



Paris, le 29 décembre 2017

Décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017

Loi de finances pour 2018

DIRECTION
DE LA
SEANCE

*Division de la
séance
et du droit
parlementaire*

Saisi en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution par 130 sénateurs ainsi que par 62 et 78 députés¹ de la **loi de finances pour 2018**, le Conseil constitutionnel a d'abord écarté le grief des requérants tiré du défaut de sincérité de la loi de finances.

Sur le fond, il a notamment déclaré **conformes** à la Constitution la **réforme de la taxe d'habitation** (6° à 8° du I de l'article 5) et le **prélèvement forfaitaire unique sur les revenus du capital** (certaines dispositions du I de l'article 28).

Il a également déclaré **conformes** à la Constitution la **suppression de l'impôt sur la fortune** et la **création d'un impôt sur la fortune immobilière** (certaines dispositions du I de l'article 31), censurant seulement une disposition relative à son assiette qui traitait différemment les titulaires d'usufruits selon la date de leur constitution (certaines dispositions du IX de l'article 31).

Le Conseil constitutionnel a, en revanche, **censuré l'article 85** qui prévoyait un régime dérogatoire au droit commun pour la répartition, entre la **métropole de Lyon** et la région Auvergne-Rhône-Alpe, du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, estimant que le législateur ne s'était pas fondé sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec le but qu'il s'est proposé.

S'en saisissant **d'office**, il a également déclaré **contraires à la Constitution six « cavaliers budgétaires »** (dont cinq demandes de rapport au Parlement).

I. – Sincérité de la loi de finances

Le Conseil constitutionnel a réitéré à titre liminaire son considérant classique sur le principe de sincérité budgétaire aux termes duquel il résulte de l'article 32 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances 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.* »

Il a relevé en particulier que si, certes, le Haut conseil des finances publiques s'interrogeait sur le respect des objectifs de maîtrise de la dépense retenus par le Gouvernement, celui-ci notait néanmoins que la prévision des recettes tirées des prélèvements obligatoires était prudente et qu'un effort visant à une budgétisation plus réaliste avait été effectué sur le budget de l'État.

Il a considéré dès lors qu'il ne ressortait ni de l'avis du Haut conseil ni des autres éléments dont il disposait qu'une telle intention aurait entaché les hypothèses économiques et les prévisions de recettes et de charges sur lesquelles se fondait le texte déféré.

¹ Une première saisine déposée par des députés appartenant aux groupes Nouvelle gauche, Gauche démocrate et républicaine et la France insoumise, puis une autre saisine déposée par des députés appartenant au groupe Les Républicains.



II. – Rejet des griefs de procédure tirés de la méconnaissance des exigences de présentation des projets de loi de finances

Les députés auteurs de la première saisine soutenaient que les conséquences de la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune et de son remplacement par l'impôt sur la fortune immobilière n'avaient pas fait l'objet d'une évaluation préalable (article 31) et que la réforme du régime d'imposition des revenus du capital perçus par les personnes physiques aurait été insuffisamment éclairée par l'évaluation préalable jointe au projet de loi de finances, faute de prendre en compte les comportements d'optimisation fiscale susceptibles d'en découler et faute d'analyser ses conséquences budgétaires postérieures à 2019 (article 28).

Le Conseil constitutionnel a sommairement rejeté ces griefs lors de l'examen de chacun des articles concernés, estimant « *au regard du contenu de l'évaluation préalable relative à [chacun de ces articles] annexée au projet de loi de finances* » que la méconnaissance des exigences de présentation des projets de loi de finances découlant de la loi organique du 1^{er} août 2001 devait, « *en tout état de cause* », être écartée.

III. – Conformité à la Constitution de la réforme de la taxe d'habitation (6° à 8° du I de l'article 5)

L'article 5 de la loi instaure un nouveau dégrèvement de la taxe d'habitation perçue par les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Le taux de ce dégrèvement, pris en charge par l'État et dont le bénéfice est subordonné à une condition de revenu des contribuables modulée en fonction du quotient familial, est fixé à 30 % du montant de la taxe d'habitation dû en 2018, 65 % en 2019 et 100 % au-delà.

a) Le Conseil constitutionnel a d'abord écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques (qui découle de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789)

