippe MEUNIER, Jean-Claude MIGNON, Pierre MORANGE, Yannick MOREAU, Alain MOYNE-BRESSAND, Jacques MYARD, Mme Dominique NACHURY, MM. Patrick OLLIER, Bernard PERRUT, Jean-Frédéric POISSON, Arnaud ROBINET, Paul SALEN, Mme Claudine SCHMID, MM. André SCHNEIDER, Thierry SOLÈRE, Claude STURNI,

Alain SUGUENOT, Jonas TAHUAITU, Guy TEISSIER, Jean-Marie TÉTART, Pascal THÉVENOT, Mme Catherine VAUTRIN, MM. Arnaud VIALA, Philippe VITEL, Michel VOISIN, Éric WOERTH, Mme Marie-Jo ZIMMERMANN, MM. Thierry BENOÎT, Charles de COURSON, Laurent DEGALLAIX, Yannick FAVENNEC, Philippe FOLLIOT, Meyer HABIB, Jean-Christophe LAGARDE, Bernard PANCHER, Michel PIRON, Arnaud RICHARD, François ROCHEBLOINE, André SANTINI, Francis VERCAMER, Philippe VIGIER et Patrick WEITEN, députés.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l’ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ;
- la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques ;
- le code de commerce ;
- le code général des impôts ;
- le livre des procédures fiscales ;
- la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés ;
- la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013, ensemble la décision du Conseil constitutionnel n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012 ;
- la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, ensemble la décision du Conseil n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013 ;
- la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 ;
- l’avis du Haut conseil des finances publiques n° 2016-3 du 24 septembre 2016 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l’année 2017 ;

– les observations du Gouvernement, enregistrées le 26 décembre 2016 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. Les sénateurs et les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi de finances pour 2017. Ils mettent en cause sa sincérité. Ils contestent certaines dispositions de son article 7 et ses articles 12, 21 et 62. Les sénateurs requérants contestent ses articles 61 et 78 et certaines dispositions de son article 105. Les députés requérants contestent son article 33 et certaines dispositions de son article 60.

– Sur la sincérité de la loi de finances :

2. Les sénateurs et les députés requérants soutiennent que la loi de finances pour 2017 contrevient au principe de sincérité budgétaire. Ils lui reprochent de reposer sur des hypothèses de croissance surestimées. Ils dénoncent des reports de dépenses et des anticipations de recettes améliorant artificiellement le solde budgétaire pour 2017, ainsi qu'une sous-évaluation des dépenses publiques. S'appuyant sur l'avis du Haut conseil des finances publiques du 24 septembre 2016 mentionné ci-dessus, ils font valoir que la loi de finances, notamment en ce qu'elle comporte des mesures fiscales n'ayant d'effet qu'à partir de 2018, compromet le respect de la trajectoire pluriannuelle d'évolution des finances publiques programmée par la loi du 29 décembre 2014 mentionnée ci-dessus.

3. Selon l'article 32 de la loi organique du 1^{er} août 2001 mentionnée ci-dessus : « 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 ». Il en résulte 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.

4. Le projet de loi de finances a été fondé sur des prévisions initiales de croissance du produit intérieur brut de 1,5 % pour l'année 2016 comme pour l'année 2017. Dans son avis du 24 septembre 2016, le Haut conseil des finances publiques a estimé que la prévision pour 2016 était

« un peu élevée au regard des informations connues à ce jour » et « supérieure à la plupart des prévisions publiées récemment ». Il a considéré que celle pour 2017 était « optimiste compte tenu des facteurs baissiers qui se sont matérialisés ces derniers mois ». Par ailleurs, le Haut conseil des finances publiques a, compte tenu des risques pesant sur les dépenses et sur les prévisions de recettes, estimé « incertain le retour en 2017 du déficit nominal sous le seuil de 3 points du PIB ».

5. En premier lieu, d'une part, lors de la nouvelle lecture à l'Assemblée nationale de la loi déferée, des amendements du Gouvernement à l'article liminaire et à l'article d'équilibre ont 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. Ces modifications contribuent à mettre en œuvre l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci.

6. D'autre part, si les hypothèses retenues pour 2016 et 2017 peuvent être regardées comme optimistes, particulièrement en ce qui concerne le déficit pour 2017, ainsi que le Haut conseil des finances publiques l'a relevé, il ne ressort toutefois ni de l'avis de ce dernier, ni des autres éléments dont dispose le Conseil constitutionnel, et notamment des prévisions de croissance du produit intérieur brut pour 2016 et 2017 établies par différentes institutions telles que la commission européenne, la banque de France, le fonds monétaire international et l'organisation de coopération et de développement économiques, que les hypothèses économiques sur lesquelles est fondée la loi de finances sont entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi déferée.

7. En deuxième lieu, comme l'a observé le Haut conseil des finances publiques, si plusieurs dispositions de la loi de finances ont pour effet d'augmenter les recettes de 2017 en avançant d'une année certaines rentrées fiscales et si les risques affectant les dépenses publiques sont plus importants en 2017 que pour les années précédentes, il ne ressort pas des éléments dont dispose le Conseil constitutionnel que les ressources et les charges de l'État pour 2017 seraient présentées de façon insincère.

8. En troisième lieu, certaines dépenses et mesures fiscales ne produiront leurs effets sur le solde budgétaire qu'à partir de 2018, ce qui rendra plus difficile le respect des orientations pluriannuelles des finances publiques définies par la loi de programmation du 29 décembre 2014. Il n'en résulte cependant aucune méconnaissance d'une exigence constitutionnelle.

