



Vous êtes ici > [Accueil](#) > [Français](#) > [Les décisions](#) > [Accès par date](#) > [2017](#) > [2017-758 DC](#)

Décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017

Loi de finances pour 2018

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi de finances pour 2018 sous le n° 2017-758 DC, le 22 décembre 2017, par MM. Olivier FAURE, Mmes Éricka BAREIGTS, Delphine BATHO, Marie-Noëlle BATTISTEL, Gisèle BIÉMOURET, MM. Christophe BOUILLON, Jean-Louis BRICOUT, Luc CARVOUNAS, Alain DAVID, Mme Laurence DUMONT, MM. Guillaume GAROT, David HABIB, Christian HUTIN, Régis JUANICO, Mme Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Stéphane LE FOLL, Serge LETCHIMY, Mmes Josette MANIN, George PAU-LANGEVIN, Christine PIRES BEAUNE, MM. Dominique POTIER, Joaquim PUEYO, François PUPPONI, Mme Valérie RABAULT, M. Hervé SAULIGNAC, Mmes Cécile UNTERMAIER, Hélène VAINQUEUR-CHRISTOPHE, MM. Boris VALLAUD, Bruno-Nestor AZEROT, Mme Huguette BELLO, MM. Moetaï BROTHERSON, Jean-Philippe NILOR, Gabriel SERVILLE, Alain BRUNEEL, Mme Marie-George BUFFET, MM. André CHASSAIGNE, Pierre DHARRÉVILLE, Jean-Paul DUFREGNE, Mme Elsa FAUCILLON, MM. Sébastien JUMEL, Jean-Paul LECOQ, Stéphane PEU, Fabien ROUSSEL, Hubert WULFRANC, Mme Clémentine AUTAIN, MM. Ugo BERNALICIS, Éric COQUEREL, Alexis CORBIÈRE, Mme Caroline FIAT, MM. Bastien LACHAUD, Michel LARIVE, Jean-Luc MÉLÉNCHON, Mmes Danièle OBONO, Mathilde PANOT, MM. Loïc PRUD'HOMME, Adrien QUATENNENS, Jean-Hugues RATENON, Mmes Muriel RESSIGUIER, Sabine RUBIN, M. François RUFFIN et Mme Bénédicte TAURINE, députés.

Il a également été saisi, le 22 décembre 2017, par MM. Christian JACOB, Damien ABAD, Mme Emmanuelle ANTHOINE, M. Julien AUBERT, Mme Nathalie BASSIRE, M. Thibault BAZIN, Mmes Valérie BAZIN-MALGRAS, Valérie BEAUVAIS, Émilie BONNIVARD, MM. Jean-Yves BONY, Jean-Claude BOUCHET, Mme Valérie BOYER, MM. Bernard BROCHAND, Gilles CARREZ, Éric CIOTTI, Pierre CORDIER, Mme Josiane CORNELOUP, M. François CORNUT-GENTILLE, Mme Marie-Christine DALLOZ, MM. Bernard DEFLESSELLES, Rémi DELATTE, Vincent DESCOEUR, Fabien DI FILIPPO, Éric DIARD, Julien DIVE, Mmes Marianne DUBOIS, Virginie DUBY-MULLER, MM. Pierre-Henri DUMONT, Jean-Jacques FERRARA, Nicolas FORISSIER, Laurent FURST, Jean-Jacques GAULTIER, Mme Annie GENEVARD, MM. Claude GOASGUEN, Philippe GOSSELIN, Jean-Carles GRELIER, Michel HERBILLON, Patrick HETZEL, Mansour KAMARDINE, Mmes Brigitte KUSTER, Valérie LACROUTE, MM. Guillaume LARRIVÉ, Marc LE FUR, Mme Constance LE GRIP, M. Sébastien LECLERC, Mme Geneviève LEVY, MM. David LORION, Emmanuel MAQUET, Olivier MARLEIX, Jean-Louis MASSON, Mme Frédérique MEUNIER, MM. Maxime MINOT, Jérôme NURY, Jean-François PARIGI, Éric PAUGET, Mme Bérengère POLETTI, MM. Aurélien PRADIÉ, Didier QUENTIN, Alain RAMADIER, Frédéric REISS, Bernard REYNES, Vincent ROLLAND, Raphaël SCHELLENBERGER, Jean-Marie SERMIER, Jean-Charles TAUGOURDEAU, Guy TEISSIER, Mmes Laurence TRASTOUR-ISNART, Isabelle VALENTIN, MM. Pierre VATIN, Patrice VERCHÈRE, Charles de la VERPILLIÈRE, Arnaud VIALA, Michel VIALAY, Jean-Pierre VIGIER, Stéphane VIRY, Éric WOERTH, Charles de COURSON et Michel ZUMKELLER, députés.