À cet égard, il a notamment relevé que seuls 20 % environ des contribuables resteront assujettis à cette taxe à compter de 2020, que les dispositions contestées avaient été présentées au Parlement comme constitutives d'une étape dans la perspective d'une réforme plus globale de la fiscalité locale et que le législateur avait entendu diminuer l'imposition à la taxe d'habitation de la plus grande part de la population. Le Conseil constitutionnel a dès lors jugé que « *s'il n'a, ce faisant, pas réduit l'ensemble des disparités de situation entre contribuables inhérentes au régime de cette taxe sous l'effet de son évolution depuis sa création, le législateur s'est fondé, en retenant comme critère d'éligibilité à ce dégrèvement un plafond de revenu en fonction du quotient familial, sur un critère objectif et rationnel, en rapport avec l'objet de la loi.* »

Par un important considérant de principe, le Conseil constitutionnel a toutefois expressément réservé sa position concernant l'examen des étapes ultérieures de la réforme de la taxe d'habitation, indiquant que la déclaration de conformité ainsi prononcée l'était « *sans préjudice de la possibilité pour le Conseil constitutionnel de réexaminer ces questions en fonction notamment de la façon dont sera traitée la situation des contribuables restant assujettis à la taxe d'habitation dans le cadre d'une réforme annoncée de la fiscalité locale* ».



b) Le Conseil constitutionnel a ensuite écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe d'autonomie financière des collectivités territoriales (énoncé à l'article 72-2 de la Constitution)

Aux termes de l'article 72-2 de la Constitution, « *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 (...)* ». Le Conseil constitutionnel a rappelé à titre liminaire qu'il résultait ainsi de la combinaison des articles 72-2 de la Constitution et L.O. 1114-2 du code général des collectivités territoriales, pris pour son application, « *que les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales s'entendent, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, du produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif ou qu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, mais encore lorsqu'elle procède à une répartition de ces recettes fiscales au sein d'une catégorie de collectivités territoriales.* »

En l'espèce, le Conseil constitutionnel a d'abord relevé que le dégrèvement contesté était entièrement pris en charge par l'État sur la base des taux globaux de taxe d'habitation applicables en 2017, qu'il n'affectait pas l'assiette de cette taxe, ne remettait pas en cause son caractère local, et que les communes demeuraient libres de fixer un taux de taxe d'habitation différent, auquel les bénéficiaires du dégrèvement seraient dès lors assujettis pour la part supérieure au taux applicable en 2017. Il en a dès lors conclu qu'« *en dépit de l'ampleur du dégrèvement, la taxe d'habitation continu[ait] de constituer une ressource propre des communes au sens de l'article 72-2 de la Constitution* ».

Jugeant ensuite que « *la conformité à la Constitution d'une disposition s'appréci[e] au regard du droit applicable lors de son adoption* », il a écarté les griefs tirés des conséquences supposées d'étapes ultérieures de la réforme de la taxe d'habitation.

Enfin, le Conseil constitutionnel a expressément rappelé, par un **considérant de principe**, que pourrait trouver à s'appliquer l'article L.O. 1114-4 du code général des collectivités territoriales, qui garantit la pérennité de l'autonomie financière des collectivités territoriales². Il a ainsi jugé que « *s'il apparaissait que, en raison de l'évolution des circonstances, et notamment par l'effet d'une modification des dispositions contestées, éventuellement conjuguée à d'autres causes, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources des communes devenait inférieure au seuil minimal déterminé par l'article L.O. 1114-3 du code général des collectivités territoriales, il appartiendrait à la loi de finances pour la deuxième année suivant celle de ce constat d'arrêter les mesures appropriées pour rétablir le degré d'autonomie financière des communes au niveau imposé par le législateur organique.* »

² Cet article prévoit que le Gouvernement transmette annuellement au Parlement un rapport faisant apparaître, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources ainsi que ses modalités de calcul et son évolution. Il instaure en outre un mécanisme correctif en cas de méconnaissance constatée du seuil minimal qu'il fixe à cette part.



IV. – Conformité à la Constitution du prélèvement forfaitaire unique les revenus du capital (article 28)

Le Conseil constitutionnel a écarté le grief tiré de la méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques dirigés contre l'article 28, qui soumet, à compter du 1^{er} janvier 2018, à un prélèvement forfaitaire unique les revenus du capital perçus par les personnes physiques (capitaux mobiliers, plus-values mobilières et certains revenus de l'assurance vie, de l'épargne logement et de l'actionnariat salarié).

