



Décision n° 2016-743 DC

Loi de finances rectificative

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2016

Sommaire

- I. Sur la sincérité de la loi de finances rectificative 4**
- II. Sur l'article 14 : Modernisation des procédures de contrôle fiscal..... 13**
- III. Sur l'article 29 : Clarification de la notion de bien professionnel (ISF)..... 21**
- IV. Sur l'article 35 : Contribution pour l'accès au droit et à la justice..... 24**
- V. Sur l'article 147 : Place d'une convention fiscale en loi de finances 27**

Table des matières

I. Sur la sincérité de la loi de finances rectificative	4
A. Normes de référence	4
1. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789	4
- Article 14	4
- Article 15	4
2. Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances	4
- Article 32	4
3. Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.....	4
- Article 23	4
B. Haut Conseil des finances publiques.....	5
- Avis n° 2016-4 relatif au projet de loi de finances rectificatives pour 2016.....	5
C. Jurisprudence du Conseil constitutionnel	6
- Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993, Loi de finances rectificative pour 1993	6
- Décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004, Loi de finances pour 2005.....	6
- Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010.....	6
- Décision n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011, Loi de finances rectificative pour 2011	7
- Décision n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011, Loi de finances pour 2012.....	8
- Décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012, Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire	9
- Décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.....	9
- Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, Loi de finances pour 2013.....	10
- Décision n° 2014-707 DC du 29 décembre 2014, Loi de finances pour 2015.....	11
- Décision n° 2015-725 DC du 29 décembre 2015, Loi de finances pour 2016.....	11
II. Sur l'article 14 : Modernisation des procédures de contrôle fiscal.....	13
A. Sur les droits de la défense.....	13
1. Normes de référence.....	13
a. Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789.....	13
- Article 16	13
2. Jurisprudence constitutionnelle	13
- Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006 : Loi pour l'égalité des chances	13
- Décision n° 2011-2014 QPC du 27 janvier 2012 : Société COVED SA [Droit de communication de l'administration des douanes].....	13
- Décision n° 2014-690 DC du 13 mars 2014 - Loi relative à la consommation	15
B. Sur la légalité des délits et des peines, l'incompétence négative et la proportionnalité	17
1. Normes de référence.....	17
a. Constitution du 4 octobre 1958	17
- Article 34	17
b. Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789.....	17
- Article 8	17
2. Jurisprudence constitutionnelle	17
- Décision n° 2013-679 DC du 04 décembre 2013 : Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.....	17
- Décision n° 2013-684 DC du 29 décembre 2013 : Loi de finances pour 2014.....	19
- Décision n° 2016-554 QPC du 22 juillet 2016, M. Gilbert B. [Amende pour défaut de déclaration de comptes bancaires ouverts, utilisés ou clos à l'étranger II].....	19
III. Sur l'article 29 : Clarification de la notion de bien professionnel (ISF).....	21
A. Normes de références	21
1. Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen.....	21
- Article 13	21

A. Jurisprudence constitutionnelle	21
- Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012 : Loi de finances pour 2013.....	21
IV. Sur l'article 35 : Contribution pour l'accès au droit et à la justice.....	24
A. Jurisprudence constitutionnelle	24
- Décision n° 2015-715 DC du 05 août 2015 : Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques	24
V. Sur l'article 147 : Place d'une convention fiscale en loi de finances	27
A. Normes de référence	27
1. Constitution 4 octobre 1958.....	27
- Article 53	27
2. Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances	27
- Article 34	27

I. Sur la sincérité de la loi de finances rectificative

A. Normes de référence

1. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

- Article 14

Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

- Article 15

La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration.

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

Titre III : Du contenu et de la présentation des lois de finances

Chapitre I^{er} : Du principe de sincérité.

- Article 32

Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.

3. Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques

Chapitre IV : Dispositions relatives au mécanisme de correction

- Article 23

I. — En vue du dépôt du projet de loi de règlement, le Haut Conseil des finances publiques rend un avis identifiant, le cas échéant, les écarts importants, au sens du II, que fait apparaître la comparaison des résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques. Cette comparaison est effectuée en retenant la trajectoire de produit intérieur brut potentiel figurant dans le rapport annexé à cette même loi.

Cet avis est rendu public par le Haut Conseil des finances publiques et joint au projet de loi de règlement. Il tient compte, le cas échéant, des circonstances exceptionnelles définies à l'article 3 du traité, signé le 2 mars 2012, précité, de nature à justifier les écarts constatés.

Lorsque l'avis du Haut Conseil identifie de tels écarts, le Gouvernement expose les raisons de ces écarts lors de l'examen du projet de loi de règlement par chaque assemblée. Il présente les mesures de correction envisagées dans le rapport mentionné à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 précitée.

II. — Un écart est considéré comme important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques définies par la loi de programmation des finances publiques lorsqu'il représente au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives.

— Le Gouvernement tient compte d'un écart important au plus tard dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou de loi de financement de la sécurité sociale de l'année.

Un rapport annexé au prochain projet de loi de finances de l'année et au prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année analyse les mesures de correction envisagées, qui peuvent porter sur l'ensemble des administrations publiques ou sur certains sous-secteurs seulement, en vue de retourner aux orientations pluriannuelles de solde structurel définies par la loi de programmation des finances publiques. Le cas échéant, ce rapport justifie les différences apparaissant, dans l'ampleur et le calendrier de ces mesures de correction, par

rapport aux indications figurant dans la loi de programmation des finances publiques en application du 5° de l'article 2.

L'avis du Haut Conseil des finances publiques mentionné à l'article 14 comporte une appréciation de ces mesures de correction et, le cas échéant, de ces différences.

— A. — Le Gouvernement peut demander au Haut Conseil des finances publiques de constater si les conditions mentionnées à l'article 3 du traité, signé le 2 mars 2012, précité, pour la définition des circonstances exceptionnelles sont réunies ou ont cessé de l'être.

Le Haut Conseil répond sans délai, par un avis motivé et rendu public.

B. — L'article liminaire du premier projet de loi de finances, autre que la loi de règlement, suivant la publication de cet avis peut déclarer une situation de circonstances exceptionnelles ou constater que de telles circonstances n'existent plus.

B. Haut Conseil des finances publiques

- [Avis n° 2016-4 relatif au projet de loi de finances rectificatives pour 2016](#)

Synthèse

Le Haut Conseil des finances publiques a adopté, le 14 novembre 2016, un avis relatif au projet de loi de finances rectificative pour 2016.

Au titre des articles 15 et 16 de la loi organique du 17 décembre 2012, le Gouvernement a saisi le HCFP de l'article liminaire du projet de loi de finances rectificative pour 2016 ainsi que du « cadrage économique et financier du projet de loi de finances rectificative pour l'année 2016 » comportant une « actualisation des prévisions macroéconomiques » et une « actualisation de la prévision de finances publiques en 2016 et 2017 ». Le Haut Conseil a choisi de répondre simultanément, et dans le même avis, à la saisine fondée sur ces deux articles.

S'agissant de l'année 2016

Le Haut Conseil constate que la prévision de croissance du Gouvernement, révisée de 1,5 % à 1,4 % pour 2016, se situe encore dans le haut de la fourchette des prévisions disponibles. Toutefois, il considère qu'elle est atteignable.

Au vu des informations parues depuis son précédent avis, il estime que les prévisions d'inflation, d'emploi et de masse salariale du Gouvernement pour 2016 sont réalistes.

Le Haut Conseil constate que le solde structurel prévu pour 2016 respecte l'objectif de la loi de programmation des finances publiques du 29 décembre 2014. Le déficit structurel, estimé à 1,6 point de PIB avec les hypothèses de croissance potentielle de la LPFP, est inférieur à l'objectif de 1,8 point de PIB fixé par cette loi. Il note toutefois que l'ajustement structurel en 2016 reste inférieur à l'objectif du programme de stabilité d'avril 2016 ainsi qu'aux minima prévus par le règlement européen n° 1467/97.

Le Haut Conseil considère que la prévision de déficit de 3,3 points de PIB en 2016 est réaliste. Elle reste conditionnée à une stricte gestion des dépenses en fin d'année.

S'agissant de l'année 2017

Le Haut Conseil observe, comme il l'avait déjà fait dans son avis sur le PLF 2017, que l'hypothèse de croissance inchangée retenue par le Gouvernement pour 2017 (1,5 %) reste au-dessus des prévisions du « Consensus Forecasts » (1,2 % en novembre) et de celles des organisations internationales (1,3 % pour le FMI et l'OCDE, 1,4 % pour la Commission européenne).

En matière de finances publiques, le Haut Conseil confirme l'appréciation qu'il a portée dans son précédent avis sur les prévisions du PLF et du PLFSS 2017.

C. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993, Loi de finances rectificative pour 1993

. En ce qui concerne l'article 10 :

22. Considérant qu'il est soutenu par les sénateurs, auteurs de la première saisine, que l'inscription en recettes du budget général de 1993, pour un montant de 18 milliards de francs du produit d'opérations de cession au secteur privé par l'État d'entreprises du secteur public, méconnaît la règle posée à l'article 16 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, selon laquelle les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées, altérant ainsi la sincérité des chiffres contenus dans la loi ;

23. Considérant que les ressources de l'État figurant dans les lois de finances de l'année et dans les lois de finances rectificatives ont un caractère prévisionnel et sont prises en compte sous forme d'évaluations ; que ces évaluations doivent tenir compte des effets économiques et financiers de la politique que le Gouvernement entend mener ; qu'eu égard au programme de privatisations présenté au titre de l'année 1993, l'inscription en recettes prévisionnelles d'une somme de 18 milliards de francs n'a pas méconnu la règle de l'article 16 de l'ordonnance susvisée ;

- Décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004, Loi de finances pour 2005

- SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES :

2. Considérant que, selon les requérants, " la loi de finances pour 2005 doit être analysée comme méconnaissant le principe de sincérité " ; qu'ils dénoncent, en premier lieu, une surestimation manifeste des prévisions de recettes, fondées sur des hypothèses économiques dont ils contestent le réalisme ; qu'ils font valoir, à l'appui de ce grief, que le Gouvernement n'aurait pas pris en compte les effets de la baisse de la consommation de produits pétroliers, constatée au cours des débats parlementaires, sur les recettes fiscales attendues pour 2005 ; qu'ils mettent en cause, en second lieu, la sincérité des prévisions de dépenses ; qu'ils estiment, en effet, que le Gouvernement aurait surestimé les crédits inscrits sur certains chapitres budgétaires afin de procéder ultérieurement à des gels, annulations et redéploiements pour financer des dépenses délibérément sous-estimées, comme la Cour des comptes l'aurait déjà observé à plusieurs reprises ; que, selon eux, l'annonce, avant la clôture des débats parlementaires, de la constitution d'une " réserve de précaution " dès le début de l'année prochaine révélerait d'ores et déjà l'intention du Gouvernement de recourir à de telles pratiques ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée, applicable depuis le 1er janvier 2002 : " 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 " ; que, s'agissant de la loi de finances de l'année, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre ;

4. Considérant que les prévisions de recettes doivent être initialement établies par le Gouvernement au regard des informations disponibles à la date du dépôt du projet de loi de finances ; qu'il lui appartient d'informer le Parlement, au cours de l'examen de ce projet de loi, lorsque surviennent des circonstances de droit ou de fait de nature à les remettre en cause et, en pareille hypothèse, de procéder aux corrections nécessaires ; qu'il incombe au législateur, lorsqu'il arrête les prévisions de recettes, de prendre en compte l'ensemble des données dont il a connaissance et qui ont une incidence sur l'article d'équilibre ;

5. Considérant, toutefois, que les prévisions de recettes sont inévitablement affectées des aléas inhérents à de telles estimations et des incertitudes relatives à l'évolution de l'économie ; qu'il ne ressort pas des éléments soumis au Conseil constitutionnel que les évaluations pour 2005, y compris en ce qui concerne la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers, soient entachées d'une erreur manifeste ;

- Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010

- SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES :

2. Considérant que les requérants soutiennent que la loi déferée méconnaît le principe de sincérité budgétaire ;

3. Considérant que l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée dispose : " 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 " ; qu'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. Considérant, en premier lieu, que les requérants soutiennent que les hypothèses économiques de croissance qui fondent la loi de finances ont été sous-évaluées de sorte que l'affectation des recettes supplémentaires serait soustraite à l'appréciation du Parlement ;

5. Considérant, d'une part, qu'il ne ressort pas des éléments soumis au Conseil constitutionnel que les évaluations de recettes pour 2010 soient entachées d'une volonté délibérée de les sous-estimer, compte tenu des aléas inhérents à leur évaluation et des incertitudes particulières relatives à l'évolution de l'économie en 2010 ; que, d'autre part, en application du 10° du paragraphe I de l'article 34 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée, le paragraphe IV de l'article 67 de la loi déferée dispose que les éventuels surplus des impositions de toutes natures " sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire " ;

6. Considérant, en deuxième lieu, que, selon les requérants, les autorisations de crédits votées en loi de finances méconnaissent le principe de sincérité budgétaire compte tenu, d'une part, de la sous-dotation de certaines missions et, d'autre part, de la mise en réserve de crédits qui pourrait être " utilisée finalement pour financer en cours de gestion les besoins de crédits manifestement sous-estimés " ;

7. Considérant, d'une part, qu'il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, d'apprécier le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement votés ; qu'à les supposer établies, les insuffisances dénoncées ne sont pas manifestement incompatibles avec les besoins prévisibles ; que, d'autre part, l'indication jointe au projet de loi de finances du taux de mise en réserve pour les crédits limitatifs répond aux dispositions de l'article 51 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée ;

8. Considérant, en troisième lieu, que les requérants font valoir qu'en n'inscrivant pas en loi de finances initiale le " grand emprunt " de 35 milliards d'euros annoncé par le Gouvernement, la loi déferée a méconnu le principe de sincérité budgétaire ;

9. Considérant que les informations données par le Gouvernement en cours d'examen de la loi de finances sur les mesures envisagées d'un recours supplémentaire à l'emprunt, qui devront donner lieu à un projet de loi de finances rectificative en application de l'article 35 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée, n'affectent pas la sincérité de la loi de finances initiale ;

10. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs tirés du défaut de sincérité de la loi déferée doivent être écartés ;

- **Décision n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011, Loi de finances rectificative pour 2011**

- SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES :

2. Considérant que l'article 26 de la loi déferée et l'état législatif annexé A auquel il renvoie fixent les montants de ressources et de dépenses et le solde en résultant découlant des différents mouvements rectifiés par rapport à la loi de finances initiale pour 2011 ; que l'article 27 et l'état législatif annexé B auquel il renvoie fixent, par mission et par programme, les ouvertures et annulations d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement au titre du budget général rectifié ; que l'article 12 modifie le régime fiscal des « pactes d'actionnaires » fixé aux articles 787 B et 885 I bis du code général des impôts ; que l'article 39 de la loi déferée modifie le régime, défini aux articles 885 N, 885 O et 885 O bis du même code, d'exonération des biens professionnels applicable à l'activité économique des redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune ;

. En ce qui concerne la sincérité des évaluations de charges :

3. Considérant que les requérants soutiennent que les articles 26 et 27 de la loi et les états législatifs annexés A et B auxquels ces articles renvoient, en ne tenant pas compte de l'évolution des dépenses prévisibles liées, d'une part, aux opérations extérieures des forces armées et, d'autre part, à la mise en place d'un plan de soutien aux agriculteurs victimes de la sécheresse, méconnaissent le principe de sincérité ;

4. Considérant que l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée dispose : « 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 » ; qu'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 ;

5. Considérant que, d'une part, les montants des autorisations d'engagement et crédits de paiement ouverts par la loi de finances de l'année dans le programme « Préparation et emploi des forces » au sein de la mission « Défense » n'ont pas été modifiés par la loi déferée ; que, d'autre part, ni les montants des autorisations d'engagement et

crédits de paiement ouverts par la loi de finances de l'année dans le programme « Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » au sein de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales », ni ceux ouverts dans la mission « Remboursements et dégrèvements » n'ont été modifiés par la loi déferée ; qu'aucune disposition fiscale tendant à alléger le poids des prélèvements pesant sur les agriculteurs victimes de la sécheresse n'a été adoptée dans la loi déferée ;

6. Considérant qu'il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, d'apprécier le montant des crédits de paiement et des autorisations d'engagement ouverts en lois de finances ; qu'à les supposer établies, les insuffisances dénoncées ne sont pas d'une ampleur telle que, rapportées aux masses budgétaires, les évaluations soient entachées d'une erreur manifeste d'appréciation de nature à fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances ;

. En ce qui concerne la sincérité des évaluations de ressources :

7. Considérant que les requérants font valoir que les articles 12 et 39, faute d'avoir fait l'objet d'une évaluation préalable sur le fondement du 4° de l'article 53 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée, méconnaissent le principe de sincérité ;

8. Considérant que, selon le 4° de l'article 53 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée, « une évaluation préalable comportant les documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution » est jointe à tout projet de loi de finances pour les dispositions relatives aux ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire, pour les dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire, pour celles qui affectent directement les dépenses budgétaires de l'année, pour celles qui définissent les modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales, qui approuvent des conventions financières, qui sont relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ou qui sont relatives à la comptabilité de l'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ; qu'un éventuel retard dans la mise en distribution de tout ou partie des documents exigés ne saurait faire obstacle à la mise en discussion d'un projet de loi de finances rectificative ; que la conformité d'une loi de finances à la Constitution doit alors être appréciée au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen d'une loi de finances pendant toute la durée de celui-ci ; qu'il en va de même dans le cas où les circonstances ne permettraient pas le dépôt de tout ou partie d'un des documents précités ;

9. Considérant qu'en l'espèce, il ressort des travaux parlementaires que le Gouvernement a communiqué au Parlement les informations nécessaires en cours d'examen de la loi de finances rectificative ; que ces éléments, qui n'ont pas été contestés au cours des débats parlementaires, montrent que les conséquences des modifications apportées par ses articles 12 et 39 n'étaient, en termes budgétaires, pas significatives ; qu'ainsi, les griefs formulés à l'encontre de ces articles doivent être écartés ;

10. Considérant qu'en tout état de cause, si l'évolution des charges ou des ressources était telle qu'elle modifierait les grandes lignes de l'équilibre budgétaire, il appartiendrait au Gouvernement de soumettre au Parlement un nouveau projet de loi de finances rectificative ; qu'il résulte de tout ce qui précède que les griefs tirés du défaut de sincérité de la loi déferée doivent être rejetés ;

- **Décision n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011, Loi de finances pour 2012**

(...)

- SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES :

2. Considérant que, selon les requérants, les prévisions de croissance économique sur lesquelles est fondée la loi de finances conduisent à fausser de plusieurs milliards d'euros l'équilibre de celle-ci ; qu'ils soutiennent que le Gouvernement aurait dû modifier ces prévisions de croissance avant la fin de la discussion de la loi déferée et prendre les mesures correctrices nécessaires ; que, faute de telles mesures, la loi déferée méconnaîtrait le principe de sincérité de la loi de finances ;

3. Considérant que l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée dispose : « 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 » ; qu'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. Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des travaux parlementaires qu'après le vote par l'Assemblée nationale de la première partie de la loi de finances, le Gouvernement a été amené à modifier les prévisions économiques initiales associées à ce projet ; que, pour assurer la sincérité de la loi de finances et préserver l'équilibre que cette

dernière détermine, il a, d'une part, présenté des amendements sur la seconde partie du projet de loi de finances et, d'autre part, tiré les conséquences des nouvelles mesures fiscales insérées dans le projet de loi de finances rectificative alors en discussion ;

5. Considérant, en second lieu, qu'il ne ressort pas des éléments soumis au Conseil constitutionnel que, compte tenu des incertitudes particulières relatives à l'évolution de l'économie en 2012, les hypothèses économiques de croissance finalement retenues soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi déferée ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le grief tiré du défaut de sincérité de la loi de finances doit être écarté ;

- **Décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012, Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire**

26. Considérant que les institutions indépendantes prévues par le traité doivent vérifier le respect de l'ensemble des règles figurant au paragraphe 1 de l'article 3 ; que leur avis portera sur le respect des règles d'équilibre budgétaire et, le cas échéant, sur le mécanisme de correction « déclenché automatiquement » ; qu'aucune exigence constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une ou plusieurs institutions indépendantes soient chargées, au niveau national, de vérifier le respect des règles énoncées au paragraphe 1 de l'article 3 du traité ;

27. Considérant que le Conseil constitutionnel est chargé de contrôler la conformité à la Constitution des lois de programmation relatives aux orientations pluriannuelles des finances publiques, des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ; que, saisi dans le cadre de l'article 61 de la Constitution, il doit notamment s'assurer de la sincérité de ces lois ; qu'il aura à exercer ce contrôle en prenant en compte l'avis des institutions indépendantes préalablement mises en place ;

- **Décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques**

En ce qui concerne le domaine exclusif des lois de programmation des finances publiques :

10. Considérant que l'article 1er de la loi organique prévoit que la loi de programmation des finances publiques fixe l'objectif à moyen terme des administrations publiques, détermine les trajectoires de soldes structurels et effectifs annuels des comptes des administrations publiques ainsi que l'effort structurel au titre de chacun des exercices de la période de programmation ; que cet article définit l'objectif à moyen terme des administrations publiques par référence à l'article 3 du traité précité ; qu'il définit également le solde structurel et l'effort structurel au sens et pour l'application de la loi de programmation des finances publiques ;

11. Considérant que l'article 2 complète le contenu des orientations pluriannuelles des finances publiques définies par la loi de programmation des finances publiques ; qu'il énumère des orientations pluriannuelles obligatoires ainsi que des orientations pluriannuelles facultatives ;

12. Considérant que les orientations pluriannuelles ainsi définies par la loi de programmation des finances publiques n'ont pas pour effet de porter atteinte à la liberté d'appréciation et d'adaptation que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation ; qu'elles n'ont pas davantage pour effet de porter atteinte aux prérogatives du Parlement lors de l'examen et du vote des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale ou de tout autre projet ou proposition de loi ; que, dans ces conditions, les articles 1er et 2 ne sont pas contraires à la Constitution ;

. En ce qui concerne la durée de programmation des lois de programmation des finances publiques :

13. Considérant que l'article 3 fixe la durée minimale de programmation de la loi de programmation des finances publiques et prévoit que chacune des orientations pluriannuelles figurant dans cette loi devra être définie pour une période déterminée ;

14. Considérant que cet article ne fait pas obstacle à ce que le législateur modifie, au cours de la période de programmation, une loi de programmation des finances publiques ou en adopte une nouvelle qui s'y substitue ; qu'il ne contrevient à aucun principe ni à aucune règle de valeur constitutionnelle ;

(...)

. En ce qui concerne les rapports et annexes des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale :

27. Considérant que le paragraphe I de l'article 9 complète le contenu du rapport annexé au projet de loi de finances de l'année, afin que ce rapport présente l'évaluation prévisionnelle de l'effort structurel et du solde

effectif détaillés par sous-secteur des administrations publiques ; que le paragraphe II du même article complète le contenu du rapport annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale, afin que ce rapport présente l'évaluation prévisionnelle de l'effort structurel des régimes obligatoires de base de sécurité sociale pour l'année à venir ; que le 3° du paragraphe I de l'article 24 modifié par coordination l'article 50 de la loi organique du 1er août 2001 et que le 1° du paragraphe III de l'article 24 modifié par coordination l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale ;

28. Considérant que le dernier alinéa du paragraphe I de l'article 23 complète les dispositions devant figurer dans le rapport annexé au projet de loi de règlement prévu par l'article 48 de la loi organique du 1er août 2001 en cas d'écart important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques tel que défini par le paragraphe II de l'article 23 ; qu'il prévoit que le rapport annexé devra présenter les mesures de correction envisagées ;

29. Considérant que le deuxième alinéa du paragraphe III de l'article 23 crée un rapport annexé au projet de loi de finances de l'année et au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année en cas d'écart important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques tel que défini par le paragraphe II de l'article 23 ; que le 4° du paragraphe I de l'article 24 modifié par coordination l'article 51 de la loi organique du 1er août 2001 et que le 2° du paragraphe III de l'article 24 modifié par coordination l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale ; que ce rapport annexé « analyse les mesures de correction envisagées, qui peuvent porter sur l'ensemble des administrations publiques ou sur certains sous-secteurs seulement, en vue de retourner aux orientations pluriannuelles de solde structurel définies par la loi de programmation des finances publiques » et, le cas échéant, « justifie les différences apparaissant, dans l'ampleur et le calendrier de ces mesures de correction, par rapport aux indications figurant dans la loi de programmation des finances publiques en application du 5° de l'article 2 » ;

30. Considérant que les dispositions des rapports annexés prévues par le dernier alinéa du paragraphe I et le deuxième alinéa du paragraphe III de l'article 23 n'ont pas pour effet de porter atteinte à la liberté d'appréciation et d'adaptation que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation ;

- Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, Loi de finances pour 2013

- SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES :

7. Considérant que les sénateurs requérants soutiennent que la loi de finances est insincère, d'une part, en ce qu'elle est fondée sur des prévisions économiques très optimistes et, d'autre part, en ce que le Gouvernement aurait dû les actualiser « au regard de l'évolution des engagements économiques de sa propre politique économique » ; qu'en particulier, la loi de finances aurait dû tirer les conséquences de l'introduction, dans le projet de loi de finances rectificative pour 2012, du « Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi » ;

8. Considérant qu'aux termes de l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée : « Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler » ; qu'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 ;

9. Considérant qu'il ne ressort pas des éléments soumis au Conseil constitutionnel que les hypothèses économiques sur lesquelles est fondée la loi de finances soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi déferée ;

10. Considérant que le législateur a estimé que le crédit d'impôt inséré à l'article 24 bis, devenu l'article 66, du troisième projet de loi de finances rectificative pour 2012 n'affectait pas l'équilibre budgétaire de l'année 2013 ; qu'en tout état de cause, si l'évolution des charges ou des ressources était telle qu'elle modifierait les grandes lignes de l'équilibre budgétaire, il appartiendrait au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative ;

11. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le grief tiré du défaut de sincérité de la loi de finances doit être écarté ;

- **Décision n° 2014-707 DC du 29 décembre 2014, Loi de finances pour 2015**

- SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES :

2. Considérant que les députés et les sénateurs requérants contestent la sincérité des évaluations de ressources et de charges de la loi de finances ; que les députés contestent également la sincérité de son article 40 et les sénateurs celle de ses articles 49 et 52 ;

. En ce qui concerne la sincérité des évaluations de ressources et de charges de la loi de finances :

3. Considérant que les députés requérants soutiennent que la loi de finances est insincère, d'une part, en ce qu'elle est fondée sur des prévisions économiques parmi lesquelles le Haut conseil des finances publiques a relevé des fragilités dans son avis et, d'autre part, en ce que le Gouvernement, en faisant le choix de reporter l'ajustement sur la trajectoire de la dette publique, accroît le risque pesant sur cette dette ; que les sénateurs requérants soutiennent que les prévisions de recettes pour 2015 sont manifestement surévaluées et que le Gouvernement aurait dû tenir compte des erreurs des prévisions relatives aux recettes des années passées pour établir des prévisions de recettes conformes à « une réalité fiscale pourtant bien établie, celle de la dégradation de l'évolution spontanée des recettes » ; qu'il en résulterait une atteinte à la sincérité de la loi de finances ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée : « 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 » ; qu'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 ;

5. Considérant, en premier lieu, que le projet de loi de finances pour 2015 a été fondé sur des prévisions de croissance de 0,4 % en moyenne annuelle pour 2014 et de 1 % pour 2015 ; que, dans son avis du 26 septembre 2014 susvisé, le Haut conseil des finances publiques a estimé la prévision de croissance du Gouvernement « réaliste » pour l'année 2014 et « optimiste » pour l'année 2015, tout en relevant « plusieurs fragilités touchant au dynamisme de l'environnement international et de la demande intérieure » ; que ce Haut conseil n'a formulé aucune observation particulière relative aux prévisions de recettes fiscales pour l'année 2015 figurant dans le projet de loi de finances pour 2015 ;

6. Considérant qu'il ne ressort ni de l'avis du Haut conseil des finances publiques ni des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel que les hypothèses économiques et les prévisions de recettes sur lesquelles est fondée la loi de finances soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi déferée ;

7. Considérant, en second lieu, que, si le Haut conseil des finances publiques a estimé que le choix de définir une nouvelle trajectoire de solde structurel fait peser un risque « sur la trajectoire de la dette publique qui continuera à augmenter », il ne ressort ni de cet avis du Haut conseil ni des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel que les prévisions relatives à la charge de la dette de l'État pour l'année 2015 soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi déferée ;

- **Décision n° 2015-725 DC du 29 décembre 2015, Loi de finances pour 2016**

- SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES :

2. Considérant que les députés et les sénateurs requérants contestent la sincérité des hypothèses économiques retenues pour 2016 ; que, selon les sénateurs requérants, les évaluations de ressources et de charges sont également insincères ; qu'ils contestent enfin l'introduction en nouvelle lecture d'un nouveau compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » ainsi que d'un nouveau programme « Service public de l'énergie » au sein de la mission « Écologie, développement et mobilité durable », en méconnaissance de l'exigence de sincérité ;