9. En dernier lieu, si l'évolution des charges ou des ressources était telle qu'elle modifierait les grandes lignes de l'équilibre budgétaire, il appartiendrait en tout état de cause au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative.

10. Il résulte de ce qui précède que le grief invoqué doit être écarté.

– Sur le paragraphe I de l'article 7 :

11. Le paragraphe I de l'article 7 de la loi déferée modifie l'article 885 V *bis* du code général des impôts afin de compléter la liste des revenus pris en compte pour le calcul du plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune. Il prévoit que sont réintégrés dans ces revenus ceux distribués à une société passible de l'impôt sur les sociétés contrôlée par le contribuable si l'existence de cette société et le choix d'y recourir ont pour objet principal d'éluider tout ou partie de l'impôt de solidarité sur la fortune.

12. Selon les députés requérants, en adoptant les dispositions du paragraphe I de l'article 7, le législateur a méconnu l'autorité qui s'attache aux décisions du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2012 et du 29 décembre 2013 mentionnées ci-dessus. Les sénateurs requérants soutiennent, pour leur part, que ces dispositions méconnaissent l'exigence de prise en compte des facultés contributives en ce qu'elles intègrent dans le calcul du plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune des revenus qui n'ont pas été réalisés et dont le contribuable n'a pas disposé. Ils soutiennent également que ces dispositions instituent une sanction et, en raison de l'imprécision de la notion d'« objet principal », qu'elles violent le principe de légalité des délits et des peines. Pour le même motif, ils estiment enfin que, si ces dispositions doivent être interprétées comme instituant une règle d'assiette, elles contreviennent à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi et à l'article 34 de la Constitution.

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance de l'autorité de la chose jugée :

13. Aux termes du troisième alinéa de l'article 62 de la Constitution : « Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles ». L'autorité des

décisions visées par cette disposition s'attache non seulement à leur dispositif mais aussi aux motifs qui en sont le soutien nécessaire et en constituent le fondement même.

14. Si l'autorité attachée à une décision du Conseil constitutionnel déclarant inconstitutionnelles des dispositions d'une loi ne peut en principe être utilement invoquée à l'encontre d'une autre loi conçue en termes distincts, il n'en va pas ainsi lorsque les dispositions de cette loi, bien que rédigées sous une forme différente, ont, en substance, un objet analogue à celui des dispositions législatives déclarées contraires à la Constitution.

15. En premier lieu, dans sa décision du 29 décembre 2012, le Conseil constitutionnel a examiné les dispositions de l'article 13 de la loi de finances pour 2013 mentionnée ci-dessus qui avaient notamment pour objet d'intégrer dans les revenus pris en compte pour le calcul du plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune et des impôts sur le revenu « la variation de la valeur de rachat des bons ou contrats de capitalisation, des placements de même nature, notamment des contrats d'assurance-vie, ainsi que des instruments financiers de toute nature visant à capitaliser des revenus, souscrits auprès d'entreprises établies en France ou hors de France, entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'année précédente, nette des versements et des rachats opérés entre ces mêmes dates ». Au considérant 95 de cette décision, le Conseil constitutionnel a jugé « qu'en intégrant ainsi, dans le revenu du contribuable pour le calcul du plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune et de la totalité des impôts dus au titre des revenus, 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, le législateur a fondé son appréciation sur des critères qui méconnaissent l'exigence de prise en compte des facultés contributives ».

16. 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 29 décembre 2012.

17. En second lieu, dans sa décision du 29 décembre 2013, le Conseil constitutionnel a examiné les dispositions de l'article 100 de la loi de finances pour 2014 mentionnée ci-dessus qui modifiait la définition des actes constitutifs d'un abus de droit, figurant au premier alinéa de l'article L. 64 du livre des procédures fiscales. Au regard des articles 4, 5, 6, 8 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et de l'article 34 de la Constitution, il a jugé que « d'une part, la procédure de

l'abus de droit fiscal peut s'appliquer à tous les impôts pesant sur les entreprises et les particuliers ; que, d'autre part, la mise en œuvre de cette procédure est assortie, outre du rétablissement de l'impôt normalement dû et du paiement d'intérêts de retard à raison de 0,40 % par mois en vertu du paragraphe III de l'article 1727 du code général des impôts, d'une majoration égale, en vertu de l'article 1729 du même code, à 80 % des impôts dus, ramenée à 40 % "lorsqu'il n'est pas établi que le contribuable a eu l'initiative principale du ou des actes constitutifs de l'abus de droit ou en a été le principal bénéficiaire" » et que « compte tenu des conséquences ainsi attachées à la procédure de l'abus de droit fiscal, le législateur ne pouvait, sans méconnaître les exigences constitutionnelles précitées, retenir que seraient constitutifs d'un abus de droit les actes ayant "pour motif principal" d'éluder ou d'atténuer les charges fiscales que l'intéressé aurait dû normalement supporter ». Le Conseil constitutionnel a donc déclaré les dispositions de l'article 100 de la loi de finances pour 2014 contraires à la Constitution.

18. Les dispositions contestées ne modifient pas les dispositions de l'article L. 64 du livre des procédures fiscales. Elles se bornent à prévoir une règle tendant à éviter certains détournements des modalités de calcul du plafonnement des revenus soumis à l'impôt sur la fortune. Ces dispositions déterminent donc une règle d'assiette. Le non respect de cette condition n'emporte pas l'application des majorations du b de l'article 1729 du code général des impôts en cas d'abus de droit au sens de l'article L. 64 du livre des procédures fiscales. 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.

