

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 2018, telle qu'elle a été adoptée par le Parlement le 21 décembre 2017.

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

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

\*\*\*

### **Sur l'inconstitutionnalité de l'article 5**

L'article 3 instaure un dégrèvement total de taxe d'habitation au titre de l'habitation principale pour 80 % des foyers, à compter de 2020. La mise en place de la mesure s'échelonne sur trois années, avec dégrèvement égal à 30 % en 2018, à 65 % en 2019 et à 100 % en 2020.

Les requérants alertent le Conseil constitutionnel sur la constitutionnalité de l'article 3 au regard des principes de l'autonomie financière des collectivités territoriales, et de celui d'égalité devant les charges publiques tel que défini à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

#### **1. Sur le principe d'autonomie fiscale des collectivités territoriales**

Composante essentielle du principe de libre administration des collectivités territoriales définie par l'article 72 de la Constitution, l'autonomie financière des collectivités territoriales fait l'objet d'une garantie constitutionnelle depuis la réforme du 28 mars 2003<sup>1</sup>.

La loi organique du 29 juillet 2004 a précisé la portée de ces principes en définissant des ratios de ressources propres par catégorie de collectivités, soit 60,80% pour les communes, 58,60% pour les départements et 41,70% pour les régions<sup>2</sup>.

Ce pouvoir de libre disposition n'est toutefois pas un pouvoir de libre détermination par les collectivités territoriales de leurs ressources financières, pouvoir qui relève de la compétence exclusive du législateur. En particulier, l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des ressources fiscales des collectivités, puisqu'il prévoit que la loi fixe les règles concernant « *l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* », donc des impôts locaux.

---

<sup>1</sup> Article 72-2 de la Constitution : « *les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources.* »

<sup>2</sup> Article LO114-3 du code général des collectivités territoriales.

Si les collectivités territoriales ne disposent pas d'un pouvoir de création de l'impôt, elles ont une certaine maîtrise sur les bases et sur les taux. La loi du 10 janvier 1980 leur a ainsi permis de voter « *librement* » leurs taux. Elles peuvent fixer le taux de certaines impositions dans des limites fixées par le législateur. Un élément dynamique nouveau, conséquence indirecte de la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003, qui offre un espace de liberté<sup>3</sup>.

Ainsi, le législateur a-t-il pu affecter une partie du produit financier de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), impôt d'Etat à certaines collectivités et reconnaître aux régions la capacité de moduler partiellement son taux, à effet au 1<sup>er</sup> janvier 2007.

Toutefois, malgré cette compétence fiscale locale, votre Conseil fait prévaloir l'autonomie financière sur l'autonomie fiscale<sup>4</sup> dans un processus marqué depuis près de 10 ans par le recul de la fiscalité locale et donc du pouvoir fiscal des collectivités avec la suppression ou l'atténuation du poids de différents impôts locaux. La fiscalité locale reste encore l'une des variables fiscales réformatrices de la politique fiscale de l'Etat.

Pour autant, selon les requérants, il n'est pas possible d'affirmer que les collectivités territoriales ne disposent d'aucun pouvoir fiscal alors qu'elles disposent d'un pouvoir budgétaire. Et si la Constitution ne reconnaît pas explicitement de pouvoir fiscal aux collectivités territoriales, le législateur est aussi tenu de respecter certaines limites dans l'exercice de son propre pouvoir fiscal<sup>56</sup>.

En l'espèce, le Gouvernement a fait le choix d'une mise en place progressive, sur trois ans, d'un dégrèvement de taxe d'habitation au titre de la résidence principale. Le produit pour les communes a aussi été prise en compte comme ressource propre par le Conseil constitutionnel lorsqu'il apprécie si le ratio d'autonomie financière des communes est supérieur à celui de leur niveau de 2003, condition nécessaire et suffisante au respect du principe d'autonomie financière<sup>7</sup>.

Ce dégrèvement sur la taxe d'habitation semble méconnaître d'autant plus l'autonomie financière des collectivités que pour certaines communes la part des contribuables exonérés de taxe d'habitation sera disproportionnée. En effet, si 20% des foyers fiscaux continueront de s'acquitter de la taxe d'habitation d'ici 3 ans, cette proportion sera nettement moins élevée dans certaines communes où vivent une part plus importante de contribuables modestes. Certains maires vont donc découvrir que 95%, voire 100% de leurs administrés seront exonérés d'ici 3 ans, ce qui altère substantiellement l'autonomie financière de leurs communes, même en cas de dégrèvement.

---

<sup>3</sup> Cons. const., décision n°2004-500 DC du 29 juillet 2004, cons 10 : « *les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales s'entendent, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, du produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif, mais encore lorsqu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette.* »

<sup>4</sup> Cons. const., décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, cons. 64 : « *qu'il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale* »

<sup>5</sup> Cons. const., décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990, cons. 14 : « *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* »

<sup>6</sup> Cons. const., décision n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000.