. En ce qui concerne la sincérité des hypothèses de croissance et d'inflation pour 2016 et des évaluations de ressources et de charges de la loi de finances :

3. Considérant que, selon les députés requérants, l'hypothèse de croissance potentielle, qui diffère de celle retenue dans la loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 susvisée, contrevient, par voie de conséquence, aux dispositions de l'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012 susvisée ; que les sénateurs requérants font valoir que l'hypothèse d'inflation pour l'année 2016 est surévaluée ; qu'ils soutiennent également que les prévisions de recettes et de charges pour 2016 sont particulièrement aléatoires ; qu'il en résulterait une atteinte à la sincérité de la loi de finances ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée : « 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 » ; qu'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 ;

5. Considérant, en premier lieu, qu'il ne ressort ni de l'avis du Haut conseil des finances publiques du 25 septembre 2015 susvisé ni des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel que les hypothèses économiques et les prévisions de recettes et de charges sur lesquelles est fondée la loi de finances soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine ;

6. Considérant, en second lieu, que si le Haut conseil des finances publiques a relevé dans son avis qu'une révision des hypothèses de croissance potentielle en dehors du cadre de la loi de programmation des finances publiques « ne permet pas de suivre convenablement l'évolution de la composante structurelle du déficit et nuit à la lisibilité de la politique budgétaire », une telle révision ne méconnaît aucune exigence constitutionnelle ;

II. Sur l'article 14 : Modernisation des procédures de contrôle fiscal

A. Sur les droits de la défense

1. Normes de référence

a. Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789

- Article 16

Toute Société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

2. Jurisprudence constitutionnelle

- Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006 : Loi pour l'égalité des chances

24. Considérant, en deuxième lieu, que, si le principe des droits de la défense qui résulte de l'article 16 de la Déclaration de 1789 impose le respect d'une procédure contradictoire dans les cas de licenciement prononcé pour un motif disciplinaire, il ne résulte pas de ce principe qu'une telle procédure devrait être respectée dans les autres cas de licenciement ;

- Décision n° 2011-2014 QPC du 27 janvier 2012 : Société COVED SA [Droit de communication de l'administration des douanes]

1. Considérant qu'aux termes de l'article 65 du code des douanes, dans sa rédaction antérieure à la loi du 30 décembre 2004 susvisée : « 1° Les agents des douanes ayant au moins le grade d'inspecteur ou d'officier et ceux chargés des fonctions de receveur peuvent exiger la communication des papiers et documents de toute nature relatifs aux opérations intéressant leur service :

« a) dans les gares de chemin de fer (lettres de voiture, factures, feuilles de chargement, livres, registres, etc.) ;

« b) dans les locaux des compagnies de navigation maritimes et fluviales et chez les armateurs, consignataires et courtiers maritimes (manifestes de fret, connaissements, billets de bord, avis d'expédition, ordres de livraison, etc.) ;

« c) dans les locaux des compagnies de navigation aérienne (bulletins d'expédition, notes et bordereaux de livraison, registres de magasins, etc.) ;

« d) dans les locaux des entreprises de transport par route (registres de prise en charge, carnets d'enregistrement des colis, carnets de livraison, feuilles de route, lettres de voitures, bordereaux d'expédition, etc.) ;

« e) dans les locaux des agences, y compris celles dites de "transports rapides", qui se chargent de la réception, du groupage, de l'expédition par tous modes de locomotion (fer, route, eau, air) et de la livraison de tous colis (bordereaux détaillés d'expéditions collectives, récépissés, carnets de livraison, etc.) ;

« f) chez les commissionnaires ou transitaires ;

« g) chez les concessionnaires d'entrepôts, docks et magasins généraux (registres et dossiers de dépôt, carnets de warrants et de nantissements, registres d'entrée et de sortie des marchandises, situation des marchandises, comptabilité matières, etc.) ;

« h) chez les destinataires ou les expéditeurs réels des marchandises déclarées en douane ;

« i) chez les opérateurs de télécommunications et les prestataires mentionnés aux 1 et 2 du I de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, pour les données conservées et traitées par ces derniers, dans le cadre de l'article L. 34-1 du code des postes et télécommunications ;

« j) et, en général, chez toutes les personnes physiques ou morales directement ou indirectement intéressées à des opérations régulières ou irrégulières relevant de la compétence du service des douanes.

« 2° Les agents des douanes ayant au moins le grade de contrôleur disposent également du droit de communication prévu par le 1° ci-dessus, lorsqu'ils agissent sur ordre écrit d'un agent ayant au moins le grade d'inspecteur. Cet ordre, qui doit être présenté aux assujettis, doit indiquer le nom des assujettis intéressés.

« Les agents ayant qualité pour exercer le droit de communication prévu par le 1° ci-dessus peuvent se faire assister par des fonctionnaires d'un grade moins élevé, astreints comme eux et sous les mêmes sanctions au secret professionnel.

« 3° Les divers documents visés au 1° du présent article doivent être conservés par les intéressés pendant un délai de trois ans, à compter de la date d'envoi des colis, pour les expéditeurs, et à compter de la date de leur réception, pour les destinataires.

« 4° a) Les bénéficiaires ou redevables visés à l'article 65 A ci-dessous doivent conserver les documents relatifs à leur activité professionnelle durant 3 années civiles à compter de la fin de l'année civile de l'établissement de ces documents. Ils doivent en délivrer des extraits ou des copies à la demande des agents chargés du contrôle.

« b) Par documents, on entend l'ensemble des livres, registres, notes et pièces justificatives (comptabilité, registres, factures, correspondances, copies de lettres, etc.) relatives à l'activité professionnelle de l'entreprise.

« 5° Au cours des contrôles et des enquêtes opérés chez les personnes ou sociétés visées au 1° du présent article, les agents des douanes désignés par ce même paragraphe peuvent procéder à la saisie des documents de toute nature (comptabilité, factures, copies de lettres, carnets de chèques, traites, comptes de banque, etc.) propres à faciliter l'accomplissement de leur mission.

« 6° L'administration des douanes est autorisée, sous réserve de réciprocité, à fournir aux autorités qualifiées des pays étrangers tous renseignements, certificats, procès-verbaux et autres documents susceptibles d'établir la violation des lois et règlements applicables à l'entrée ou à la sortie de leur territoire.

« 7° Pour l'application des dispositions relatives à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des Etats membres de la Communauté européenne en matière de réglementation douanière ou agricole, les agents des douanes sont autorisés à mettre en oeuvre les dispositions du présent article pour le contrôle des opérations douanières ou agricoles réalisées dans les autres Etats membres.

« 8° Sous réserve de réciprocité, l'administration des douanes et droits indirects peut communiquer aux autorités compétentes des Etats membres de la Communauté européenne des renseignements et documents pour l'établissement des droits indirects grevant les huiles minérales.

« Elle peut faire état, à titre de preuve, des renseignements et documents fournis par les autorités compétentes des Etats membres de la Communauté européenne.

« Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent 8° » ;

2. Considérant que, selon la société requérante, ces dispositions portent atteinte, d'une part, à la liberté individuelle garantie par l'article 66 de la Constitution et, d'autre part, au respect des droits de la défense découlant de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

3. Considérant que l'article 65 du code des douanes fixe une liste de personnes qui, en raison de leur activité, sont tenues de communiquer aux agents de l'administration des douanes, sur demande de ces derniers, les documents de toute nature relatifs aux opérations intéressant cette administration ; qu'il prévoit en outre que ces documents peuvent être saisis ;

4. Considérant, en premier lieu, que l'article 66 de la Constitution prohibe la détention arbitraire et confie à l'autorité judiciaire, dans les conditions prévues par la loi, la protection de la liberté individuelle ; que la procédure instaurée par l'article 65 du code des douanes n'affecte pas la liberté individuelle ; que, par suite, le grief tiré d'une méconnaissance de l'article 66 de la Constitution est inopérant ;

5. Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; qu'est garanti par ces dispositions le respect des droits de la défense ;

6. Considérant que, d'une part, le droit reconnu aux agents de l'administration des douanes d'accéder aux documents relatifs aux opérations intéressant leur service ne saurait, en lui-même, méconnaître les droits de la défense ; que, d'autre part, si les dispositions contestées imposent aux personnes intéressées de remettre aux agents de l'administration des douanes les documents dont ces derniers sollicitent la communication, elles ne confèrent pas à ces agents un pouvoir d'exécution forcée pour obtenir la remise de ces documents ; qu'elles ne leur confèrent pas davantage un pouvoir général d'audition ou un pouvoir de perquisition ; qu'en l'absence d'autorisation préalable de l'autorité judiciaire, seuls les documents qui ont été volontairement communiqués à l'administration peuvent être saisis ; qu'en outre, si ces dispositions ne prévoient pas que la personne intéressée

peut bénéficier de l'assistance d'un avocat, elles n'ont ni pour objet ni pour effet de faire obstacle à cette assistance ; qu'enfin, elles ne portent aucune atteinte aux droits des personnes intéressées de faire contrôler, par les juridictions compétentes, la régularité des opérations conduites en application des dispositions précitées ; qu'il suit de là que l'article 65 du code des douanes ne porte aucune atteinte au respect des droits de la défense ;

7. Considérant que l'article 65 du code des douanes ne méconnaît ni le principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser, qui découle de l'article 9 de la Déclaration de 1789, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit ; que la modification apportée à cet article par l'article 91 de la loi du 30 décembre 2004 susvisée est sans incidence sur sa conformité à la Constitution,

D É C I D E :

Article 1er.- L'article 65 du code des douanes, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004, ainsi que dans sa rédaction modifiée par l'article 91 de cette même loi, est conforme à la Constitution.