19. Le grief tiré de la méconnaissance de l'autorité de la chose jugée doit donc être écarté.

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques :

20. Selon l'article 13 de la Déclaration de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ». 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.

21. Les dispositions contestées ne prévoient la réintégration des revenus distribués à une société que si celle-ci est contrôlée par le redevable de l'impôt de solidarité sur la fortune. En outre, elles ne s'appliquent que si l'existence de cette société et le choix d'y recourir caractérisent un montage dont le but principal est d'éviter tout ou partie de l'impôt de solidarité sur la fortune en bénéficiant d'un avantage fiscal allant à l'encontre de l'objet ou de la finalité du plafonnement. Enfin, seule est réintégrée la part des revenus distribués correspondant à une diminution artificielle des revenus pris en compte pour le calcul du plafonnement.

22. Toutefois, 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.

23. Ainsi, sous la réserve énoncée au paragraphe précédent, les dispositions contestées ne sont pas contraires au principe d'égalité devant les charges publiques.

. En ce qui concerne les autres griefs :

24. Selon l'article 8 de la Déclaration de 1789 : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée ». Les principes ainsi énoncés ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions pénales mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition.

25. Les dispositions contestées, qui n'instituent pas une sanction ayant le caractère d'une punition, déterminent une règle d'assiette suffisamment précise. Par suite, les griefs tirés de la méconnaissance de

l'article 8 de la Déclaration de 1789 et de l'article 34 de la Constitution doivent être écartés.

26. Les dispositions du paragraphe I de l'article 7 de la loi déférée, qui ne méconnaissent ni l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ni aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur l'article 12 :

27. L'article 12 de la loi déférée modifie le régime du dernier acompte d'impôt sur les sociétés applicable aux grandes entreprises, prévu à l'article 1668 du code général des impôts. Selon cet article, dans sa rédaction en vigueur, pour les entreprises dont le chiffre d'affaires du dernier exercice clos est d'au moins 250 millions d'euros, le montant du dernier acompte est modulé en fonction du montant de l'impôt estimé pour l'exercice en cours. Ainsi, pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 250 millions d'euros et un milliard d'euros, le montant de l'acompte est égal à la différence entre 75 % du montant de l'impôt estimé et les acomptes déjà versés. Pour ce calcul, la part de l'impôt estimé est portée à 85 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à un milliard d'euros et au plus égal à cinq milliards d'euros et à 95 % pour celles dont le chiffre d'affaires excède cinq milliards d'euros.

28. En modifiant l'article 1668 du code général des impôts, le 1° du paragraphe I de l'article 12 de la loi déférée augmente le montant du dernier acompte, en portant ces taux, respectivement, à 80 %, 90 % et 98 %. Le 2° du même paragraphe I modifie par coordination l'article 1731 A du code général des impôts, afin de tenir compte de ces modifications dans le calcul de l'intérêt de retard et de la majoration pour retard de paiement dus en cas d'erreur significative dans le calcul du dernier acompte.

29. Les sénateurs et les députés requérants soutiennent tout d'abord que ces dispositions contreviennent au principe d'égalité devant les charges publiques. En portant à 98 % de l'impôt estimé le montant que doivent avoir acquitté, à l'issue du dernier acompte, les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à cinq milliards d'euros, ces dispositions méconnaîtraient les facultés contributives de ces entreprises. Les sénateurs requérants estiment par ailleurs que ces dispositions sont entachées d'incompétence négative, au motif que l'assiette de l'impôt dû par ces mêmes entreprises serait mal définie. Enfin, les sénateurs et les députés

requérants invoquent une méconnaissance du principe de nécessité des délits et des peines, en raison de l'absence de relèvement par le législateur des seuils en-deçà desquels une entreprise ayant commis une erreur dans le calcul du dernier acompte est dispensée d'intérêt de retard et de majoration.

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques :

30. Les dispositions contestées modifient les modalités de détermination du dernier acompte d'impôt sur les sociétés applicables aux grandes entreprises afin, sans alourdir leur charge fiscale, d'accroître le rendement budgétaire de cet impôt dès l'exercice au cours duquel sont réalisés les bénéfices imposés. En faisant en sorte que, pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à cinq milliards d'euros, 98 % du montant de l'impôt estimé soit désormais versé dès l'exercice en cours, le législateur a fondé son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec l'objet de la loi. La circonstance que ce montant doive être acquitté au plus tard peu avant la clôture de l'exercice, alors que le résultat n'en est pas définitivement connu, n'est pas de nature à faire peser sur ces entreprises une charge excessive au regard de leurs facultés contributives.

31. Il en résulte que le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques doit être écarté.

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance de l'article 34 de la Constitution :

32. Selon l'article 34 de la Constitution, « la loi fixe les règles concernant... l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ». Il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34.

33. Les dispositions contestées aménagent, de manière suffisamment précise, les modalités de recouvrement de l'impôt sur les sociétés par les grandes entreprises. Elles n'ont ni pour objet ni pour effet de modifier son assiette. Par conséquent, le grief tiré de la méconnaissance de sa compétence par le législateur doit être écarté.