<sup>7</sup> Cons. const., décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, cons. 96.

Dans le cadre d'un contexte juridique incertain, les requérants demandent au Conseil constitutionnel de se prononcer sur la constitutionnalité de l'article 3 au regard de l'autonomie fiscale des collectivités locales.

## 2. Sur le principe d'égalité devant les charges publiques

Les requérants font valoir que cet article contrevient au principe d'égalité devant les charges publiques énoncé dès l'article 1<sup>er</sup> de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 aux termes duquel : « *Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune* », avant d'être précisé à l'article 6 : « *La loi est l'expression de la volonté générale. [...] Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ».

Ce principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que des situations différentes fassent l'objet de solutions différentes. Mais comme le rappelle une jurisprudence constante du Conseil, cette appréciation ne doit pas entraîner une rupture d'égalité devant les charges publiques<sup>8</sup>. L'impôt ne doit pas revêtir un caractère confiscatoire ou faire peser sur les contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives<sup>9</sup>.

Premièrement, les requérants s'interrogent sur la constitutionnalité d'un dispositif d'allègement de taxe d'habitation qui reviendra à passer d'une situation où 18 % environ des contribuables n'acquittent pas de taxe d'habitation à une situation inverse où seuls 20 % des contribuables continueront de payer leur contribution.

Votre Conseil a ainsi déclaré contraire à la Constitution le régime d'exonération prévu en matière de taxe carbone, qui revenait à exclure 93 % des émissions de dioxyde de carbone d'origine industrielle, hors carburant, au motif notamment qu'il constituait « *une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* »<sup>10</sup>.

En l'espèce, dans certaines communes, seuls quelques contribuables, voire un seul, supporteront effectivement la taxe d'habitation. Selon M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances du Sénat, avec la réforme prévue, le taux de contribuables n'acquittant pas la taxe d'habitation sera supérieur à 90 % dans plus de 70 % des communes. 194 communes ne pourraient compter qu'un seul contribuable continuant d'acquitter la taxe et plus de 3 000 communes pourraient en compter moins de cinq.<sup>11</sup>

Au cours des débats parlementaires, cette rupture d'égalité a notamment été évoquée par Gilles Carrez, député du Val-de-Marne, selon lequel « *dès lors que 20 % des contribuables continueront d'y être assujettis, nous aurons un concentré d'injustice qui me paraît poser*

---

<sup>8</sup> Cons. Const., décision n° 2015-473 QPC du 26 juin 2015.

<sup>9</sup> Cons. Const., décision n° 2010-52 QPC du 14 octobre 2010 ou Cons. Const., décision n°2010-97 QPC du 4 février 2011.

<sup>10</sup> Cons. Const., décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, cons 82

<sup>11</sup> Rapport Sénat n° 108, tome II, fascicule 1, volume 1 : Les conditions générales de l'équilibre financier. Page 69 et suivantes : « *Sur 36 272 communes pour lesquelles votre rapporteur général a pu disposer de données exploitables, 194 ne pourraient compter qu'un seul contribuable continuant d'acquitter la taxe et plus de 3 000 pourraient en compter moins de cinq. Une telle situation semble dès lors entrer en contradiction avec le principe d'égalité devant l'impôt.* »

*problème au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de rupture d'égalité : à partir du moment où l'on explique qu'un impôt est injuste, il n'y a aucune raison de le conserver pour 20 % des contribuables. »<sup>12</sup>*

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, a lui aussi rappelé le problème constitutionnel de cet article au regard de l'égalité devant l'impôt : *« J'aimerais que l'on s'interroge sur le problème constitutionnel de l'égalité devant l'impôt (...) Prenons le département du Nord, qui est un bon exemple. À Tourcoing, votre commune, 91 % de la population seront exonérés, 93 % à Briastre, 94 % à Dechy et 96 % à Denain. Cela signifie que, dans plus de 3 000 communes, moins de cinq contribuables paieront la taxe d'habitation ; dans d'autres, il n'y en aura qu'un, et il se pourra même qu'il n'y en ait pas du tout dans certaines communes ! »<sup>13</sup>*

Deuxièmement, les requérants considèrent que l'article 5 de la loi de finances pour 2018 ne répond pas à la raison d'intérêt général qui pourrait justifier une différence de traitement en fonction des revenus<sup>14</sup>.

En effet, le mécanisme de dégrèvement de la taxe d'habitation est conçu selon une logique dégressive qui s'applique aux foyers dont le revenu fiscal de référence n'excède pas 27 000 € pour la première part du quotient familial, majorée de 8 000 € pour chacune des deux premières demi-parts et 6000 € pour chaque demi-part supplémentaire. Autrement dit, la majoration par demi-part ne prend pas en compte la faculté contributive des contribuables. Une personne seule ou un couple seront ainsi avantagés par le dispositif par rapport à un couple avec deux personnes à charge.

