Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les conseillers,

Les députés soussignés ont l'honneur, en application des dispositions de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de déférer au Conseil Constitutionnel l'ensemble de la loi de finances pour 2015, telle qu'elle a été adoptée par le Parlement le 18 décembre 2014.

Les députés auteurs de la présente saisine estiment que la loi déférée porte atteinte à plusieurs principes et libertés constitutionnels.

A l'appui de cette saisine, sont développés les griefs suivants.

***

<u>En premier lieu, les requérants souhaitent attirer l'attention du Conseil sur le caractère insincère de la loi de finances pour 2015.</u>

La jurisprudence du Conseil est très claire sur le respect du principe de sincérité budgétaire. En effet, comme le rappelle la décision n° 2012-653 DC, 9 août 2012 (considérant 27), *« 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 »*. Par ailleurs, *« saisi dans le cadre de l'article 61 de la Constitution, il doit notamment s'assurer de la sincérité de ces lois » ; « il aura à exercer ce contrôle en prenant en compte l'avis des institutions indépendantes préalablement mises en place »*.

Celle-ci a été complétée lors de l'examen de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, votre Conseil estimant que *« la sincérité de la loi de programmation des finances publiques devra s'apprécier notamment en prenant en compte l'avis du Haut Conseil des finances publiques ; qu'il en ira de même de l'appréciation de la sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale »*[1].

S'agissant des hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement, le Haut Conseil des finances publiques note dans son avis n°HCFP-2014-05 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2015 que « *s'agissant de l'année 2015, la prévision de croissance de 1,0 % paraît optimiste* » car « e*lle suppose en effet un redémarrage rapide et durable de l'activité que n'annoncent pas les derniers indicateurs conjoncturels* ». Le Haut Conseil des finances publiques précise également que « *le scénario du Gouvernement présente plusieurs fragilités touchant au dynamisme de l'environnement international et de la demande intérieure* ».

S'agissant du solde structurel, *« le Haut Conseil constate que le Gouvernement ne corrige pas l'écart à la trajectoire de solde structurel de la loi de programmation de décembre 2012, toujours en vigueur ; au contraire, cet écart s'accroît en prévision en 2014 et en 2015. Plutôt que de corriger cet écart, le Gouvernement fait le choix de définir une nouvelle trajectoire, intégrant les déviations passées et fixant de nouveaux objectifs dont l'ambition est revue à la*

[1] Cons. const. n° 2012-658 DC, 13 décembre 2012, cons. 52

baisse »[2]. Dans un contexte de faiblesse combinée de la croissance et de l'inflation, le Haut Conseil souligne *« le risque que fait peser ce nouveau report de l'ajustement sur la trajectoire de la dette publique qui continuera à augmenter »*.

C'est pourquoi, les requérants souhaitent attirer l'attention du Conseil sur le caractère insincère de la loi de finances pour 2015.

Article 16

L'article 16 (article 6 *septies* au cours de l'examen du texte) vise à diminuer et désindexer le seuil au-delà duquel certains biens ruraux ou forestiers ne sont plus exonérés à hauteur de 75% de leur valeur, mais au-delà de laquelle ils restent toutefois exonérés à hauteur de 50%.

Cet article, issu d'un amendent parlementaire, propose ainsi d'aligner les deux régimes en ramenant à 101 897 euros, au lieu de 102 717 euros le seuil au-delà duquel l'exonération des biens ruraux donnés à bail est exonéré d'ISF à hauteur de 50% au lieu de 75%.

S'agissant des impôts patrimoniaux, frappant des biens souvent détenus sur le long terme par les assujettis, le principe devant guider le législateur doit être celui de la prise en compte de l'érosion monétaire au fil du temps. Dans le cas contraire, cela revient à procéder à un alourdissement rampant de la fiscalité.