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du principe de nécessité des délits et des peines :

34. D'une part, l'intérêt de retard dû en cas d'erreur significative dans le calcul du dernier acompte, en application de l'article 1727 du code général des impôts, a pour objet la compensation du préjudice subi par l'État du fait du paiement tardif des impôts. Il ne constitue donc pas une sanction ayant le caractère d'une punition.

35. D'autre part, les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à un milliard d'euros ne sont soumises à la majoration pour retard de paiement due en cas d'erreur significative dans le calcul du dernier acompte, en application des articles 1731 et 1731 A du code général des impôts, que si la différence entre l'impôt estimé lors du versement de cet acompte et l'impôt dû excède à la fois 20 % du montant de l'impôt dû et huit millions d'euros. Ces dispositions garantissent que seules les insuffisances de paiement caractérisées soient sanctionnées, ce qui n'est pas remis en cause par les dispositions contestées. De surcroît, s'agissant d'entreprises dont le montant net du chiffre d'affaires est supérieur à 18 millions d'euros, la majoration n'est pas applicable lorsque l'impôt a été estimé à partir du compte de résultat prévisionnel, mentionné à l'article L. 232-2 du code de commerce, révisé dans les quatre mois qui suivent l'ouverture du second semestre de l'exercice, avant déduction de l'impôt sur les sociétés. Dès lors, les dispositions contestées ne méconnaissent pas le principe de nécessité des délits et des peines.

36. Le grief tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la Déclaration de 1789 doit donc être écarté.

37. Il résulte de ce qui précède que l'article 12 de la loi déferée, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur l'article 21 :

38. L'article 21 de la loi déferée modifie l'article 4 de la loi du 13 juillet 1972 mentionnée ci-dessus, afin de soumettre au paiement d'un acompte certains contribuables de la taxe sur les surfaces commerciales. Le montant de cette taxe est déterminé en appliquant à la surface de vente au détail des établissements commerciaux qui en sont redevables un tarif variant en fonction du chiffre d'affaires annuel au mètre carré, de la superficie et de l'activité. Les établissements dont la surface de vente

excède 2 500 mètres carrés sont soumis à une taxe majorée. L'article 21 de la loi déferée dispose que le paiement de la taxe majorée donne lieu au versement d'un acompte égal à 50 % de son montant. Cet acompte est imputable sur le montant de la taxe dû le 1^{er} janvier de l'année suivante. En cas de cessation d'activité au cours de l'année où l'acompte a été versé, ce dernier est imputable sur le montant de la taxe dû à la suite de cette cessation. Si le montant imputable s'avère supérieur à celui sur lequel il s'impute, le trop-perçu est restitué.

39. Les sénateurs requérants soutiennent que le législateur n'a pas épuisé sa compétence, faute d'avoir précisé les modalités de calcul de l'acompte, la date de son recouvrement et les sanctions applicables en cas de retard ou de défaut de paiement. Il en irait de même s'agissant de la définition de l'assiette de la taxe, dans la mesure où le paiement de l'acompte précède son fait générateur. Pour cette même raison, les députés requérants invoquent une méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Les sénateurs requérants soutiennent enfin que les dispositions contestées créent une différence de traitement contraire au principe d'égalité devant les charges publiques entre les redevables de la taxe sur les surfaces commerciales soumis à la majoration et les autres.

. En ce qui concerne les griefs tirés de la méconnaissance de l'article 34 de la Constitution et de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi :

40. L'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques. Il doit en effet prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles ou des principes fondamentaux dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi.

41. D'une part, les modalités de calcul de l'acompte de taxe sur les surfaces commerciales sont clairement définies par les dispositions contestées.

42. D'autre part, l'acompte est soumis au même régime que la taxe elle-même. Ainsi, en application des articles 4 et 6 de la loi du 13 juillet 1972, il est exigible le 15 mai et doit être payé avant le 15 juin de

l'année au titre de laquelle la taxe est due. En vertu de l'article 7 de la même loi, il est recouvré et contrôlé selon les mêmes procédures et soumis au même régime de sanctions que la taxe sur la valeur ajoutée.

43. Enfin, la circonstance que le paiement de l'acompte précède le fait générateur de la taxe n'entache les dispositions contestées ni d'incompétence négative ni d'inintelligibilité.

44. Il en résulte que les griefs tirés de la méconnaissance de l'article 34 de la Constitution et de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi doivent être écartés.

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques :

45. En premier lieu, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu, sans modifier ni l'assiette ni le taux de la taxe sur les surfaces commerciales, augmenter les recettes publiques de l'exercice 2017, l'État et les communes ou leurs groupements bénéficiant ainsi d'une avance sur le paiement de la taxe due au titre de l'année suivante. Pour ce faire, il a choisi de faire supporter un acompte aux établissements commerciaux de détail ayant une surface significative de vente.

46. En deuxième lieu, en fixant le montant de l'acompte à 50 % de la taxe majorée, le législateur a pris en considération le fait qu'à la date de son paiement les contribuables auront déjà réalisé une part du chiffre d'affaires sur lequel portera la taxe due au titre de l'année suivante.

47. En dernier lieu, le législateur a prévu que l'imputation de cet acompte sur la prochaine imposition et, le cas échéant, sa restitution partielle ou totale interviendrait dès l'année suivante ou, en cas de cessation d'activité, dans les six mois suivant cette cessation.

48. Il ne résulte du montant de l'acompte ou des effets de seuil ainsi induits aucune rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. Le grief tiré de la méconnaissance de l'article 13 de la Déclaration de 1789 doit donc être écarté.