Dès lors, ce dégrèvement introduit une rupture d'égalité devant les charges publiques entre les contribuables seuls ou en couples, et les contribuables ayant plusieurs personnes à charges. D'ailleurs, les mécanismes de dégrèvement qui s'appliquent actuellement à la taxe d'habitation en raison notamment des critères de revenus, établissent bien une logique de majoration par demi-part conforme à la logique du quotient familial et du respect des capacités contributives des assujettis<sup>15</sup>.

Ainsi, sachant que ce dispositif fait peser une charge fiscale plus importante aux foyers ayant, par définition, des capacités contributives moins importantes, il apparaît que le mécanisme de dégrèvement de taxe d'habitation proposé à l'article 5 crée une rupture d'égalité entre les contribuables devant les charges publiques.

Telles sont les raisons pour lesquelles les requérants demandent au Conseil de censurer l'article 3 de la loi déferée.

### **Sur l'inconstitutionnalité de l'article 31**

---

<sup>12</sup> Commission des finances à l'Assemblée nationale du mercredi 11 octobre 2017, séance de 9 heures 30.

<sup>13</sup> Séance du 24 novembre 2017 au Sénat.

<sup>14</sup> Cons. Con., décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000.

<sup>15</sup> Article 1414 A du code général des impôts : *« Les contribuables (...) sont dégrévés d'office de la taxe d'habitation afférente à leur habitation principale pour la fraction de leur cotisation qui excède 3,44 % de leur revenu au sens du IV de l'article 1417 diminué d'un abattement fixé à : 5 461 € pour la première part de quotient familial, majoré de 1 580 € pour les quatre premières demi-parts et de 2 793 € pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la cinquième, en France métropolitaine. »*

L'article 31 prévoit la création de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI), en remplacement de l'impôt sur la fortune (ISF).

### 1. Sur le principe d'égalité devant les charges publiques

Selon les requérants, de sérieux doutes existent sur la constitutionnalité de la création de l'IFI au regard de la rupture d'égalité entre ceux qui perçoivent des rémunérations de leurs actions et de leurs obligations et ne paieront pas l'IFI, et ceux qui, disposant du même patrimoine, mais n'ayant que des possessions immobilières, vont acquitter cet impôt. Ce principe d'égalité devant les charges publiques est énoncé à l'article 13 de la Déclaration de 1789.

À cet égard, il ressort d'une jurisprudence constante que si ce dernier article « *n'interdit pas de faire supporter, pour un motif d'intérêt général, à certaines catégories de personnes des charges particulières, il ne doit pas en résulter de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* »<sup>16</sup>.

En vertu de cette jurisprudence, le Conseil constitutionnel a déclaré non conforme à la Constitution la taxation au taux de 50 % des salariés et de l'employeur en cas de cumul d'une pension de retraite d'un régime obligatoire et de revenus d'activité.

Si rien n'interdit de faire supporter des charges particulières à certaines catégories de personnes pour un motif d'intérêt général, cela ne doit pas conduire à une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. La jurisprudence du Conseil Constitutionnel est assez claire sur ce point<sup>17</sup>.

Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, un avantage fiscal doit être proportionné à l'intention du gouvernement et devrait être associé à une contrepartie. L'intention du gouvernement est de sortir les investissements « productifs » de l'assiette de l'ISF. Mais avec le maintien de l'IFI, donc d'une imposition sur l'immobilier, des investissements productifs continueront d'être assujettis à l'impôt (particulier qui loue ses terres agricoles par un bail rural, particulier qui loue un local commercial à un boulanger, ou encore un particulier qui loue un local artisanal à un plombier).

L'argument avancé par le Gouvernement d'une distinction entre investissement productif et improductif ne tient pas. Comment comprendre que des obligations garanties par l'État, qui financent le déficit public, massivement du fonctionnement, soient considérés comme des investissements productifs tandis que les terres ou les immeubles, y compris les immeubles industriels, qui sont pourtant des investissements productifs, ne soient pas considérés comme tels et donc soumis à l'IFI ? Comment justifier le fait que si vous placez toute votre fortune en obligations d'État, vous serez exonéré d'IFI, tandis que si vous investissez pour créer des logements, vous allez être soumis à cet impôt ? Le fait de sortir de cet impôt un certain nombre d'investissements dits productifs mais d'y maintenir l'immobilier, y compris des œuvres d'art, est donc incohérent et constitue une rupture d'égalité au sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Autre contradiction, investir dans un portefeuille d'actions étrangères qui ne participent pas à l'économie productive du pays, voire la concurrence ne donnera plus lieu au

---

<sup>16</sup> V. not. Cons. const., décision n° 2007-550 DC du 27 février 2007, *Loi relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur*, cons. 4.

<sup>17</sup> Cons. Const., décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013 ou décision n° 2015-473 QPC du 26 juin 2015

versement d'ISF alors que, on l'a déjà dit, des terres agricoles, louées pour produire, seront taxées à l'IFI.