Or, votre Conseil, dans sa décision n°2013-685 DC du 29 décembre 2013, a souligné dans son considérant 46, à propos des plus-values immobilières, que *« l'assujettissement des plus-values de cession de terrains à bâtir à l'impôt sur le revenu prévu par l'article 200 B du code général des impôts ainsi qu'aux prélèvements sociaux prévus par l'article 16 de l'ordonnance du 24 janvier 1996 susvisée, par l'article L. 14-10-4 du code de l'action sociale et des familles, par l'article 1600-0 F bis du code général des impôts et par les articles L. 136-7 et L. 245-15 du code de la sécurité sociale, quel que soit le délai écoulé depuis la date d'acquisition des biens ou droits immobiliers cédés et sans que soit prise en compte l'érosion de la valeur de la monnaie ni que soit applicable aucun abattement sur le montant de la plus-value brute calculée en application des articles 150 V à 150 VB du même code, conduit à déterminer l'assiette de ces taxes dans des conditions qui méconnaissent l'exigence de prise en compte des facultés contributives des contribuables intéressés ; que, dans ces conditions, les dispositions de l'article 27 contestées portent atteinte à l'égalité devant les charges publiques »*.

Votre Conseil a donc admis qu'il était nécessaire que le législateur prenne en compte cette érosion monétaire dans la détermination de l'impôt, soit directement, soit par un autre moyen, notamment par le biais d'un abattement.

Dans cette logique, les requérants font valoir que le législateur fiscal ne saurait complètement ignorer l'inflation en matière de patrimoine ou de gains patrimoniaux taxables car l'absence de prise en compte de l'érosion monétaire entraîne une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. Il y a donc violation des articles XIII et XVII de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789, qui fait partie intégrante de la Constitution.

Les requérants demandent donc à votre Conseil de censurer cette disposition.

[2] Avis n°HCFP-2014-05 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2015

Article 23

L'article 23 (article 9 dans le texte initial) fixe le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour l'année 2015, détermine les variables d'ajustement au sein de l'enveloppe normée et fixe leur taux de minoration. Au titre de l'année 2015, le montant de la DGF est fixé à 36,56 milliards d'euros, soit une diminution de 3,56 milliards d'euros par rapport à 2014.

Par ailleurs, cet article prévoit une hausse de la péréquation verticale de 228 millions d'euros, répartis à l'article 58 de la loi déférée selon les modalités suivantes :

- augmentation de 120 millions d'euros de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS) ;
- augmentation de 78 millions d'euros de la dotation de solidarité rurale (DSR) ;
- augmentation de 10 millions d'euros de la dotation nationale de péréquation (DNP) ;
- augmentation de 20 millions d'euros des dotations de péréquation des départements.

Au-delà de cette hausse, a été introduite par amendement parlementaire une augmentation supplémentaire de la péréquation verticale de 99 millions d'euros (49,5 millions d'euros financés par la minoration des variables d'ajustement et 49,5 millions d'euros issus d'un redéploiement interne à la DGF) dans le but d'augmenter la dotation de solidarité urbaine et de cohésion urbaine (DSU-CS) de 60 millions d'euros, et la dotation de solidarité rurale (DSR) de 39 millions d'euros.

Selon les requérants, cet article contrevient au principe de libre administration des collectivités territoriales, affirmé par l'article 72 de la Constitution, qui ne peut être effectif que si les collectivités disposent des moyens financiers nécessaires à leur action, c'est-à-dire d'un certain degré d'autonomie financière par rapport au pouvoir central.

Plus précisément, les requérants font valoir que l'impact cumulé de la baisse de la DGF, de l'augmentation de la péréquation (horizontale et verticale) et de l'augmentation des dépenses des collectivités territoriales sur lesquelles elles n'ont que peu de marges de manœuvre est contraire à l'article 72-2 de la Constitution issu de la révision constitutionnelle du 25 mars 2003 qui a pour objet de garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales.

1. **L'existence de ressources propres suffisantes est un élément indispensable à la préservation de l'autonomie financière des collectivités territoriales**

Selon les requérants, peut être défini un seuil *objectif* en deçà duquel la diminution des ressources fiscales et budgétaires des collectivités territoriales serait considérée comme une entrave à leur libre administration eu égard notamment aux dépenses obligatoires auxquelles ces dernières sont contraintes. Pour ce faire, les requérants se placent dans la continuité de vos décisions qui ont conduit à refuser au législateur un pouvoir absolu dans la mesure où celui-ci ne peut prendre de mesures ayant pour effet d'entraver la libre administration des collectivités territoriales.

Votre Conseil a ainsi considéré qu'une disposition réduisant, pour certaines catégories de communes, la garantie de progression minimale de la dotation globale de fonctionnement ne constituait pas une entrave à la libre administration des collectivités territoriales dans la mesure où elle n'était susceptible d'entraîner qu'une diminution minime de la progression des dotations[3].