Il a également été saisi, le 22 décembre 2017, par MM. Bruno RETAILLEAU, Pascal ALLIZARD, Serge BABARY,



Jean-Pierre BANSARD, Jérôme BASCHER, Philippe BAS, Arnaud BAZIN, Mmes Martine BERTHET, Anne-Marie BERTRAND, M. Jean BIZET, Mme Christine BONFANTI-DOSSAT, MM. François BONHOMME, Bernard BONNE, Mme Pascale BORIES, M. Gilbert BOUCHET, Mme Céline BOULAY-ESPERONNIER, M. Max BRISSON, Mme Marie-Thérèse BRUGUIÈRE, MM. François-Noël BUFFET, François CALVET, Christian CAMBON, Mme Agnès CANAYER, MM. Jean-Noël CARDOUX, Jean-Claude CARLE, Mme Anne CHAIN-LARCHÉ, MM. Patrick CHAIZE, Pierre CHARON, Alain CHATILLON, Mme Marie-Christine CHAUVIN, M. Guillaume CHEVROLLIER, Mme Marta de CIDRAC, MM. Pierre CUYPERS, Philippe DALLIER, René DANESI, Mme Laure DARCOS, MM. Mathieu DARNAUD, Marc-Philippe DAUBRESSE, Mme Annie DELMONT-KOROPOULIS, M. Gérard DÉRIOT, Mmes Catherine DEROCHE, Jacky DEROMEDI, Chantal DESEYNE, Catherine DI FOLCO, MM. Philippe DOMINATI, Alain DUFAUT, Mme Catherine DUMAS, M. Laurent DUPLOMB, Mme Nicole DURANTON, M. Jean-Paul ÉMORINE, Mmes Dominique ESTROSI SASSONE, Jacqueline EUSTACHE-BRINIO, MM. Michel FORISSIER, Bernard FOURNIER, Christophe-André FRASSA, Pierre FROGIER, Jacques GENEST, Mme Frédérique GERBAUD, MM. Jordi GINESTA, Jean-Pierre GRAND, Daniel GREMILLET, François GROSDIDIER, Jacques GROSPERRIN, Mme Pascale GRUNY, MM. Charles GUENÉ, Jean-Raymond HUGONET, Benoît HURÉ, Jean-François HUSSON, Mmes Corinne IMBERT, Muriel JOURDA, MM. Alain JOYANDET, Roger KAROUTCHI, Guy-Dominique KENNEL, Marc LAMENIE, Mmes Élisabeth LAMURE, Christine LANFRANCHI-DORGAL, Florence LASSARADE, M. Daniel LAURENT, Mme Christine LAVARDE, MM. Antoine LEFÈVRE, Dominique de LEGGE, Ronan LE GLEUT, Jean-Pierre LELEUX, Sébastien LEROUX, Henri LEROY, Mmes Brigitte LHERBIER, Vivette LOPEZ, M. Michel MAGRAS, Mme Viviane MALET, MM. Didier MANDELLI, Jean-François MAYET, Mme Marie MERCIER, M. Sébastien MEURANT, Mme Brigitte MICOULEAU, MM. Alain MILON, Albéric de MONTGOLFIER, Mme Patricia MORHET-RICHAUD, MM. Jean-Marie MORISSET, Philippe MOUILLER, Philippe NACHBAR, Claude NOUGEIN, Olivier PACCAUD, Jean-Jacques PANUNZI, Philippe PAUL, Philippe PEMEZEC, Stéphane PIEDNOIR, Jackie PIERRE, François PILLET, Rémy POINTEREAU, Ladislav PONIATOWSKI, Mme Sophie PRIMAS, M. Christophe PRIOU, Mmes Catherine PROCACCIA, Frédérique PUISSAT, Isabelle RAIMOND-PAVERO, MM. Michel RAISON, Jean-François RAPIN, André REICHARDT, Mme Évelyne RENAUD-GARABEDIAN, MM. Charles REVET, Hugues SAURY, René-Paul SAVARY, Michel SAVIN, Alain SCHMITZ, Bruno SIDO, Jean SOL, Mmes Claudine THOMAS, Catherine TROENDLÉ, MM. Michel VASPART, Jean-Pierre VIAL et Jean-Pierre VOGEL, sénateurs.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances ;
- la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques ;
- le code des assurances ;
- le code civil ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de la construction et de l'habitation ;
- le code des douanes ;
- le code général des impôts ;
- la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 ;
- la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ;