L'argument du risque qui justifierait, selon le Gouvernement et la majorité, la distinction entre l'investissement productif, par nature risqué, et l'investissement improductif ne tient pas non plus. De fait, celui qui investit pour construire des logements prend deux types de risques : la valeur de ses logements peut évoluer à la baisse, comme c'est le cas dans de nombreux secteurs en France, et il peut subir des impayés de loyers. A l'inverse, le risque associé à certaines obligations d'Etat est extrêmement limité voire quasi nul.

Le but du Gouvernement est d'exonérer l'investissement productif, et le dispositif fiscal est calibré en fonction de cet objectif. Il y aura donc rupture d'égalité entre les investissements productifs, voire improductifs exonérés et d'autres investissements tout aussi productifs, voire plus productifs, mais qui se font dans l'immobilier, étant entendu que s'appliqueront exactement les mêmes règles que celles de l'ISF.

L'exclusion, par un amendement du Gouvernement en nouvelle lecture, des parts de sociétés d'investissements immobiliers cotées (SIIC) de l'assiette de l'IFI traduit bien l'incohérence du Gouvernement dans sa logique et donc dans sa justification de l'IFI. En fixant un seuil de détention (5 %) en deçà duquel les parts de SIIC sont exclues de l'assiette de l'IFI, pour ne pas « détourner des investisseurs, notamment des investisseurs non-résidents, de l'investissement dans les SIIC », le Gouvernement reconnaît que l'immobilier peut être productif. Il ne va cependant pas au bout de sa logique en maintenant l'IFI pour de nombreux autres investissements immobiliers qui sont productifs.

On ne peut donc que constater l'absence totale de fondement économique de la distinction entre l'immobilier et le reste du patrimoine, qui justifierait la création de cet impôt sur la fortune immobilière.

Une telle iniquité devant les charges publiques risque fort d'entraîner une réallocation des patrimoines des contribuables susceptibles de devoir s'acquitter de l'IFI. Pourquoi, en effet, conserver de l'immobilier dans votre patrimoine, alors qu'il sera soumis à l'IFI ? Il sera revendu au profit d'autres investissements non soumis à pareille taxation.

Il y a également une injustice sociale de l'IFI, qui accentue cette rupture d'égalité. En effet, plus les patrimoines sont importants, plus ils sont constitués de valeurs mobilières. Au-delà de 10 millions d'euros de patrimoine, 90 % des portefeuilles sont financiers tandis que les « petits et moyens riches », pour reprendre une expression du député Gilles Carrez, détiennent surtout de l'immobilier. C'est donc un impôt régressif en fonction du montant du patrimoine. Or, la mise en place de l'IFI conduira de fait à concentrer l'imposition sur les « petites fortunes », au premier rang desquelles figurent les ménages relevant du haut de la classe « moyenne-supérieure » dont la résidence principale s'est fortement appréciée ou qui ont reçu en héritage un bien familial auquel ils se sentent légitimement attachés.

L'IFI va donc proportionnellement beaucoup plus taxer ces contribuables de la classe « moyenne-supérieure » que les grandes fortunes. La création de cet IFI est donc inéquitable au regard des facultés contributives des contribuables qui devront s'en acquitter. Cette iniquité a été implicitement reconnue par la majorité qui a cherché, par compensation, à taxer davantage les signes extérieurs de richesse.

En vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives. En particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose. Ces critères dans le cas présent ne sont absolument pas objectifs.

La non prise en compte dans l'IFI des capacités contributives des contribuables qui s'en acquittent est accentuée par le fait que certains foyers fiscaux vont payer demain davantage en IFI qu'ils ne payaient d'ISF, sans que leur patrimoine n'ait évolué. En effet, contrairement à ce que laissait entendre le Gouvernement, les règles de déductibilité de l'ISF et de l'IFI ne sont pas les mêmes. Certains contribuables aux capacités contributives limitées mais dont le patrimoine est immobilier vont donc payer plus d'impôt sur la fortune avec la création de l'IFI, alors que des contribuables aux capacités contributives très supérieures dont la fortune est mobilière vont sortir de l'impôt sur la fortune. La rupture d'égalité devant l'impôt est donc patente.

Il y a par ailleurs une rupture d'égalité devant l'impôt pour l'immobilier professionnel selon les modes de détention de cet immobilier. En effet, l'IFI pesant sur l'immobilier d'entreprise est supprimé seulement si le propriétaire est actionnaire de l'entreprise. S'il en est actionnaire à hauteur de 30 %, il sera exonéré à hauteur de 30 % de son patrimoine et paiera l'IFI sur les 70 % résiduels. Il est donc assez logique d'aller jusqu'au bout de l'idée selon laquelle il existe de l'immobilier professionnel, que l'usage en soit direct ou indirect.