- Décision n° 2014-690 DC du 13 mars 2014 - Loi relative à la consommation

12. Considérant que, selon les requérants, la procédure instituée par les dispositions contestées ne garantit pas que chaque consommateur sera mis à même de donner son assentiment en pleine connaissance de cause à l'action engagée pour son compte par l'association agréée ; que les députés soutiennent qu'il en résulte une atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif des consommateurs ; que, selon les sénateurs, qui mettent en cause en particulier la procédure d'action de groupe simplifiée, ces dispositions portent atteinte à la liberté personnelle des consommateurs ;

13. Considérant que les députés requérants font également valoir que la procédure d'action de groupe conduit à ce que la responsabilité du professionnel soit judiciairement constatée avant que le groupe soit constitué ; que la responsabilité du professionnel serait ainsi judiciairement déclarée à l'issue d'une procédure dans laquelle celui-ci ne connaît ni le nombre ni l'identité des personnes susceptibles de lui demander réparation ; que les dispositions contestées ne préserveraient pas la faculté du professionnel de faire valoir, après que le jugement statuant sur sa responsabilité a été rendu, les exceptions et moyens de défense tendant à exclure ou à minorer sa responsabilité à l'égard de tel ou tel consommateur ; qu'il en résulterait une atteinte au droit à une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties ;

14. Considérant que les sénateurs requérants formulent les mêmes griefs à l'encontre de la seule procédure d'action de groupe simplifiée ; qu'il font valoir que, dans une telle procédure, le professionnel ne peut contester que sa seule responsabilité et ne dispose pas de la possibilité de contester la qualité de chaque consommateur pour demander individuellement la réparation de son préjudice ; qu'en particulier, le professionnel ne disposerait pas d'une voie de recours pour contester, sur ce point, le jugement statuant sur sa responsabilité ;

15. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; que sont garantis par cette disposition le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif ainsi que le respect des droits de la défense qui implique en particulier l'existence d'une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties ;

16. Considérant, en premier lieu, que, dans le cadre de la procédure d'action de groupe prévue par l'article L. 423-3, comme dans le cadre de la procédure d'action de groupe simplifiée prévue par l'article L. 423-10, les consommateurs, lors de la première étape de la procédure, ne sont pas partie à l'instance opposant l'association de consommateurs au professionnel mis en cause ; qu'il ressort du premier alinéa de l'article L. 423-4 et du deuxième alinéa de l'article L. 423-10 que, si le jugement rendu à l'issue de cette première étape constate que la responsabilité du professionnel est engagée, des mesures de publicité ou d'information à destination des consommateurs doivent être mises en oeuvre afin de leur permettre de choisir s'ils entendent ou non obtenir la réparation de leur préjudice dans les termes de ce jugement ; qu'enfin, l'article L. 423-21 dispose que les décisions prévues aux articles L. 423-3 et L. 423-10 n'ont autorité de la chose jugée à l'égard de chacun des membres du groupe qu'à l'issue de la procédure et à la condition que leur préjudice ait été réparé ; que, par suite, manque en fait le grief tiré de ce que les dispositions contestées auraient pour effet d'attirer des consommateurs à une procédure sans qu'ils aient été en mesure d'y consentir en pleine connaissance de cause ;

17. Considérant, en second lieu, que, d'une part, dans le cadre de l'action de groupe prévue par l'article L. 423-3, le professionnel défendeur à l'instance peut, lors de la première étape de la procédure, faire valoir, outre les exceptions relatives à la recevabilité de cette action, tous les moyens de défense relatifs à la mise en cause de sa responsabilité, à la définition du groupe des consommateurs à l'égard desquels celle-ci est engagée, aux critères de rattachement à ce groupe, aux préjudices susceptibles d'être réparés, ainsi qu'à leur montant ou aux éléments permettant l'évaluation des préjudices ; qu'après que les consommateurs ont adhéré au groupe, il peut, lors de la

troisième étape de la procédure, faire valoir devant le juge saisi en application des dispositions de l'article L. 423-12, tous les autres moyens de défense relatifs à l'indemnisation individuelle des consommateurs intéressés ;

18. Considérant que, d'autre part, dans le cadre de l'action de groupe simplifiée prévue par l'article L. 423-10, l'identité et le nombre des consommateurs lésés sont connus du professionnel dès la première étape de la procédure ; que la proposition d'indemnisation dans les termes du jugement rendu en application de l'article L. 423-10 ne sera adressée qu'aux seuls consommateurs ainsi identifiés ; que le professionnel peut, lors de la première étape de la procédure, soulever tous les moyens de défense tendant à démontrer que les conditions prévues par cet article ne sont pas remplies et que sa responsabilité n'est pas engagée à l'égard des consommateurs identifiés ; qu'après que les consommateurs ont accepté d'être indemnisés, le professionnel peut, lors de la troisième étape de la procédure, faire valoir devant le juge saisi en application des dispositions de l'article L. 423-12, tous les autres moyens de défense relatifs à l'indemnisation individuelle des consommateurs intéressés ; qu'aucune des dispositions contestées ne limite le droit des parties à l'instance d'exercer les voies de recours selon les règles de la procédure civile ;

19. Considérant que, dans ces conditions, les dispositions des articles L. 423-3 et L. 423-10, en vertu desquelles la première étape de la procédure se déroule sans qu'aient été déterminés au préalable le nombre et l'identité des consommateurs qui demanderont effectivement à être indemnisés dans les termes du jugement rendu à l'issue de cette étape, ne méconnaissent pas les droits de la défense ;

B. Sur la légalité des délits et des peines, l'incompétence négative et la proportionnalité

1. Normes de référence

a. Constitution du 4 octobre 1958

- Article 34

La loi fixe les règles concernant :

(...)

- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;

b. Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789

- Article 8

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.

2. Jurisprudence constitutionnelle

- Décision n° 2013-679 DC du 04 décembre 2013 : Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière

- SUR L'ARTICLE 3 :

7. Considérant que l'article 3 modifie l'article 131-38 du code pénal, pour instaurer, dans certains cas, un nouveau critère alternatif de détermination de la peine criminelle ou correctionnelle encourue par les personnes morales ; qu'il prévoit que, pour un crime ou un délit puni d'au moins cinq ans d'emprisonnement et ayant procuré un profit direct ou indirect, le maximum de la peine est soit le quintuple du taux maximum de l'amende prévu pour les personnes physiques soit le dixième du chiffre d'affaires moyen annuel de la personne morale, calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date des faits ; qu'il prévoit que, pour un crime pour lequel aucune peine d'amende n'est prévue à l'encontre des personnes physiques et lorsque le crime a procuré un profit direct ou indirect, le maximum de la peine est soit un million d'euros soit le cinquième du chiffre d'affaires moyen annuel de la personne morale, calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date des faits ;

8. Considérant que, selon les requérants, le nouveau mode de calcul du quantum des peines délictuelles et criminelles encourues par les personnes morales, fondé uniquement sur leurs capacités financières, est contraire à la fois au principe de proportionnalité des peines et au principe d'individualisation des peines, qui découlent tous deux de l'article 8 de la Déclaration de 1789 ; que les dispositions de l'article 3, en retenant le chiffre d'affaires comme critère de calcul du quantum de la peine, institueraient une différence de traitement entre les personnes morales contraire au principe d'égalité devant la loi ; qu'en ne déterminant pas avec suffisamment de précision les cas dans lesquels le critère alternatif de calcul du quantum de la peine est applicable, ces dispositions ne respecteraient pas l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; que le législateur aurait également ainsi méconnu l'étendue de sa compétence ;

9. Considérant que l'article 8 de la Déclaration de 1789 dispose : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires. . . » ; qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant. . . la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables » ; que l'article 61 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; 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 ;

10. Considérant qu'en prévoyant que, pour tout crime ou délit puni d'au moins cinq ans d'emprisonnement commis par une personne morale, dès lors que l'infraction a procuré un profit direct ou indirect, le maximum de la peine est établi en proportion du chiffre d'affaires de la personne morale prévenue ou accusée, le législateur a

retenu un critère de fixation du montant maximum de la peine encourue qui ne dépend pas du lien entre l'infraction à laquelle il s'applique et le chiffre d'affaires et est susceptible de revêtir un caractère manifestement hors de proportion avec la gravité de l'infraction constatée ; que, par suite, les dispositions de l'article 3 méconnaissent les exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789 ; que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, elles doivent être déclarées contraires à la Constitution ;

(...)

- SUR L'ARTICLE 44 :

41. Considérant que l'article 44 est relatif à la prise de copie de documents soumis au droit de communication de l'administration fiscale ; que son paragraphe II introduit au sein de la section 1 du chapitre I du titre II de la première partie du livre des procédures fiscales un nouveau 2° ter comprenant un nouvel article L. 13 F en vertu duquel les agents de l'administration peuvent, sans que le contribuable puisse s'y opposer, prendre copie des documents dont ils ont connaissance dans le cadre des procédures d'examen contradictoire de la situation fiscale des personnes physiques et des procédures de vérification de la comptabilité ; que son paragraphe I a pour objet de compléter l'article 1734 du code général des impôts, relatif à l'amende de 1 500 euros applicable à l'absence de tenue ainsi qu'à la destruction avant les délais prescrits des documents soumis au droit de communication de l'administration fiscale ou au refus de communiquer ces documents ; qu'il prévoit que cette amende est applicable, en cas d'opposition à la prise de copie des documents prévue par le nouvel article L. 13 F du livre des procédures fiscales, pour chaque document, sans que le total des amendes puisse être supérieur à 10 000 euros ou, si ce montant est supérieur, à 1 % du chiffre d'affaires déclaré par exercice soumis à contrôle ou à 1 % du montant des recettes brutes déclaré par année soumise à contrôle ;

42. Considérant que les requérants invoquent la méconnaissance des exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789 résultant de la disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue ;

43. Considérant qu'en instaurant, au paragraphe I de l'article 44, une amende en cas d'opposition à la prise de copie des documents soumis au droit de communication de l'administration fiscale s'élevant à 1 500 euros « pour chaque document, sans que le total des amendes puisse être supérieur à 10 000 euros ou, si ce montant est supérieur, à 1 % du chiffre d'affaires déclaré par exercice soumis à contrôle ou à 1 % du montant des recettes brutes déclaré par année soumise à contrôle », le législateur a entendu réprimer les agissements faisant obstacle au droit de l'administration d'obtenir copie de documents en vertu du paragraphe II de l'article 44 ; qu'en prévoyant une amende de 1 500 euros par document dont la copie serait refusée, dans la limite d'un total des amendes ne pouvant être supérieur à 10 000 euros, le législateur n'a pas établi une amende fiscale manifestement disproportionnée au regard du manquement ; qu'en revanche, pour l'instauration d'un plafonnement global du montant des sanctions pouvant être encourues, le législateur a retenu des critères de calcul, alternatifs au seuil de 10 000 euros, en proportion du chiffre d'affaires ou du montant des recettes brutes déclaré, sans lien avec les infractions, et qui revêtent un caractère manifestement hors de proportion avec la gravité des infractions réprimées ; qu'il y a lieu, dès lors, de déclarer contraires à la Constitution les mots : « ou, si ce montant est supérieur, à 1 % du chiffre d'affaires déclaré par exercice soumis à contrôle ou à 1 % du montant des recettes brutes déclaré par année soumise à contrôle » au deuxième alinéa du paragraphe I de l'article 44 ;

(...)