- la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 ;
 - la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 ;
 - la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, adoptée définitivement par le Parlement le 4 décembre 2017 ;
 - l'avis du Haut conseil des finances publiques n° 2017-4 du 24 septembre 2017 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2018 ;
 - les observations du Gouvernement, enregistrées le 26 décembre 2017 ;
- Et après avoir entendu les rapporteurs ;
LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. Les députés et les sénateurs requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi de finances pour 2018. Les députés auteurs de la première saisine contestent la sincérité de la loi déférée. Ils contestent en outre certaines dispositions de ses articles 28 et 31, l'article 85 et certaines dispositions de l'article 126. Les députés auteurs de la deuxième saisine contestent, outre certaines dispositions de ses articles 5 et 31, l'article 85 et certaines dispositions de son article 126 et son article 142. Les sénateurs requérants contestent, outre certaines dispositions de ses articles 5, 31, 41, 85 et 126, ses articles 33, 34, 36 et 142.

- Sur la sincérité de la loi de finances :

2. Les députés auteurs de la première saisine soutiennent que la loi de finances pour 2018 contrevient au principe de sincérité budgétaire. Ils mettent en doute la pertinence des prévisions de recettes et critiquent l'évaluation des conséquences budgétaires de la création du prélèvement forfaitaire unique sur les revenus de l'épargne et de l'impôt sur la fortune immobilière, institués respectivement par les articles 28 et 31. Ils dénoncent également la sous-évaluation de plusieurs dépenses publiques.

3. Selon l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 mentionnée ci-dessus : « Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ». Il en résulte que la sincérité de la loi de finances de l'année se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine.

4. Dans son avis du 24 septembre 2017 mentionné ci-dessus, le Haut conseil des finances publiques a notamment relevé que pour « l'année 2018, sous réserve des incertitudes portant sur le chiffrage des mesures nouvelles, ... la prévision des recettes tirées des prélèvements obligatoires est prudente ». Tout en s'interrogeant sur le respect des objectifs de maîtrise de la dépense retenus par le Gouvernement, il a également noté qu'« un effort visant à une budgétisation plus réaliste a été effectué sur le budget de l'État ».



5. Il ne ressort ni de cet avis du Haut conseil des finances publiques 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. Le grief tiré du défaut de sincérité de la loi de finances doit ainsi être écarté.

- Sur certaines dispositions de l'article 5 :

6. L'article 5 de la loi déferée instaure un nouveau dégrèvement pris en charge par l'État de la taxe d'habitation perçue par les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Le 6° de son paragraphe I en détermine les modalités de calcul ainsi que le taux, de 30 %, pour l'année 2018. Le 7° du même paragraphe, combiné avec les 2 et 3 du paragraphe III, portent ce taux à 65 % en 2019 et à 100 % au-delà. Le 8° du paragraphe I subordonne l'éligibilité à ce dégrèvement à une condition de revenu modulée en fonction du quotient familial. Le reste des dispositions du paragraphe I et le paragraphe II prévoient certaines mesures de coordination, notamment avec les autres dégrèvements et exonérations existants. En vertu du paragraphe IV, le Gouvernement est tenu de remettre chaque année au Parlement un rapport sur la réforme ainsi instaurée et sur l'opportunité de substituer une autre ressource fiscale à la taxe d'habitation.