Cette rupture d'égalité devant les charges publiques que va créer cet IFI, au détriment des propriétaires, est accentuée par les autres mesures du budget, et en particulier le choix de ne pas inclure dans le prélèvement forfaitaire unique les plus-values immobilières.

Pour les possessions immobilières, il y aura en effet une double taxation sur le stock au titre de l'impôt sur la fortune immobilière – IFI –, mais aussi du foncier bâti, dont le prix s'appréciera encore un peu plus avec la suppression de la taxe d'habitation. Pour ce qui est, enfin, des flux, ce n'est pas la flat tax de 30 % qui s'appliquera, puisqu'elle ne prend pas en compte les plus-values immobilières, mais la taxation au barème, qui applique un taux marginal sur le fiscal à 45 % et des prélèvements sociaux passant de 15,5 à 17,2 %, soit un total de 62,5 %. Il s'applique donc pour les propriétaires immobiliers, un niveau de fiscalité qui se rapproche de celui que le Conseil Constitutionnel juge confiscatoire.

Cette fiscalité apparaît par ailleurs disproportionnée par rapport à la fiscalité sur les valeurs mobilières, ce qui peut constituer une rupture d'égalité.

## 2. Sur le principe de proportionnalité et d'égalité devant l'impôt

Enfin, concernant l'IFI, le nouvel article 974 du CGI méconnaît le principe constitutionnel de proportionnalité et d'égalité devant l'impôt.

En effet, le III de l'article dispose que lorsque la valeur des biens taxables excède 5 millions d'euros et que le montant des dettes admises en déduction excède 60 % de cette valeur, le montant des dettes excédant ce seuil n'est admis en déduction qu'à hauteur de 50 % de cet excédent.

Ce plafonnement arbitraire présuppose qu'au-delà de ce seuil, investir dans l'immobilier devienne systématiquement abusif, sans que le motif fiscal sous-jacent à l'opération n'ait besoin d'être démontré par l'administration fiscale. Cette disposition, qui crée un effet de seuil massif et sans aucune progressivité, suscite l'interrogation à la lumière des principes de proportionnalité et d'égalité devant l'impôt.

Durant les débats en première lecture, le ministre de l'économie a expliqué que l'IFI était un nouvel impôt.

La charge imposée aux propriétés immobilières est excessive et, de ce fait, cause d'une rupture caractérisée du principe d'égalité.

Enfin la création de l'IFI pose un autre problème au regard de l'appréciation par le Conseil Constitutionnel d'un risque de taxation confiscatoire.

En effet, pour l'ISF, le bouclier fiscal était calculé en partant des revenus bruts sans déduction des pensions alimentaires versées par le contribuable, mais, les pensions alimentaires étaient capitalisées et prises en déduction de l'assiette fiscale de l'ISF. Or la capitalisation de pensions alimentaires ne pourra plus venir en déduction de l'assiette imposable de l'IFI. Le dispositif retenu, dans la mesure où il retient une définition des revenus qui ne permet pas la déduction des pensions alimentaires, conduit ainsi à calculer le plafonnement à partir d'un revenu dont une partie n'est pourtant pas disponible. Ce dispositif pourrait dès lors, conduire certains contribuables à payer plus de 75% d'impôt, IR et IFI confondus, ce qui se rapproche d'un taux d'imposition que le Conseil Constitutionnel juge confiscatoire.

Pour l'ensemble des raisons évoquées ci-dessus, les requérants souhaitent que le Conseil se prononce sur la constitutionnalité du II de l'article 12.

### **Sur l'inconstitutionnalité de l'article 85**

L'article 15 de la loi NOTRe a confié de nouveaux blocs de compétences aux régions dont la compétence relative aux transports non urbains, transférée des départements. Pour accompagner ce transfert, l'article 89 de la loi n°2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 prévoit deux dispositions : une quote-part supplémentaire de 25 points de cotisation sur la CVAE des départements aux régions ainsi que le versement d'une compensation financière.

L'article 85 met en place un régime dérogatoire au droit commun pour la répartition de la CVAE entre la région Auvergne-Rhône-Alpes et la métropole de Lyon. Sur le territoire de cette dernière, le transfert de 25 points de CVAE serait annulé et la métropole lyonnaise conserverait donc la dynamique de CVAE, au détriment de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Selon les requérants, cette disposition encourt la censure du Conseil constitutionnel en ce qu'elle méconnaît le principe d'égalité devant les charges publiques tel que défini à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 d'une part, et qu'il s'agit d'un cavalier budgétaire d'autre part, selon le champ défini par l'article 34 de la LOLF.