Peu après, il a admis la suppression d'une recette fiscale sans compensation au motif « *qu'eu égard au montant du prélèvement en cause par rapport à l'ensemble des recettes de fonctionnement de la ville de Paris, sa suppression n'est pas contraire au principe de libre administration des collectivités locales*[4] » allant jusqu'à affirmer clairement que « *les règles posées par la loi ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration*[5]».

Ainsi, les requérants font valoir que le cumul des dispositions contestées dépasse le seuil de 5% des ressources de fonctionnement pour un certain nombre de collectivités territoriales et constitue de ce fait une entrave à la libre administration. Ce seuil est à mettre en cohérence avec la décision précitée dans laquelle votre Conseil a estimé que le prélèvement effectué sur les ressources fiscales de certaines communes de la région d'Ile-de-France, au profit d'autres communes, ne peut être jugé contraire à l'article 72 de la Constitution du fait qu'il ne pourra excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune.

2. Les limites dans l'imposition des charges

L'autonomie financière en matière de dépenses peut être définie comme la capacité, pour chaque collectivité dans son domaine de compétence, de disposer librement des ressources financières qui sont les siennes.

Ce principe d'autonomie des dépenses fonde largement l'autonomie financière des collectivités territoriales françaises**.** L'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale met d'ailleurs l'accent sur le montant des ressources, d'une part, et sur l'autonomie des dépenses, d'autre part, pour préciser la notion d'autonomie financière. Elle dispose en effet que « *les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences* ».

Or, l'autonomie des dépenses est de plus en plus contrainte par l'augmentation des dépenses des collectivités territoriales sur lesquelles elles n'ont que peu de marges de manœuvre, à l'instar de la réforme de l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires telle que prévue par le décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013.

En effet, l'autonomie budgétaire suppose que les dépenses obligatoires auxquelles les collectivités territoriales sont contraintes ne soient pas excessives, car cela conduirait à annihiler leur possibilité de choix.

---

[3] *Décision n°91-291 DC du 6 mai 1991.*

[4] *Décision n°91-298 DC du 24 juillet 1991.*

[5] *Décision n°91-298 DC du 24 juillet 1991.*

A terme, les requérants font valoir qu'il existe un risque que les collectivités territoriales soient confrontées à la nécessité de réduire, en valeur absolue, les dépenses correspondant aux services publics les moins essentiels, afin d'être en capacité de financer les dépenses obligatoires qui sont à leur charge. Votre Conseil a d'ailleurs fait mention de ce risque dans sa décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990 (Cons. 15 et 16)[6].

3. La hausse des mécanismes de péréquation

La péréquation dite « verticale » est, *de facto*, devenue horizontale : la hausse de 228 millions d'euros de la péréquation prévue par la présente loi de finances est en effet financée à hauteur de 50 % au sein même de la DGF et pour 50 % par une minoration des variables d'ajustement. Dans les deux cas, la péréquation est prise en charge par les collectivités territoriales elles-mêmes.

Les collectivités territoriales voyant leur DGF diminuer, il leur est difficile, en sus, de financer une hausse importante de la péréquation et de se voir ainsi doublement « ponctionnées ».

S'agissant de la seule DGF, ses composantes péréquatrices représentaient 11 % de son montant en 2011. À l'issue de l'examen de la présente de loi de finances, cette proportion s'élève à 14,4 % pour l'année 2015, soit une progression de 31 %.

Par ailleurs, le montant du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) augmenterait de 210 millions d'euros, passant de 570 millions d'euros en 2014 à 780 millions d'euros en 2015. Le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) connaîtrait également une progression de 20 millions d'euros (son montant augmentera de 250 millions d'euros à 270 millions d'euros). Au total, la péréquation horizontale augmenterait donc de 230 millions d'euros en 2015.

Ainsi, les requérants font valoir que l'ampleur de la hausse de la péréquation prévue par la présente loi de finances est incompatible avec la baisse des dotations sauf à entraîner des risques de prélèvements insoutenables pour certaines collectivités.

Article 33

L'article 33 (article 17 dans le texte initial) prévoit un prélèvement exceptionnel de 500 millions d'euros de recettes de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TA-CVAE) afin de l'affecter au budget de l'Etat, ce qui constitue une baisse de recettes pour les chambres de commerce et d'industrie (CCI) compensée par un prélèvement du même montant sur leur fonds de roulement.