49. Par conséquent, l'article 21 de la loi déférée, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur l'article 33 :

50. Le paragraphe I de l'article 33 fixe pour l'année 2017 le montant de la dotation globale de fonctionnement à 30 860 013 000 euros. Ce montant est inférieur de 2 361 801 000 euros à celui de la dotation globale de fonctionnement pour l'année 2016. Le paragraphe II de cet article 33 détaille la répartition de la réduction de cette dotation entre différents mécanismes de compensation ou de dotation de l'État aux collectivités territoriales, en fonction de taux fixés aux paragraphes III à X de ce même article.

51. Les députés requérants font valoir que, compte tenu de ses conséquences sur le budget des collectivités territoriales les plus fragiles, cette réduction des dotations accordées aux collectivités territoriales porte atteinte au principe de libre administration. En outre, selon eux, la minoration de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et de la dotation de transfert de compensation d'exonérations de fiscalité directe locale ne repose pas sur des critères objectifs et rationnels. Il en résulterait un accroissement des inégalités de richesse entre collectivités territoriales, contraire au principe d'égalité devant les charges publiques.

52. En premier lieu, 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. Si, en vertu des articles 72 et 72-2 de la Constitution, les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus » et « bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement », elles le font « dans les conditions prévues par la loi ».

53. Le montant de la réduction de la dotation globale de fonctionnement représente 1 % des recettes des collectivités territoriales. Cette réduction n'est pas d'une ampleur telle qu'elle entraverait la libre administration des collectivités territoriales.

54. En second lieu, les exonérations et dégrèvements de fiscalité locale prévus par le législateur sont compensés par l'État au travers de la dotation globale de fonctionnement. L'augmentation de la dotation qui en résulte est toutefois elle-même contrebalancée, à l'article 33 de la loi déferée, par la minoration d'autres dotations comprises dans la même enveloppe budgétaire. La dotation de transfert de compensation d'exonérations de fiscalité directe locale compte au nombre de ces

dotations minorées. L'article 33 ajoute à la liste de ces dotations soumises à minoration celle de compensation de la réforme de la taxe professionnelle. En outre, plutôt que de retenir, comme les années précédentes, un coefficient de minoration identique pour toutes les dotations en cause, le législateur a prévu, aux paragraphes III à X de l'article 33, de soumettre la dotation de transfert de compensation d'exonérations de fiscalité directe locale et celle de compensation de la réforme de la taxe professionnelle à des coefficients de minoration particuliers. Il a ainsi 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.

55. Dès lors, l'article 33 de la loi déferée, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 60 :

56. L'article 60 instaure, à compter des revenus de l'année 2018 et pour ceux qui entrent dans son champ d'application, le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Ce prélèvement est opéré, pour les revenus salariaux et les revenus de remplacement, par l'employeur ou l'organisme versant. Pour les autres revenus, en particulier ceux correspondant à des bénéficiaires professionnels, ce prélèvement prend la forme du versement d'acomptes. Les dispositions du paragraphe I de l'article 60 déterminent les modalités de ce prélèvement. Les dispositions de son paragraphe II fixent les modalités de la transition entre les règles actuelles de paiement de l'impôt sur le revenu et le prélèvement à la source, afin que les contribuables ne paient pas, en 2018, à la fois, l'impôt sur le revenu dû à la fois sur les revenus de l'année 2017 et sur ceux de l'année 2018.

57. Les députés requérants soutiennent que les dispositions de l'article 60 méconnaissent l'article 34 de la Constitution et l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi compte tenu de la complexité des différents taux de prélèvement à la source, et de l'imprécision de la notion de revenus « non exceptionnels ». Par ailleurs, selon eux, le fait que le prélèvement à la source sur les revenus salariaux ou de remplacement soit opéré par un tiers collecteur porte atteinte à la règle selon laquelle l'impôt ne peut être recouvré que par l'État. Ils

soutiennent également qu'en prévoyant le « crédit d'impôt modernisation du recouvrement », le législateur a méconnu le principe d'égalité devant les charges publiques dès lors que certains contribuables sont en mesure d'optimiser le niveau de leurs revenus dans le but de minorer leur charge d'impôt en tirant parti de l'année de transition. Ce principe serait également méconnu par l'absence de compensation accordée aux tiers collecteurs pour les charges résultant de cette mission.

. En ce qui concerne les griefs tirés de la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi et de l'article 34 de la Constitution :

58. En premier lieu, les articles 204 H, 204 I, 204 J et 204 M du code général des impôts, créés par le A du paragraphe I de l'article 60, sont relatifs au taux du prélèvement à la source. L'article 204 H prévoit un taux de droit commun, qui correspond au taux applicable à l'ensemble des revenus du foyer, et un taux par défaut, qui correspond au taux applicable au seul revenu faisant l'objet du prélèvement. Les salariés souhaitant, par souci de confidentialité, que leur taux d'imposition ne soit pas connu de leur employeur, peuvent opter pour l'application du taux par défaut. L'article 204 I prévoit l'évolution du taux de prélèvement pour tenir compte des changements de situation dans la composition du foyer. L'article 204 J permet au contribuable de demander la modulation, à la baisse ou à la hausse, de son taux de prélèvement. L'article 204 M permet aux contribuables imposés conjointement d'opter pour un taux individualisé, qui correspond à leur propre niveau de revenus.