#### **1. Sur la rupture d'égalité devant l'impôt**

Tout d'abord, il est établi que le transfert de 25 points de CVAE aux régions n'était pas conditionné au transfert effectif de la compétence transport : ce point ressort du débat politique



de 2015 et du rapport rédigé par le Gouvernement<sup>18</sup> qui a prévu ce transfert. Celui-ci précise en effet que « *si la mise en œuvre de la compensation financière est structurellement conditionnée à la réalisation du transfert de la compétence relative aux transports non urbains et aux transports scolaires, il en est différemment du transfert de la CVAE* ». La volonté du législateur était bien de transférer une part de la CVAE à toutes les régions, indépendamment de la réalisation de cette nouvelle compétence. « *Il s'agissait ainsi de garantir un panier de ressources fiscales uniforme aux régions et d'allouer une part plus importante de recettes fiscales dynamiques, liées au développement économique, dont la compétence a également été confiée à titre exclusif aux régions* » poursuit le rapport.

Ainsi même dans le cas le plus dérogatoire au droit commun, celui de la région d'Île-de-France, dans laquelle aucune compétence n'a été modifiée, la région perçoit les 25 points supplémentaires de CVAE et reverse aux départements une compensation à hauteur du montant de CVAE perçu en 2016. La région Île-de-France a bénéficié de la dynamique de CVAE à partir de 2017.

L'article 85 vise à inverser cette logique pour la seule métropole de Lyon et en faisant en sorte que sur son territoire, les 25 points et leur dynamique après compensation demeurent à la la métropole. Il s'agit donc très clairement d'une solution inverse à ce qui se pratique pour l'ensemble des autres régions et départements français.

Enfin, aucune spécificité de l'organisation institutionnelle lyonnaise - qui concerne essentiellement les compétences des départements et du bloc communal - ne justifie ce régime particulier s'agissant de la répartition d'une ressource régionale. Si dans les débats les députés à l'origine du présent article ont pu évoquer le fait que la métropole de Lyon exerce sur son territoire la compétence en matière de développement économique, la concentration de cette compétence au niveau régional dans la loi NOTRe n'a pas été qualifiée de « transfert de compétence » au sens juridique du terme et ne s'est accompagnée du transfert d'aucune ressources des départements vers les régions. Ainsi, Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, déclarait à propos de ce « transfert » : « *s'il y avait eu un transfert de compétences, nous n'en serions pas au débat politique : la Constitution aurait obligé le Parlement à transférer des ressources, notamment des conseils départementaux aux conseils régionaux, ce qui n'a pas été le cas* ».

En définitive, cette disposition ne trouve aucune justification et se trouve en contradiction totale avec la volonté de renforcer l'échelon régional et de lui attribuer des ressources fiscales dynamiques.

## 2. Cavalier budgétaire

Introduites en première lecture, les dispositions de l'article 85 de la loi déferée ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau

---

<sup>18</sup> Rapport du Gouvernement au Parlement établi en application de l'article 89 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 relatif à l'ajustement du partage des ressources entre les régions et les départements rendu nécessaire par les transferts de compétences entre collectivités territoriales opérés par la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

de l'Assemblée nationale. Adoptées selon une procédure contraire à la Constitution, elles lui sont donc contraires.

Ces dispositions ne sont pas relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature, n'affectent pas l'équilibre budgétaire et n'affectent pas les dépenses budgétaires de l'année, puisque que cet article est totalement neutre sur le partage des ressources entre l'Etat et une ou plusieurs collectivités territoriales. Il définit simplement une nouvelle règle de partage d'une ressource entre la métropole de Lyon et la Région Auvergne-Rhône-Alpes. Ces dispositions ne définissent également pas les modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales, n'approuvent pas de conventions financières et ne sont pas relatives à la comptabilité de l'État ni au régime de responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

Aussi les requérants souhaitent que le Conseil se prononce sur la place de cet article au sein de la loi de finances pour 2018, selon le champ défini par l'article 34 de la LOLF.

### **Sur l'inconstitutionnalité de l'article 126**

L'article 52 de la loi de finances pour 2018 réforme les aides au logement et la politique des loyers dans le parc social, eu égard à la diminution des crédits de l'Etat au FNAL pour le financement des aides personnelles au logement (APL).

Cet article, qui a fait l'objet de plusieurs modifications jusqu'à la lecture définitive, prévoit que « *Le montant de l'aide personnalisée au logement est réduit, pour les bénéficiaires concernés par l'article L. 442-2-1, à hauteur d'une fraction fixée par décret, comprise entre 90 % et 98 %, de la réduction de loyer de solidarité prévue au même article L. 442-2-1* ». Les bailleurs sociaux auront donc l'obligation d'appliquer une réduction de loyer de solidarité (RLS) dont le montant sera fixé chaque année par arrêté conjoint des ministres chargés du logement et du budget, dans la limite de plafonds établis pour l'année 2018 en fonction du zonage utilisé pour le calcul des APL. Les barèmes ainsi établis tiennent compte de la situation familiale du bénéficiaire de la RLS et de ses ressources.

La réforme portée par l'article 126 soulève plusieurs interrogations d'ordre constitutionnel. Les députés requérants considèrent qu'elle porte atteinte à plusieurs principes reconnus par le Conseil constitutionnel, alors même qu'aucun motif d'intérêt général ne le justifie.