- SUR L'ARTICLE 61 :

53. Considérant que l'article 61 instaure des sanctions en cas de défaut de réponse ou de réponse partielle à une mise en demeure de produire certains éléments déclaratifs relatifs aux actionnaires, aux filiales et aux participations ; que le 1° de son paragraphe I introduit un nouveau paragraphe IV dans l'article 1763 du code général des impôts prévoyant une amende de 1 500 euros, ou 10 % des droits rappelés si ce dernier montant est plus élevé, pour chaque manquement constaté par personne ou groupement de personnes au titre d'un exercice lorsque le défaut de réponse ou la réponse partielle porte sur les listes des personnes ou groupement de personnes prévues en application des dispositions des articles 53 A, 172, 172 bis et 223 du même code ; que le 2° de son paragraphe I rétablit un article 1763 A prévoyant une amende de même montant, « pour chaque manquement constaté par entité au titre d'un exercice » lorsque le défaut de réponse ou la réponse partielle porte sur la déclaration prévue au paragraphe IV de l'article 209 B du même code ; que le paragraphe II de l'article 61 prévoit une application de ces nouvelles sanctions aux déclarations dont l'obligation de dépôt arrive à échéance à compter de l'entrée en vigueur de la loi ;

54. Considérant que les requérants contestent les critères retenus pour les manquements aux dispositions de l'article 61, qui seraient insuffisamment objectifs et précis ; qu'ils soutiennent également que le principe de proportionnalité des peines est méconnu ;

55. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution, « la loi fixe les règles concernant la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables » ; qu'en faisant référence aux listes des personnes ou groupements de personnes de droit ou de fait prévues en application des dispositions des articles 53 A, 172, 172 bis et 223 du code général des impôts, le nouveau paragraphe IV de l'article 1763 du

même code vise à réprimer le manquement à des obligations qui ne résultent pas directement de la loi elle-même mais des mesures réglementaires qu'exige son application ; qu'il en va de même à l'article 1763 A rétabli dans le code général des impôts qui fait référence à « la déclaration prévue au paragraphe IV de l'article 209 B » du même code, alors que ce paragraphe ne fait que mentionner les obligations déclaratives de la personne morale qui doivent être fixées par décret en Conseil d'État ; que, toutefois, en réprimant l'absence de réponse ou la réponse partielle à une mise en demeure de produire des documents exigés par des mesures réglementaires d'application, le législateur a défini lui-même les comportements constitutifs de ces infractions sans méconnaître le principe de la légalité des délits ;

56. Considérant, en second lieu, qu'en prévoyant de réprimer le défaut de réponse ou la réponse partielle à une mise en demeure de produire certains documents d'une amende de 1 500 euros ou 10 % des droits rappelés si ce dernier montant est plus élevé, pour chaque manquement constaté au titre d'un exercice, le législateur n'a pas établi une amende fiscale manifestement disproportionnée au regard du manquement et des conséquences qui peuvent en résulter au regard des impôts à acquitter par le contribuable ;

57. Considérant que les dispositions de l'article 61, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, doivent être déclarées conformes à la Constitution ;

- **Décision n° 2013-684 DC du 29 décembre 2013 : Loi de finances pour 2014**

- SUR L'ARTICLE 97 :

93. Considérant que l'article 1735 ter du code général des impôts réprime le défaut de réponse ou la réponse partielle à une mise en demeure adressée par l'administration en application du paragraphe III de l'article L. 13 AA du livre des procédures fiscales en matière de contrôle des prix de transfert entre des entreprises qui sont en situation de dépendance ou de contrôle ou lorsque l'une de ces entreprises est établie ou constituée dans un État ou territoire non coopératif au sens de l'article 238-0 A du code général des impôts ; qu'il prévoit, pour chaque exercice vérifié, une amende d'un montant de 10 000 euros ou, si le montant correspondant est supérieur à cette dernière somme, et compte tenu de la gravité des manquements, d'un montant pouvant atteindre 5 % des bénéfices transférés ;

94. Considérant que l'article 97 modifie cet article 1735 ter pour remplacer la référence à « 5 % des bénéfices transférés » par une référence à « 0,5 % du chiffre d'affaires » ;

95. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions portent atteinte au principe de proportionnalité des peines ;

96. Considérant que l'article 8 de la Déclaration de 1789 dispose : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires. . . » ; qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant. . . la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables » ; que l'article 61 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; 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 ;

97. Considérant qu'en réprimant d'une peine dont le montant peut atteindre 0,5 % du chiffre d'affaires le défaut de réponse ou la réponse partielle à une mise en demeure adressée par l'administration en matière de contrôle des prix de transfert, le législateur a, s'agissant du manquement à une obligation documentaire, retenu un critère de calcul du maximum de la peine encourue sans lien avec les infractions réprimées et qui revêt un caractère manifestement hors de proportion avec leur gravité ; que, par suite, l'article 97 doit être déclaré contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 2016-554 QPC du 22 juillet 2016, M. Gilbert B. [Amende pour défaut de déclaration de comptes bancaires ouverts, utilisés ou clos à l'étranger II]**

4. Le Conseil constitutionnel a relevé d'office le grief tiré de ce qu'en fixant, pour le manquement à une obligation déclarative qu'elles répriment, une amende en pourcentage du solde du compte bancaire non déclaré, les dispositions contestées méconnaîtraient le principe de proportionnalité des peines.

5. Selon l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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 ». 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.

6. En réprimant la méconnaissance de l'obligation déclarative annuelle relative aux comptes bancaires ouverts, utilisés ou clos à l'étranger, le législateur a, par la sanction ayant le caractère d'une punition instaurée au

paragraphe IV de l'article 1736 du code général des impôts, entendu faciliter l'accès de l'administration fiscale aux informations bancaires et prévenir la dissimulation de revenus ou de biens à l'étranger. Il a ainsi poursuivi l'objectif à valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

7. L'amende prévue par les dispositions contestées, qui réprime l'absence de déclaration annuelle des comptes bancaires ouverts, utilisés ou clos à l'étranger, est fixée en pourcentage du solde de ces comptes dès lors que le total de ces soldes excède 50 000 euros au 31 décembre de l'année. Cette amende est encourue même dans l'hypothèse où les sommes figurant sur ces comptes n'ont pas été soustraites frauduleusement à l'impôt. En prévoyant une amende proportionnelle pour un simple manquement à une obligation déclarative, le législateur a instauré une sanction manifestement disproportionnée à la gravité des faits qu'il a entendu réprimer. Dès lors, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre grief, les dispositions contestées, qui méconnaissent le principe de proportionnalité des peines, doivent être déclarées contraires à la Constitution.

(...)

III. Sur l'article 29 :

Clarification de la notion de bien professionnel (ISF)

A. Normes de références

1. Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen

- **Article 13**

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.

A. Jurisprudence constitutionnelle

- **Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012 : Loi de finances pour 2013**

- SUR L'ARTICLE 13 :

86. Considérant que le paragraphe I de l'article 13 réforme certaines dispositions du code général des impôts relatives à l'impôt de solidarité sur la fortune dû à compter de l'année 2013 ; que seront redevables de cet impôt les personnes détentrices d'un patrimoine excédant 1,3 million d'euros ; que, notamment, le C de ce paragraphe I donne une nouvelle rédaction de l'article 885 O ter du code général des impôts, afin de permettre de prendre en compte, dans le patrimoine des associés ou actionnaires, des éléments du patrimoine de la société non nécessaires à l'activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale ; que le D du même paragraphe I donne une nouvelle rédaction de l'article 885 U du même code relatif au tarif de cet impôt ; qu'il soumet les fractions du patrimoine supérieures à 0,8 million, 1,3 million, 2,57 millions, 5 millions et 10 millions d'euros à des taux, respectivement, de 0,5 %, 0,7 %, 1 %, 1,25 % et 1,50 % ; que le E du paragraphe I abroge l'article 885 V relatif à la réduction d'impôt de 300 euros par personne à charge ;

87. Considérant que le F du même paragraphe I rétablit dans le code général des impôts un article 885 V bis qui prévoit le plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune au regard de la somme de cet impôt et des impôts dus en France et à l'étranger au titre des revenus et produits de l'année précédente ; que ce plafonnement est fixé à « 75 % du total des revenus mondiaux nets de frais professionnels de l'année précédente, après déduction des seuls déficits catégoriels dont l'imputation est autorisée par l'article 156, ainsi que des revenus exonérés d'impôt sur le revenu et des produits soumis à un prélèvement libératoire réalisés au cours de la même année en France ou hors de France » ;

88. Considérant que le paragraphe II de l'article 885 V bis dispose que, pour l'application du calcul du plafonnement, « sont également regardés comme des revenus réalisés au cours de la même année en France ou hors de France :

« 1° Les intérêts des plans d'épargne-logement, pour le montant retenu au c du 2° du II de l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale ;

« 2° 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 1er janvier et le 31 décembre de l'année précédente, nette des versements et des rachats opérés entre ces mêmes dates ;

« 3° Les produits capitalisés dans les trusts définis à l'article 792-0 bis du présent code entre le 1er janvier et le 31 décembre de l'année précédente ;

« 4° Pour les porteurs de parts ou d'actions d'une société passible de l'impôt sur les sociétés, et à proportion des droits du redevable dans les bénéfices de la société, le bénéfice distribuable, au sens de l'article L. 232-11 du code de commerce, du dernier exercice clos entre le 1er janvier et le 31 décembre de l'année précédente, minoré du report bénéficiaire mentionné à ce même article et majoré des sommes à porter en réserve en application des statuts et des charges exposées au profit des porteurs. Les distributions se rapportant à des bénéfices pris en compte pour l'application du présent 4° ne sont pas prises en compte pour l'application du I.