---

[6] *« 15. Considérant que ces dispositions sont critiquées en ce que le département va devoir inscrire à son budget une dépense nouvelle sans pouvoir en maîtriser le montant, ce qui peut le contraindre à renoncer à ses propres priorités budgétaires ; qu'ainsi, le mode de financement du fonds risque de vider de toute substance l'autonomie financière du département et par là même son autonomie de décision ; 16. Considérant que sur le fondement des dispositions précitées des articles 34 et 72 de la Constitution, le législateur peut définir des catégories de dépenses qui revêtent pour une collectivité territoriale un caractère obligatoire ; que toutefois, les obligations ainsi mises à la charge d'une collectivité territoriale doivent être définies avec précision quant à leur objet et à leur portée et ne sauraient méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales ni entraver leur libre administration ; »*

Lors de son examen en 1ère lecture à l'Assemblée nationale, cet article a fait l'objet de plusieurs amendements qui ont été adoptés, visant à permettre une nouvelle répartition du prélèvement de 500 millions d'euros sur le fonds de roulement des CCI, pour celles disposant d'un fonds de roulement de plus de 120 jours, à l'exclusion des chambres d'outre-mer selon deux critères : une partie serait prélevée à proportion de l'excédent du fonds de roulement dont disposent les CCI, conformément à la clé de répartition prévue, à l'origine, pour l'ensemble du prélèvement, et l'autre partie serait prélevés au prorata du poids économique des CCI, tel qu'il résulte des élections de 2010.

Les députés se sont inquiétés lors des débats parlementaires de la capacité des CCI à mener à bien leurs missions et leurs investissements, dès lors qu'elles faisaient l'objet d'une double restriction de leurs ressources avec le cumul de la réduction du plafond de la taxe pour frais de chambre, prévu à l'article 15, et ce prélèvement sur le fonds de roulement.

Les requérants souhaitent attirer l'attention du Conseil sur l'atteinte au principe d'égalité devant la loi et les charges publiques[7] au regard des deux critères de répartition du prélèvement. Le critère relatif au nombre de jours de couverture par le fonds de roulement, de même que le critère relatif au poids économique, créent en effet des différences de traitement extrêmement préjudiciables puisqu'ils instituent des différences de traitements entre les chambres et défavorisent notamment les petites chambres contraintes de disposer de fonds de roulement significatifs pour financer leurs investissements futurs ou celles qui ont été conduites à investir dans des biens, équipements ou services autres que ceux prévus par l'article 17. De telles différences constituent manifestement une rupture d'égalité devant la loi et les charges publiques.

Enfin, les requérants souhaitent attirer l'attention du Conseil sur l'atteinte aux exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789, qui garantit le respect des attentes légitimes et la protection de la sécurité juridique en soulignant que le législateur ne saurait ni porter atteinte aux situations légalement acquises ni remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations sans motif d'intérêt général suffisant[8]. En tout état de cause, en opérant un prélèvement d'un montant substantiel sur les fonds de roulement alors que les CCI pouvaient légitimement les considérer comme acquis et contracter des engagements à ce titre, le législateur devrait proposer des mesures transitoires si une telle disposition devait être adoptée pour ne pas remettre en cause le principe de sécurité juridique.

Article 40

L'article 40 (article 23 dans le texte initial) vise, d'une part, à affecter au compte d'affectation spéciale « Fréquences » le produit des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences comprises entre 694 MHz et 790 MHz et, d'autre part, à proroger le régime de retour intégral du produit des redevances acquittées par les opérateurs

[7] En matière d'égalité devant les charges publiques, le Conseil constitutionnel juge de manière constante que *« pour assurer le respect du principe d'égalité, le législateur doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ; que cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques »* (Décision n° 2012-251 QPC du 8 juin 2012, COPACEL et autres, cons. 3).

[8] Décision n° 2014-435 QPC du 5 décembre 2014, M. Jean-François V.

privés pour l'utilisation des bandes de fréquences libérées par le ministère de la défense jusqu'au 31 décembre 2019.