#### 1. L'article 126 porte atteinte au principe d'égalité consacré par l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

L'objet de la RLS est de compenser, voire d'absorber, la baisse des APL. Or, si tous les bénéficiaires des APL auront droit à une réduction de loyer de solidarité, l'article 52 permet à d'autres locataires, qui n'avaient pourtant pas droit à l'APL, de bénéficier de la même RLS. Cette possibilité crée des ruptures d'égalité entre les locataires.

L'article 126 reconnaît expressément que les bénéficiaires de la RLS ne seront pas tous des bénéficiaires des APL. L'alinéa 9 prévoit en effet que « *Pour les locataires ne bénéficiant pas de l'aide personnalisée au logement mentionnée à l'article L. 351-1, la demande prévue à*

*l'article L. 441-9 permet au bailleur de déterminer si le locataire bénéficie de la réduction de loyer de solidarité ».*

Par conséquent, l'application d'une réduction de loyer de solidarité pourrait conduire « de fait à créer une importante différence de traitement entre les locataires du logement social, avec un fort effet de seuil selon que l'on se situe juste au-dessus ou en-dessous des plafonds de ressources »<sup>19</sup>, que ce soit de de l'APL ou de la RLS.

Selon une jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel considère que « le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ». Or, il apparaît en l'espèce que les raisons d'intérêt général sont contestables (cf. infra).

2. L'article 126 porte atteinte aux situations légalement acquises ainsi qu'à la liberté contractuelle, sur le fondement des articles 4 et 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

La sécurité juridique des bailleurs sociaux se trouve bouleversée par les réformes relatives à la politique des loyers. Les bailleurs sociaux se voient imposer de nouvelles règles en matière de fixation des loyers, fortement encadrées par le pouvoir réglementaire, qui vont réduire significativement leurs ressources budgétaires. Ils devront en outre appliquer ces nouvelles règles sans délai transitoire et, surtout, aux contrats en cours, et non au moment du renouvellement des baux, ce qui porte atteinte à la liberté contractuelle.

L'article 126 constitue donc une atteinte à la situation légalement acquise des organismes de logement social qui ont pu prévoir des investissements (travaux, rénovation, construction, aménagement...), sur le court ou le moyen terme, en prenant en compte les ressources qu'ils perçoivent actuellement.

Or, le Conseil constitutionnel considère « qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; que, ce faisant, il ne saurait toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles ; qu'en particulier, il ne saurait, sans motif d'intérêt général suffisant, ni porter atteinte aux situations légalement acquises ni remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations »<sup>20</sup>.

De même, selon une jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel estime que le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant de l'article 4 de la Déclaration de 1789. Or, le motif d'intérêt général est ici contestable.

---

19 Sénat, Commission des Finances, Rapport Général, Annexe 6a « Cohésion des territoires – logement et Ville », p 97

20 Décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013 « Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 » (cons. 14)

### 3. L'article 52 ne peut se prévaloir d'un motif d'intérêt général qui pourrait justifier l'atteinte aux principes constitutionnels

Avec l'article 126, le Gouvernement a pour objectif de ne pas faire supporter par les locataires des logements sociaux la baisse des APL qu'il a décidée. Or, cet article, par ses conséquences, ne poursuit pas de motif d'intérêt général.

Au contraire, en imposant aux bailleurs sociaux d'appliquer des réductions de loyer de solidarité à hauteur, à terme, d'1,5 milliard d'euros, l'article 126 va bouleverser tout un modèle économique.

Les fonds propres des bailleurs sociaux, en particulier les plus petits d'entre eux qui agissent au plus près des habitants, vont diminuer drastiquement, conduisant ces derniers à faire des choix entre construction, rénovation, entretien, optimisation des normes environnementales. Le parc de logement va pâtir de cette situation et les conditions de vie des habitants vont indéniablement se dégrader. Le Sénat a d'ailleurs détaillé ces risques dans son rapport<sup>21</sup>.

Par ailleurs, afin de préserver leurs ressources et ne pas risquer la faillite, les bailleurs sociaux pourraient privilégier des locataires qui ne bénéficient pas de l'APL, afin de ne pas avoir à appliquer des réductions de loyer de solidarité, notamment dans les territoires où la demande en logement social des ménages moins modestes est importante. Ce risque, qui n'est pas improbable, éloignerait donc les personnes qui en ont le plus besoin de l'accès au logement social et irait clairement à l'encontre de l'objectif d'intérêt général de mixité sociale.

L'article 126 ne pouvant pas se prévaloir d'un motif d'intérêt général, les atteintes aux principes constitutionnels développées précédemment ne trouvent donc pas de justification.