59. Les dispositions de l'article 60, qui instituent les différents taux pour l'application du prélèvement à la source sur les revenus salariaux et de remplacement et les modalités de leur fixation, ne sont pas inintelligibles.

60. En second lieu, le A du paragraphe II de l'article 60 prévoit un « crédit d'impôt modernisation du recouvrement » afin d'assurer, pour les revenus non exceptionnels, l'absence de double contribution aux charges publiques en 2018 au titre de l'impôt sur le revenu. Le C du même paragraphe II énumère la liste des revenus exceptionnels. Par conséquent, en faisant référence à la notion de revenus non exceptionnels pour l'application du « crédit d'impôt modernisation du recouvrement », le législateur n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence ni adopté des dispositions inintelligibles.

. En ce qui concerne le grief tiré de l'atteinte au droit au respect de la vie privée :

61. Aux termes de l'article 2 de la Déclaration de 1789 : « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression ». La liberté proclamée par cet article implique le droit au respect de la vie privée. Par suite, 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.

62. Le premier alinéa du 1 de l'article 1671 du code général des impôts, rétabli par le 17° du B du paragraphe I de l'article 60, confie le prélèvement à la source sur les revenus salariaux et de remplacement au débiteur de ces revenus. À cette fin, la première phrase du premier alinéa du 2 de l'article 1671 du code général des impôts prévoit que ce dernier applique le taux calculé et transmis par l'administration.

63. En prévoyant, en principe, la communication par l'administration au débiteur des revenus salariaux et de remplacement d'un taux applicable au prélèvement, le législateur a porté une atteinte au droit au respect de la vie privée du contribuable. Toutefois, d'une part, cette atteinte est justifiée par l'intérêt général qui s'attache à la mise en place du prélèvement à la source pour éviter que les contribuables subissent un décalage d'un an entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt. D'autre part, le contribuable titulaire de revenus salariaux ou de remplacement peut, en vertu de l'article 204 H du code général des impôts, opter pour le taux par défaut, lequel ne révèle pas le taux d'imposition de son foyer. Par conséquent, la première phrase du premier alinéa du 2 de l'article 1671 du code général des impôts ne méconnaît pas le droit au respect de la vie privée.

. En ce qui concerne les griefs tirés de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques :

64. D'une part, les dispositions du 2 du F du paragraphe II de l'article 60 prévoient que les dirigeants de société ainsi que les membres de leur famille sont soumis à des modalités spécifiques de prise en compte de leurs revenus, pendant l'année de transition. Ces mesures tendent à éviter qu'ils puissent, en tirant parti de la notion de revenus exceptionnels, arbitrer en faveur d'une rémunération plus élevée au titre de l'année 2017

afin de bénéficier du mécanisme de crédit d'impôt prévu pour l'année de transition. Ainsi, la rupture d'égalité devant les charges publiques invoquée manque en fait. Les dispositions du 2 du F du paragraphe II de l'article 60 ne méconnaissent pas le principe d'égalité devant les charges publiques.

65. D'autre part, 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. Par ailleurs, si la retenue à la source sur les revenus salariaux et de remplacement est effectuée par le débiteur de ces sommes, celui-ci est tenu de reverser, comme c'est d'ailleurs le cas pour plusieurs autres impôts, l'impôt collecté aux services de l'administration. Par conséquent, le législateur n'a pas confié le recouvrement de l'impôt à une autre personne que l'État. Il en résulte que le premier alinéa du 1 de l'article 1671 du code général des impôts ne méconnaît pas le principe d'égalité devant les charges publiques.

66. Il résulte de tout ce qui précède que 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 de la loi déferée et le 2 du F du paragraphe II de cet article 60, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur l'article 61 :

67. L'article 61 modifie le régime des prélèvements fiscaux et sociaux auquel sont soumises les distributions d'actions gratuites.

68. Les sénateurs requérants contestent la procédure d'adoption de l'article 61. Ils lui reprochent d'avoir été introduit à l'occasion de la nouvelle lecture du texte par l'Assemblée nationale, en violation de l'article 45 de la Constitution.

69. Il ressort de l'économie de l'article 45 de la Constitution et notamment de la première phrase de son premier alinéa, selon laquelle : « Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique », que les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion. Toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements

destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle.

70. Si l'article 61 résulte de l'adoption, en nouvelle lecture, à l'Assemblée nationale, d'un amendement portant article additionnel, cet amendement était, à ce stade de la procédure, en relation directe avec l'article 4 *bis* figurant dans la première partie de la loi déferée, dont il visait à transférer le contenu, modifié, en seconde partie de la même loi. Par suite, l'article 61 n'a pas été adopté selon une procédure contraire à la Constitution.

– Sur l'article 62 :

71. L'article 62 modifie l'article 235 *ter* ZD du code général des impôts, qui instaure une taxe sur les transactions financières. Il en étend le champ aux acquisitions à titre onéreux de titres de capital dites « intra-journalières », qui ne donnent pas lieu à un transfert de propriété. Le même article 62 prévoit qu'un décret précise la nature des informations transmises, par le redevable de la taxe, au dépositaire central teneur du compte d'émission du titre de capital. Ce dernier est par ailleurs chargé de déclarer cette taxe à l'administration fiscale et de la lui reverser.

72. Les sénateurs et les députés requérants considèrent que ces dispositions sont entachées d'incompétence négative dans la mesure où le législateur aurait laissé au pouvoir réglementaire le soin de définir les modalités de collecte de la taxe, s'agissant des transactions « intra-journalières ».