« Le présent 4° s'applique lorsque la société a été contrôlée par le redevable à un moment quelconque au cours des cinq dernières années. Pour l'application de cette condition, un redevable est considéré comme contrôlant une société :

« a) Lorsque la majorité des droits de vote ou des droits dans les bénéfices sociaux de la société est détenue, directement ou indirectement, par le redevable ou par l'intermédiaire de son conjoint ou de son concubin notoire ou de leurs ascendants et descendants ou de leurs frères et soeurs ;

« b) Lorsqu'il dispose seul de la majorité des droits de vote ou des droits dans les bénéfices sociaux de cette société en vertu d'un accord conclu avec d'autres associés ou actionnaires ;

« c) Ou lorsqu'il y exerce en fait le pouvoir de décision.

« Le redevable est présumé exercer ce contrôle lorsqu'il dispose, directement ou indirectement, d'une fraction des droits de vote ou des droits dans les bénéfices sociaux égale ou supérieure à 33,33 % et qu'aucun autre associé ou actionnaire ne détient, directement ou indirectement, une fraction supérieure à la sienne.

« Le redevable et une ou plusieurs personnes agissant de concert sont considérés comme contrôlant conjointement une société lorsqu'ils déterminent en fait les décisions prises en assemblée générale ;

« 5° Les plus-values ayant donné lieu à sursis d'imposition, au titre de l'année de l'opération ayant donné lieu au sursis ainsi que les gains nets placés en report d'imposition » ;

89. Considérant que, selon les sénateurs et députés requérants, ces dispositions méconnaissent le principe d'égalité devant l'impôt et les charges publiques, ainsi que le droit de propriété ; qu'ils font valoir que, compte tenu de la faiblesse du rendement des placements à revenu fixe, de l'alignement de la fiscalité des revenus du capital sur celle applicable aux revenus du travail et de l'instauration d'une nouvelle tranche marginale d'impôt sur le revenu à 45 %, ces dispositions conduisent à une confiscation de l'intégralité des revenus du capital et d'une partie des revenus du travail ; qu'ils soutiennent, en outre, qu'en intégrant dans le calcul du plafonnement de l'impôt des revenus « latents » qui n'ont pas été réalisés et dont le contribuable ne dispose pas librement, ces dispositions procèdent à une appréciation erronée des facultés contributives ; que les députés requérants dénoncent également la suppression de la réduction d'impôt de 300 euros par personne à charge, ainsi que l'absence totale de prise en compte des charges familiales qui en résulte, et soutiennent que le plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune devrait être calculé par référence aux seuls revenus du capital ;

90. Considérant, en premier lieu, que l'impôt de solidarité sur la fortune ne figure pas au nombre des impositions sur le revenu ; qu'en instituant un tel impôt, le législateur a entendu frapper la capacité contributive que confère la détention d'un ensemble de biens et de droits ; que la prise en compte de cette capacité contributive n'implique ni que seuls les biens productifs de revenus entrent dans l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune ni que cet impôt ne doit être acquitté qu'au moyen des revenus des biens imposables ;

91. Considérant que, si le législateur a pu accroître le nombre de tranches et rehausser les taux de l'imposition pesant sur le patrimoine alors qu'il a assujéti dans le même temps les revenus du capital au barème de l'impôt sur le revenu et qu'il a maintenu les taux particuliers de prélèvements sociaux sur les revenus du capital, c'est en raison de la fixation à 1,5 % du taux marginal maximal et du maintien de l'exclusion totale ou partielle de nombreux biens et droits hors de l'assiette de cette imposition ; que, dans ces conditions, le taux de 1,5 %, applicable à la fraction de la valeur nette taxable du patrimoine supérieure à dix millions d'euros, prend en compte les facultés contributives des personnes qui détiennent de tels patrimoines ; qu'en particulier, contrairement à ce que soutiennent les députés requérants, il n'a pas pour conséquence, par ses effets sur le patrimoine de ces contribuables, de porter atteinte à leur droit de propriété ;

92. Considérant, en deuxième lieu, qu'en créant l'impôt de solidarité sur la fortune, le législateur a considéré que la composition du foyer fiscal n'avait pas, pour la détermination de la capacité contributive de celui-ci, la même incidence qu'en matière d'impôt sur le revenu ; qu'il a retenu le principe d'une imposition par foyer sans prendre en considération un mécanisme de quotient familial ; qu'en prenant en compte les capacités contributives selon d'autres modalités, il n'a pas méconnu l'exigence résultant de l'article 13 de la Déclaration de 1789, qui n'impose pas l'existence d'un quotient familial ; que, par suite, en abrogeant l'article 885 V du code général des impôts, il n'a pas porté atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques ;

93. Considérant, en troisième lieu, qu'en rétablissant, à l'article 885 V bis du code précité, des règles de plafonnement qui ne procèdent pas d'un calcul impôt par impôt et qui limitent la somme de l'impôt de solidarité sur la fortune et des impôts dus au titre des revenus et produits de l'année précédente à une fraction du total des revenus de l'année précédente, le législateur a entendu éviter la rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques qui résulterait de l'absence d'un tel plafonnement ; qu'en fixant cette fraction à 75 %, il n'a pas méconnu les exigences constitutionnelles précitées ;

94. Considérant que, pour le calcul du plafonnement, les dispositions du paragraphe II de l'article 885 V bis précitées intègrent dans le revenu du contribuable des intérêts et produits capitalisés, les bénéfices distribuables de sociétés financières et les plus-values ou gains ayant fait l'objet d'un sursis ou d'un report d'imposition ;

95. Considérant, toutefois, 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 ; que, par suite, les troisième à seizième alinéas du F du paragraphe I de l'article 13 doivent être déclarés contraires à la Constitution ; qu'il en va de même, au dix-septième alinéa de ce F, des mots : « , y compris celles mentionnées au 5° du II, » ;

96. Considérant que, de même, **si le législateur pouvait, pour la détermination du patrimoine non professionnel des contribuables, prendre en compte la fraction de la valeur des parts ou actions correspondant aux éléments du patrimoine des sociétés qui ne sont pas nécessaires à l'activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale de la société**, il ne pouvait asseoir l'impôt de solidarité sur la fortune sur ces éléments du patrimoine de la société à concurrence du pourcentage détenu dans cette dernière alors même qu'il n'est pas établi que ces biens sont, dans les faits, à la disposition de l'actionnaire ou de l'associé ; que le législateur a défini une assiette sans lien avec les facultés contributives ; que, par suite, le C du paragraphe I de l'article 13 doit également être déclaré contraire à la Constitution ;

97. Considérant que, pour le surplus, l'article 13 est conforme à la Constitution ;

IV. Sur l'article 35 : Contribution pour l'accès au droit et à la justice

A. Jurisprudence constitutionnelle

- **Décision n° 2015-715 DC du 05 août 2015 : Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques**

- SUR CERTAINES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 50 :

33. Considérant que l'article 50 est relatif aux modalités de détermination des tarifs applicables aux prestations de certaines professions juridiques et judiciaires réglementées ;

. En ce qui concerne certaines dispositions du 1° du paragraphe I :

34. Considérant que le 1° du paragraphe I de l'article 50 introduit dans le livre IV du code de commerce un titre IV bis intitulé « De certains tarifs réglementés » comprenant les articles L. 444-1 à L. 444-7 ; qu'en vertu de l'article L. 444-1 sont régis par ce nouveau titre les tarifs réglementés applicables aux prestations des commissaires-priseurs judiciaires, des greffiers de tribunal de commerce, des huissiers de justice, des administrateurs judiciaires, des mandataires judiciaires et des notaires, ainsi qu'à certains droits et émoluments perçus par les avocats ; que l'article L. 444-3 prévoit que le tarif de chaque prestation est arrêté conjointement par les ministres de la justice et de l'économie et révisé au moins tous les cinq ans ; qu'aux termes des deux premiers alinéas de l'article L. 444-2 : « Les tarifs mentionnés à l'article L. 444-1 prennent en compte les coûts pertinents du service rendu et une rémunération raisonnable, définie sur la base de critères objectifs. - Par dérogation au premier alinéa du présent article, peut être prévue une péréquation des tarifs applicables à l'ensemble des prestations servies. Cette péréquation peut notamment prévoir que les tarifs des prestations relatives à des biens ou des droits d'une valeur supérieure à un seuil fixé par l'arrêté conjoint prévu à l'article L. 444-3 soient fixés proportionnellement à la valeur du bien ou du droit » ; qu'aux termes du dernier alinéa de ce même article : « Des remises peuvent être consenties lorsqu'un tarif est déterminé proportionnellement à la valeur d'un bien ou d'un droit en application du deuxième alinéa du présent article et lorsque l'assiette de ce tarif est supérieure à un seuil défini par l'arrêté conjoint prévu à l'article L. 444-3. Le taux des remises octroyées par un professionnel est fixe, identique pour tous et compris dans des limites définies par voie réglementaire » ; qu'enfin, aux termes des trois premiers alinéas de l'article L. 444-7, un décret en Conseil d'État, pris après avis de l'Autorité de la concurrence, précise les modes d'évaluation des coûts pertinents et de la rémunération raisonnable et les caractéristiques de la péréquation prévue au deuxième alinéa de l'article L. 444-2 ;