### **Sur l'inconstitutionnalité de l'article 142**

L'article 142 de la loi de finances pour 2018 a pour objet de mettre un terme à la participation de l'État au titre du dispositif de majoration légale de certaines rentes viagères<sup>22</sup>. Ce désengagement de l'État est justifié, selon l'exposé des motifs, par le fait que « *l'avantage concédé par l'État aux organismes débirentiers après la Seconde Guerre mondiale dans un contexte de forte inflation n'est, désormais, plus justifié* ».

Une telle disposition est inconstitutionnelle à deux égards : elle méconnaît le principe d'égalité devant les charges publiques ainsi que la garantie des droits.

#### 1. Sur le principe d'égalité devant les charges publiques

Le désengagement de l'État conduit à soumettre les compagnies d'assurance à une sujétion nouvelle dont le bien-fondé doit d'abord être apprécié au regard du principe d'égalité devant les charges publiques énoncé à l'article 13 de la Déclaration de 1789.

---

<sup>21</sup> Sénat, Commission des Finances, Rapport Général, Annexe 6a « Cohésion des territoires – logement et Ville », p 99-100

<sup>22</sup> Cette mesure entrerait en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Elle n'affecte pas les versements de l'État correspondant aux rentes versées en 2017 par les organismes débirentiers.

Au cas présent, la mesure discutée est de nature à rompre l'égalité devant les charges publiques de façon caractérisée, en faisant supporter exclusivement aux compagnies d'assurance le poids financier d'une obligation légale instituée dans un objectif de solidarité nationale.

D'une part, il est manifeste que la majoration légale des rentes est justifiée par une exigence de solidarité nationale. L'exposé des motifs de l'article 55 souligne que la majoration légale de certaines rentes viagères était destinée à « *protéger les bénéficiaires [...] des effets de la forte inflation observée après la Seconde Guerre mondiale* ».

D'autre part, l'instauration du dispositif de majoration des rentes légales est motivée par la volonté du Parlement de l'époque de contrer les effets de l'érosion monétaire, qui sont exclusivement imputables à l'État. Or, la mesure en cause conduit à faire assumer à des particuliers une charge financière dont la cause est une obligation que l'État s'impose à lui-même. Qui plus est, trois raisons démontrent qu'elle méconnaît l'égalité devant les charges publiques :

D'abord, le principe même de la majoration légale des rentes n'est, aujourd'hui, plus justifié. Les documents parlementaires soulignent que l'instauration de ce dispositif est liée à des raisons circonstancielles qui ont disparu. Il n'existe donc plus de motif d'intérêt général susceptible d'en justifier le maintien. Or, une charge publique ne peut être imposée que dans les limites de l'intérêt général.

Ensuite, les sociétés d'assurance n'ont jamais bénéficié d'un quelconque avantage à raison de la majoration légale des rentes, à la différence des créditeurs. La mesure ne saurait donc être valablement justifiée par la suppression d'un avantage en leur faveur, quel qu'il soit. Le motif d'intérêt général fait défaut.

Enfin, la charge imposée aux assureurs est excessive et, de ce fait, cause d'une rupture caractérisée du principe d'égalité. C'est en effet la totalité de la charge financière afférente à ce dispositif qui est supportée par les débiteurs. Conformément à la jurisprudence précitée, l'article 142 de la loi doit être regardé comme contraire à la Constitution.

## 2. Sur le principe de garantie des droits

La rupture d'égalité devant les charges publiques se double d'une atteinte à la garantie des droits qui découle de l'article 16 de la Déclaration de 1789. En vertu de ce principe, le législateur ne saurait porter aux situations légalement acquises une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant. De surcroît, le Conseil constitutionnel a étendu cette protection aux effets qui peuvent être légitimement attendus de telles situations<sup>23</sup>.

En l'occurrence la mesure discutée est la cause d'une atteinte grave à la garantie des droits qui ne saurait être suffisamment justifiée par l'objectif que poursuit le législateur.

Compte tenu de la gravité de ce changement, le motif d'intérêt général mis en avant par l'exposé des motifs, à savoir mettre fin à un « *avantage [qui] n'est plus justifié* », ne saurait être regardé comme suffisant au regard de la jurisprudence constitutionnelle.

---

<sup>23</sup> Cons. const., décision n° 2013-682 DC, 19 décembre 2013, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014*, cons. 16 et 17.

La préservation des finances publiques de l'État ne peut en effet constituer un tel motif de nature à justifier l'atteinte portée à l'espérance légale des compagnies d'assurance :

D'abord, l'intérêt des finances publiques aurait logiquement dû conduire le législateur à mettre fin au dispositif de majoration des rentes, ce qu'il n'a pas fait. La mesure apparaît ainsi intrinsèquement incohérente.

Enfin, l'atteinte est d'autant moins justifiée que le législateur a exclu de la mesure en cause la majoration des rentes au profit des anciens combattants et victimes de guerre ainsi que celles allouées en réparation d'un préjudice et prises en charge par le fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages.

L'article 142 de la loi de finances pour 2018 doit donc être déclaré contraire à la Constitution.

\*\*\*

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.