Lors de son audition devant la commission de la Défense et des forces armées de l'Assemblée nationale le 1er octobre dernier, le ministre de la Défense a précisé que les ressources de la mission « Défense » s'élèveraient à 31,4 milliards d'euros en 2015, dont 2,3 milliards d'euros seraient issus de recettes exceptionnelles notamment composées, à hauteur de 2,1 milliards d'euros, de recettes sur le compte d'affectation spéciale « Fréquences » qui devait recevoir le produit de la mise aux enchères de la bande de fréquences dite des 700 mégahertz, ainsi que les redevances versées par les opérateurs privés au titre des cessions de fréquences déjà réalisées, le reste (0,2 milliard d'euros) provenant de recettes issues de la cession d'emprises immobilières. Ces recettes exceptionnelles sont prévues par la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

Or, lors d'une nouvelle audition quelques jours plus tard, le ministre de la Défense a estimé que *« le produit de la vente de la bande des 700 mégahertz est bien destiné au ministère de la Défense, mais nous ne sommes pas certains de le percevoir en 2015 »*[9]. Lors de l'examen des crédits du projet de loi de finances pour 2015 consacrés à la mission « Défense » en commission élargie[10], le ministre de la Défense a précisé que « *le fruit de la cession de la bande de fréquences autour de 700 mégahertz doit être affecté aux REX* » mais qu'il existait une « *interrogation sur la possibilité de disposer des REX liées à la mise aux enchères de ces fréquences avant la fin de l'année et donc une interrogation sur la capacité de passer des commandes puisque ces REX portent sur les équipements et non le fonctionnement* ».

Les requérants s'inquiètent de ces déclarations qui ne sont pas de nature à lever tout doute sur la sincérité du projet de loi de finances et souhaitent à ce titre attirer l'attention du Conseil.

<u>Article 82</u>

Cet article (article 44 octodecies au cours de la discussion) modifie l'article 200-0 A du code général des impôts et concerne le plafond applicable au dispositif dit « Pinel » de réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire. Il vise en effet à placer sous le plafond de 18 000 euros spécifique à l'outre-mer les avantages fiscaux perçus au titre des investissements réalisés outre-mer dans le cadre de ce dispositif.

Au cours de la navette parlementaire, le Sénat a souhaité modifier le II de l'article 44 octodecies concernant la date d'entrée en vigueur de cette disposition, en prévoyant que le plafonnement spécifique à l'outre-mer et contenu dans le I du même article ne s'appliquerait que pour les avantages fiscaux acquis au titre des investissements réalisés à compter du 1er janvier 2015, et non le 1er septembre 2014 comme voté en 1ère lecture par l'Assemblée nationale. Les députés sont revenus en nouvelle lecture sur cette date d'entrée en vigueur et ont maintenu définitivement la date du 1er septembre 2014. Le plafonnement s'applique donc

[9] Audition de Jean-Yves Le Drian, ministre de la Défense, devant la commission de la Défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale le 7 octobre 2014.
[10] Examen des crédits du projet de loi de finances pour 2015 consacrés à la mission « Défense » en commission élargie le 23 octobre 2014.

à compter de l'imposition des revenus de l'année 2015 pour les avantages fiscaux acquis au titre des investissements réalisés à compter du 1er septembre 2014.

Les requérants font valoir qu'au regard de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001, qui stipule que dans *« dans la première partie, la loi de finances de l'année (...) 2° Comporte les dispositions relatives aux ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire »,* cette mesure méconnaît le caractère impératif de la présentation du texte en deux parties, réaffirmé dans la décision n° 2010-622 DC du 28 décembre 2010 (considérants 4 et 5).

En effet, dès lors que cette disposition couvre des dépenses ouvertes à partir du 1er septembre 2014, elle a un impact sur l'équilibre budgétaire de l'exercice 2015. D'un point de vue formel, elle n'a pas sa place dans la seconde partie du présent projet de loi de finances et devrait figurer dans la première partie de la loi de finances dans la mesure où son application aura de facto un impact sur le budget de l'Etat en 2015.

C'est pourquoi les requérants demandent à votre Conseil de censurer cet article.

***

Souhaitant que ces questions soient tranchées en droit, les députés auteurs de la présente saisine demandent donc au Conseil constitutionnel de se prononcer sur ces points et tous ceux qu'il estimera pertinents eu égard à la fonction de contrôle de constitutionnalité de la loi que lui confère la Constitution.