73. Il résulte de l'article 34 de la Constitution que, lorsqu'il institue une imposition, le législateur doit déterminer ses modalités de recouvrement, qui comprennent les règles régissant son contrôle, son recouvrement, son contentieux ainsi que les garanties et sanctions qui lui sont applicables.

74. Le paragraphe VI de l'article 235 *ter* ZD du code général des impôts désigne les redevables de la taxe sur les transactions financières. Il s'agit de l'opérateur fournissant des services d'investissement, qui a exécuté l'ordre d'achat du titre ou négocié pour son compte propre, ou, à défaut, de l'établissement assurant la fonction de tenue de compte-conservation. Il appartient à l'acquéreur du titre de lui remettre les informations requises aux fins de liquidation de la taxe.

75. En vertu du paragraphe VII du même article 235 *ter* ZD, dans sa rédaction résultant de l'article 62 de la loi déferée, le redevable de la taxe est tenu, qu'il y ait ou non livraison du titre, d'une part, de fournir les mêmes informations au dépositaire central teneur du compte d'émission du titre avant le 5 du mois suivant l'acquisition, et, d'autre part, de désigner l'adhérent sur le compte duquel la taxe peut être prélevée. En application des dispositions combinées du même paragraphe VII et du paragraphe IX, le dépositaire central ou, le cas échéant, le redevable est tenu de déclarer et de payer la taxe avant le 25 du même mois.

76. Le paragraphe VIII, dans sa rédaction résultant de l'article 62 de la loi déferée, fait obligation au dépositaire central de recueillir auprès de ses adhérents ou des redevables les informations relatives aux opérations entrant dans le champ d'application de la taxe. Il prévoit qu'un décret précise la nature de ces informations, « qui incluent le montant de la taxe due au titre de la période d'imposition, les numéros d'ordre quand ils existent des opérations concernées, la date de leur réalisation, la désignation, le nombre et la valeur des titres dont l'acquisition est taxable et les opérations exonérées ».

77. Le paragraphe XI précise les conséquences attachées aux manquements aux obligations déclaratives ou aux obligations de paiement prévues par les paragraphes VII et IX. Le paragraphe XII indique que la taxe est recouvrée et contrôlée selon les procédures et sous les mêmes sanctions, garanties et privilèges que les taxes sur le chiffre d'affaires.

78. Il résulte de ce qui précède que le législateur a suffisamment précisé les règles de recouvrement de la taxe sur les transactions financières, pour les acquisitions de titres « intra-journalières », en adaptant les règles en vigueur.

79. Par suite, le grief tiré de l'incompétence négative doit être écarté. L'article 62 de la loi déferée, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur l'article 78 :

80. L'article 78 insère, dans le code général des impôts, un article 209 C qui prévoit la soumission à l'impôt sur les sociétés des bénéfices réalisés en France par une personne morale établie hors de France.

81. Les sénateurs requérants reprochent à l'article 78 de la loi déferée d'être entaché d'incompétence négative et de méconnaître l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

82. Le paragraphe VI de l'article 209 C du code général des impôts prévoit : « Les dispositions du présent article s'appliquent dans le cadre d'une vérification de comptabilité, sur décision de l'administration d'opposer au contribuable la présomption prévue au présent article ». Ces dispositions confèrent à l'administration le pouvoir de choisir, parmi les contribuables entrant dans le champ d'application de l'article 209 C, ceux qui seront effectivement soumis à l'impôt. 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.

83. Sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre grief, les dispositions du paragraphe VI de l'article 209 C, qui méconnaissent l'article 34 de la Constitution, sont contraires à la Constitution.

84. 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.

– Sur certaines dispositions de l'article 105 :

85. Le 1° du paragraphe I de l'article 105 de la loi déferée modifie le code général des impôts en introduisant un article 289 E permettant aux assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée de signaler par voie électronique les achats de biens ou de prestations de services réalisés auprès d'un autre assujetti, dans les vingt-quatre heures de leur inscription en comptabilité ou de leur enregistrement dans les contrôles documentés. Ce signalement est obligatoire dès lors que le montant d'un achat de biens excède 863 000 euros, montant fixé au second alinéa du paragraphe II de l'article 302 *septies* A, ou que la somme des achats à un même vendeur sur trois mois excède ce montant.

86. Le 2° du paragraphe I de l'article 105 complète les articles 272 et 283 du code général des impôts afin de prévoir que l'assujetti ayant procédé au signalement ne pourra, sauf s'il a commis des

manœuvres frauduleuses constitutives du délit d'escroquerie, se voir refuser la déduction de la taxe sur la valeur ajoutée ou se voir imposer le paiement de cette taxe solidairement avec le redevable.

87. Le 3° du paragraphe I introduit dans le code général des impôts un article 1729 C *bis* sanctionnant le défaut de signalement, lorsque celui-ci est obligatoire, d'une amende égale à 1 % de la partie du montant à signaler excédant 863 000 euros.

88. Le paragraphe II de l'article 105 complète l'article L. 252 B du livre des procédures fiscales afin de créer une procédure de saisie à tiers débiteur en matière de taxe sur la valeur ajoutée. Lorsque cette taxe est exigible dans le cadre d'une livraison de biens, le comptable peut, dans certaines circonstances, aux fins de recouvrement de la taxe, saisir la créance dont le redevable est détenteur auprès du destinataire de la livraison.