35. Considérant que les députés et les sénateurs requérants soutiennent que les dispositions relatives à la détermination des tarifs réglementés, en ne définissant pas de manière suffisamment précise les modalités de cette détermination, méconnaissent l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; que, selon les députés, ces dispositions portent, pour les mêmes motifs, atteinte à celles de l'article 34 de la Constitution ; que les sénateurs soutiennent que ces dispositions méconnaissent également la garantie des droits ; qu'en outre, selon eux, en prévoyant qu'un officier public ou ministériel consentant une remise doit l'appliquer à tous ses clients, la loi porte atteinte à la liberté d'entreprendre ;

- Quant aux premier et deuxième alinéas de l'article L. 444-2 du code de commerce et aux premier, deuxième et troisième alinéas de l'article L. 444-7 du même code :

36. Considérant qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; que le plein exercice de cette compétence, ainsi que 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, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ;

37. Considérant qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux « des obligations civiles et commerciales » ;

38. Considérant qu'il ressort des dispositions contestées que, d'une part, les tarifs des professions juridiques mentionnés à l'article L. 444-1 sont fixés par un arrêté conjoint des ministres de la justice et de l'économie en fonction des « coûts pertinents » du service rendu et afin d'assurer une « rémunération raisonnable » au professionnel et qu'un décret en Conseil d'État précise les modes d'évaluation de ces coûts et de cette rémunération ; que les modalités de détermination des « coûts pertinents », qui prennent en compte les coûts supportés par le professionnel pour la réalisation de l'acte, et celles de la « rémunération raisonnable », qui sera

fixée au regard de la nature de l'acte et des diligences nécessaires à son établissement, seront définies par le pouvoir réglementaire, sous le contrôle du juge administratif ; que d'autre part, si ces tarifs sont en principe fixes, certains peuvent, afin d'assurer une péréquation des tarifs applicables à l'ensemble des prestations servies, être déterminés proportionnellement à la valeur du bien ou du droit objet de la prestation lorsque la valeur de ce bien ou de ce droit excède un certain seuil ; qu'il résulte de ce qui précède que le législateur a précisé de manière suffisante les conditions dans lesquelles ces tarifs, applicables à des professions réglementées, seront fixés ; que les griefs tirés de ce que les deux premiers alinéas de l'article L. 444-2 et les trois premiers alinéas de l'article L. 444-7 du code de commerce méconnaîtraient l'article 34 de la Constitution et l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi doivent être écartés ;

39. Considérant que les dispositions des premier et deuxième alinéas de l'article L. 444-2 et des premier, deuxième et troisième alinéas de l'article L. 444-7 du code de commerce dans leur rédaction résultant du 1° du paragraphe I de l'article 50 sont conformes à la Constitution ;

- Quant au dernier alinéa de l'article L. 444-2 du code de commerce :

40. Considérant qu'en réglementant la fixation des tarifs des professions juridiques mentionnés à l'article L. 444-1 du code de commerce, le législateur a entendu assurer une égalité dans l'accès au service juridique assuré par ces professions ; qu'il a ainsi poursuivi un but d'intérêt général ;

41. Considérant que les dispositions contestées permettent que ces tarifs réglementés, lorsqu'ils sont déterminés proportionnellement à la valeur d'un bien ou d'un droit et lorsque la valeur de ce bien ou de ce droit est supérieure à un seuil défini par arrêté, fassent l'objet d'une remise ; que le taux de ces remises doit être fixe, identique pour tous et compris dans des limites définies par voie réglementaire ; que ces remises, qui assouplissent les conditions de fixation de tarifs réglementés, constituent une faculté pour les professionnels concernés ; qu'ainsi, les dispositions contestées ne portent pas atteinte à la liberté d'entreprendre de ces professionnels ;

42. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions du dernier alinéa de l'article L. 444-2 du code de commerce dans leur rédaction résultant du 1° du paragraphe I de l'article 50 sont conformes à la Constitution ;

. En ce qui concerne le 2° du paragraphe I :

43. Considérant que le 2° du paragraphe I de l'article 50 insère un article L. 462-2-1 dans le code de commerce ; qu'en vertu des premier et deuxième alinéas de cet article, l'Autorité de la concurrence, à la demande du Gouvernement ou de sa propre initiative, donne son avis sur les prix et tarifs réglementés mentionnés, respectivement, au deuxième alinéa de l'article L. 410-2 et à l'article L. 444-1 du même code, lequel avis est rendu public ; que le troisième alinéa du même article L. 462-2-1 prévoit que l'engagement d'une procédure d'avis est rendu public afin de permettre à certaines associations, organisations professionnelles ou instances ordinales d'adresser leurs observations à l'Autorité de la concurrence ; que le quatrième alinéa de ce même article prévoit que le Gouvernement prévient cette autorité au moins deux mois avant la révision d'un prix ou tarif ;

44. Considérant que les sénateurs requérants estiment que le pouvoir donné à l'Autorité de la concurrence pour la détermination des tarifs réglementés constitue une « subdélégation abusive de compétence » méconnaissant les exigences de l'article 21 de la Constitution ;

45. Considérant qu'en vertu de l'article 21 de la Constitution et sous réserve de son article 13, le Premier ministre exerce le pouvoir réglementaire à l'échelon national ; que ces dispositions ne font pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité de l'État autre que le Premier ministre le soin de fixer des normes permettant de mettre en œuvre une loi dès lors que cette habilitation ne concerne que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu ; qu'elles ne l'autorisent cependant pas à subordonner à l'avis conforme d'une telle autorité l'exercice, par le Premier ministre, de son pouvoir réglementaire ;

46. Considérant qu'il résulte des dispositions contestées de l'article L. 462-2-1 du code de commerce que l'Autorité de la concurrence est compétente pour émettre un avis sur les prix et tarifs réglementés mentionnés à l'article L. 444-1 du même code ; que cet avis ne lie pas le pouvoir réglementaire ; que, par suite, les dispositions contestées ne méconnaissent pas les exigences de l'article 21 de la Constitution ;

47. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions du 2° du paragraphe I de l'article 50, qui ne sont contraires à aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution ;

. En ce qui concerne le paragraphe III :

48. Considérant que le paragraphe III de l'article 50 institue une contribution à l'accès au droit et à la justice destinée à financer le fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice créé par le même article 50 afin de favoriser la couverture de l'ensemble du territoire par les professions judiciaires et juridiques et l'accès du plus grand nombre au droit ; qu'aux termes du deuxième alinéa de ce paragraphe : « Cette contribution est due par les personnes physiques ou morales titulaires d'un office de commissaire-priseur judiciaire, de greffier de tribunal de commerce, d'huissier de justice ou de notaire ou exerçant à titre libéral l'activité d'administrateur judiciaire ou de mandataire judiciaire, d'avocat pour les droits et émoluments perçus en matière de saisie immobilière, de partage,

de licitation et de sûretés judiciaires mentionnés à l'article 10 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques » ; qu'aux termes du troisième alinéa du paragraphe III, cette contribution « est assise sur la valeur hors taxes de tout bien ou sur le montant hors taxes de tout droit, pour lequel le tarif est fixé proportionnellement à ceux-ci, et qui est supérieur à un seuil de 300 000 € Ce seuil peut être révisé par arrêté conjoint du ministre de la justice et du ministre chargé du budget, en tenant compte des besoins de couverture de l'ensemble du territoire par les professions judiciaires et juridiques et d'accès du plus grand nombre au droit » ;

49. Considérant que les députés et les sénateurs requérants soutiennent que les dispositions instituant la contribution à l'accès au droit et à la justice méconnaissent l'article 47 de la Constitution dès lors qu'elles auraient dû être votées dans une loi de finances ; qu'ils estiment qu'elles portent atteinte à l'article 34 de la Constitution en ce que l'assiette de la contribution est fixée en fonction d'un seuil pouvant être modifié par arrêté ; qu'en outre, cette contribution contreviendrait au principe d'égalité devant les charges publiques ; que les députés requérants soutiennent également que ces dispositions ont été adoptées en méconnaissance de l'article 45 de la Constitution dès lors qu'elles sont sans lien avec les dispositions restant alors en discussion ;

50. Considérant, qu'en vertu de 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 » ;

51. Considérant qu'en vertu du troisième alinéa du paragraphe III, la contribution est assise sur la valeur hors taxes de tout bien ou sur le montant hors taxes de tout droit, pour lequel le tarif est fixé proportionnellement à ceux-ci, et qui est supérieur à un seuil de 300 000 euros ; qu'il résulte toutefois des dispositions des articles L. 444-2 et L. 444-3 du code de commerce, d'une part, que les prestations faisant l'objet d'un tarif proportionnel sont déterminées par le pouvoir réglementaire et, d'autre part, que le seuil de 300 000 euros peut être modifié par arrêté ; que, par suite, en habilitant le pouvoir réglementaire à fixer les règles concernant l'assiette de la taxe contestée, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence ;

52. Considérant qu'il s'ensuit que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, le paragraphe III de l'article 50, dont les dispositions constituent un ensemble indivisible, est contraire à la Constitution ;

V.Sur l'article 147 : Place d'une convention fiscale en loi de finances

A. Normes de référence

1. Constitution 4 octobre 1958

- Article 53

Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.

Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées.

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

Titre III : Du contenu et de la présentation des lois de finances

Chapitre II : Des dispositions des lois de finances

- Article 34

Modifié par loi organique n°2012-1403 du 17 décembre 2012 - art. 24

Outre l'article liminaire mentionné à l'article 7 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, la loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.

(...)

II.-Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année :

(...)

7° Peut :

a) Comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ;

(...)