V. – Conformité à la Constitution, pour l'essentiel, de la suppression de l'impôt sur la fortune et de la création d'un impôt sur la fortune immobilière (article 31)

L'article 31 de la loi déferée supprime l'impôt sur la fortune (ISF) et crée un impôt sur la fortune immobilière (IFI), annuel, et auquel sont soumises les personnes physiques lorsque la valeur de leurs actifs immobiliers est supérieure à 1 300 000 euros.

Le Conseil constitutionnel a écarté successivement les nombreux griefs dirigés contre les dispositions déterminant l'assiette de cet impôt, estimant notamment que le législateur s'était fondé sur des critères objectifs et rationnels, qu'il n'avait pas méconnu les principes d'égalité devant les charges publiques et d'égalité devant la loi, que les dispositions contestées ne portaient pas atteinte à la garantie des droits ou à une situation légalement acquise, ni ne remettaient en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations, qu'elles n'étaient ni inintelligibles, ni entachées d'incompétence négative, et qu'elles ne portaient pas atteinte au droit de propriété.

S'il a ainsi jugé conforme à la Constitution l'essentiel du régime de l'impôt sur la fortune immobilière, le Conseil constitutionnel a néanmoins **censuré** une disposition qui traitait différemment les titulaires d'usufruits selon la date de leur constitution (second alinéa du A du paragraphe IX de l'article 31), jugeant que cette différence de traitement n'était justifiée ni par une différence de situation, ni par un motif d'intérêt général.

VI. – Autres dispositions déclarées conformes à la Constitution

Le Conseil constitutionnel a, en outre, déclaré **conformes** à la Constitution :

- la modification de la fiscalité applicable aux navires de plaisance ou de sport, aux voitures de sport et aux véhicules d'occasion (certaines dispositions de l'article 33 et les articles 34 et 36) ;
- la fixation du montant de la dotation globale de fonctionnement attribuée par l'État aux collectivités territoriales (certaines dispositions du I et le IX de l'article 41) ;
- la réforme des aides au logement et des règles de fixation des loyers dans le parc locatif social (certaines dispositions du I et du III de l'article 126) ;
- et la fin du remboursement par l'État aux sociétés d'assurance et aux mutuelles d'une fraction de la majoration légale de certaines rentes viagères servies à leurs clients (article 142).



VII. – Censure du régime dérogatoire au droit commun pour la répartition du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises entre la métropole de Lyon et la région Auvergne-Rhône-Alpes (article 85)

L'article 85, introduit à l'Assemblée nationale en première lecture, prévoyait un régime dérogatoire au droit commun pour la répartition du produit de la **cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises** entre la **métropole de Lyon** et la région Auvergne-Rhône-Alpe.

Faisant droit aux griefs soulevés contre cet article par les trois saisines parlementaires, et estimant que le législateur ne s'était pas fondé sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec le but qu'il s'est proposé, le Conseil constitutionnel a censuré ces dispositions.

VIII. – Censure d'office de six cavaliers budgétaires

Se saisissant **d'office** de six « cavaliers budgétaires », dont cinq **demandes de rapport au Parlement**, le Conseil constitutionnel a précisé cette année³ à titre liminaire que, « *quel que puisse être l'intérêt de la production par le Gouvernement de rapports sur des politiques publiques, seuls peuvent être prévus par une loi de finances, en vertu de [la] loi organique [relative aux lois de finances], des rapports susceptibles d'améliorer l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques.* »

Relevant, selon son considérant traditionnel en la matière, que « *ces dispositions ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État, qu'elles n'ont pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État, qu'elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières[et qu'elles ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques]* », il a dès lors censuré, au motif qu'ils n'avaient pas leur place dans une loi de finances : l'article 32 (ouverture aux souscripteurs des contrats de retraite assurantielle d'entreprise par capitalisation de la possibilité d'un rachat en capital lors de la cessation de l'activité professionnelle), l'article 127 (rapport sur la création d'une base de données relative au logement des bénéficiaires d'aides personnelles au logement), l'article 145 (rapport sur les enjeux relatifs à la préparation du rétablissement d'une frontière douanière avec le Royaume-Uni dans la perspective du « Brexit »), l'article 150 (rapport sur un soutien renforcé à l'enseignement des langues et cultures d'Outre-mer), l'article 152 (rapport sur les possibilités d'extension et de renforcement des mesures prévues par le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité en faveur des filières de diversification agricole) et l'article 153 (rapport sur les possibilités d'étendre les mesures prévues par le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité au secteur de la pêche).

³ Comme il l'avait fait quelques jours plus tôt dans sa décision statuant sur la conformité à la Constitution de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.