89. Les sénateurs requérants soutiennent que le paragraphe I de l'article 105 méconnaît le principe de proportionnalité des peines dès lors qu'il sanctionne d'une amende proportionnelle le manquement à une simple obligation déclarative. Les dispositions de ce paragraphe contreviendraient également à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi compte tenu de l'imprécision des termes « manœuvres frauduleuses constitutives du délit d'escroquerie » et de l'incertitude quant à l'autorité compétente, judiciaire ou administrative, pour juger de l'existence de ces manœuvres.

90. Les sénateurs requérants considèrent par ailleurs que le paragraphe II viole l'obligation pour le législateur de fixer les règles concernant les modalités de recouvrement des impositions, faute de préciser dans quel délai la procédure de saisie est notifiée à l'entreprise ayant fourni les biens concernés et à l'acquéreur de ces biens. Le législateur aurait également méconnu l'étendue de sa compétence en accordant, pour l'application de ces dispositions, une large marge d'appréciation aux autorités administratives et judiciaires.

. En ce qui concerne le paragraphe I de l'article 105 :

91. Il résulte de l'article 8 de la Déclaration de 1789 que, si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue.

92. L'amende prévue par le paragraphe I de l'article 105 de la loi déferée réprime l'absence de signalement par un assujetti à la taxe sur la valeur ajoutée d'un achat de biens auprès d'un autre assujetti lorsque le montant de cet achat excède 863 000 euros ou que la somme des achats auprès du même vendeur au terme d'une période de trois mois excède ce même montant. Cette amende est fixée en pourcentage du montant de l'achat après déduction de la somme de 863 000 euros. Cette obligation de signalement permet à son auteur de se prémunir contre les conséquences attachées à la participation à un circuit de fraude à la taxe sur la valeur ajoutée. 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.

93. Dès lors, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre grief, le paragraphe I de l'article 105 de la loi déferée est contraire à la Constitution.

. En ce qui concerne le paragraphe II de l'article 105 :

94. Les dispositions contestées prévoient une voie d'exécution forcée pour le recouvrement de la taxe sur la valeur ajoutée. À cette fin, elles permettent à l'administration d'ordonner, dans certaines circonstances, la saisie de la créance dont le redevable de la taxe sur la valeur ajoutée est détenteur auprès du destinataire d'une livraison de biens. Le législateur a prévu que la saisie devait être notifiée au tiers saisi et au redevable créancier et que devaient être mentionnés les délais de recours. Il a ainsi pleinement exercé la compétence que lui confie l'article 34 de la Constitution.

95. Le paragraphe II de l'article 105 de la loi déferée, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur d'autres dispositions :

96. Le paragraphe I de l'article 133 de la loi déferée dispose qu'à compter du 1^{er} janvier 2017, la loi de finances fixe chaque année des plafonds, par ministère, des surfaces de bureaux occupées par l'État et ses opérateurs.

97. En application des articles 34 et 47 de la Constitution, seule une loi organique peut fixer le contenu des lois de finances. Par suite, le paragraphe I de l'article 133, qui a cet objet, a été adopté au terme d'une procédure contraire à la Constitution. Il lui est donc contraire.

– Sur la place d'autres dispositions dans la loi déferée :

98. Le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution dispose : « Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique ». La loi organique du 1^{er} août 2001 détermine le contenu de la loi de finances.

99. L'article 110 permet aux services du ministère de l'économie et des finances d'accéder au fichier dénommé « Système d'immatriculation des véhicules ».

100. L'article 113 prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur la révision de la carte des zones défavorisées simples.

101. L'article 126 modifie le régime juridique des pièces de collection en métaux précieux fabriquées et commercialisées par la Monnaie de Paris.

102. L'article 131 proroge un dispositif d'accès à l'emploi titulaire organisé en faveur de certains agents contractuels de la fonction publique.

103. L'article 132 modifie les règles relatives au contrôle des arrêts de travail et des cumuls d'activités dans la fonction publique.

104. L'article 153 modifie les modalités de calcul des ressources personnelles prises en compte pour l'attribution de la prestation de compensation du handicap.

105. L'article 154 permet l'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.

106. 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. Elles n'ont pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État. 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. Dès lors, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de finances. Elles sont donc contraires à la Constitution.

– Sur les autres dispositions :

107. Le Conseil constitutionnel n'a soulevé d'office aucune autre question de conformité à la Constitution et ne s'est donc pas prononcé sur la constitutionnalité des autres dispositions que celles examinées dans la présente décision.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}.– Sont contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi de finances pour 2017 :

- l'article 78 ;
- le paragraphe I de l'article 105 ;
- le paragraphe I de l'article 133 ;
- les articles 110, 113, 126, 131, 132, 153 et 154.

Article 2.– Sous la réserve énoncée au paragraphe 22, le paragraphe I de l'article 7 de la même loi est conforme à la Constitution.

Article 3.– Sont conformes à la Constitution les dispositions suivantes de la même loi :

- l'article 12 ;
- l'article 21 ;
- l'article 33 ;
- à l'article 60, le premier alinéa du 1 et la première phrase du premier alinéa du 2 de l'article 1671 du code général des impôts, et le 2 du F du paragraphe II de cet article 60 ;

- l'article 62 ;
- le paragraphe II de l'article 105.

Article 4.– Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 29 décembre 2016, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Michel CHARASSE, Valéry GISCARD d'ESTAING, Jean-Jacques HYEEST, Lionel JOSPIN, Mmes Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.