7. Selon les députés auteurs de la deuxième saisine et les sénateurs requérants, ces dispositions méconnaîtraient le principe d'égalité devant les charges publiques dans la mesure où l'instauration de ce nouveau dégrèvement conduira à ce que 80 % des redevables de la taxe d'habitation soient dispensés de l'acquitter, cette dernière taxe ne pesant plus alors que sur une minorité de contribuables. Les sénateurs requérants font en outre valoir qu'en retenant le revenu pour déterminer l'éligibilité au dégrèvement, le législateur ne s'est pas fondé sur un critère objectif et rationnel. Selon eux, le seuil applicable pour ce nouveau dégrèvement ne correspondrait pas à celui jusqu'alors retenu pour les autres exonérations et dégrèvements visant les foyers les plus modestes. En outre, le critère du revenu ne serait pas adapté à un dégrèvement de taxe d'habitation, celle-ci ayant vocation à « frapper la capacité contributive en fonction du logement occupé et des services locaux mis à la disposition de ses occupants, indépendamment de leurs revenus ». Enfin, ce critère aurait pour conséquence que, dans certaines communes, la taxe d'habitation ne soit plus acquittée que par un nombre très réduit de personnes, sur lesquelles porterait ensuite exclusivement toute hausse de cette fiscalité. Il en résulterait également une rupture d'égalité des communes devant les charges publiques, puisque le « pouvoir de taux effectif » de celles où la part des redevables n'acquittant aucune taxe sera la plus élevée « sera considérablement limité, voire inexistant ». Les députés auteurs de la deuxième saisine soulignent quant à eux que la majoration par demi-part retenue pour le calcul du seuil de revenu déterminant l'éligibilité au dégrèvement ne prendrait pas en compte la faculté contributive des contribuables, puisqu'un couple sans enfant serait avantagé par rapport à un couple avec deux enfants.

8. Les députés auteurs de la deuxième saisine et les sénateurs requérants font également valoir que l'article 5 violerait le principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités territoriales. Les sénateurs requérants observent, à cet égard, que, si le choix du dégrèvement est censé préserver les ressources propres des collectivités territoriales, la



pérennité de ce mécanisme de compensation n'est pas assurée. En outre, la liberté de taux laissée aux collectivités territoriales serait fictive dans la mesure où le fait qu'une hausse des taux ait pour effet de rendre à nouveau redevables de la taxe d'habitation ceux qui ne l'étaient plus rendra difficile de procéder à cette augmentation. Enfin, cette liberté de taux pourrait à l'avenir être restreinte par l'adoption d'un dispositif de limitation des hausses des taux susceptible d'être discuté dans le cadre de la conférence nationale des territoires.

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

9. Selon l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ». En vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives. En particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose. Cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.

10. En premier lieu, le nouveau dégrèvement de taxe d'habitation prévu aux 6° à 8° du paragraphe I de l'article 5 vise, en s'ajoutant aux dégrèvements et exonérations déjà existants, à dispenser progressivement, d'ici 2020, près de 80 % des redevables de l'acquittement de cette taxe au titre de leur résidence principale.

11. En deuxième lieu, le Conseil constitutionnel n'a pas un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement. Il ne saurait rechercher si les objectifs que s'est assignés le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé.

12. Par les dispositions contestées, qui ont été présentées au Parlement comme constitutives d'une étape dans la perspective d'une réforme plus globale de la fiscalité locale, le législateur a entendu diminuer l'imposition à la taxe d'habitation de la plus grande part de la population. 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.

13. En troisième lieu, en vertu de l'article 1414 C du code général des impôts rétabli par le 6° du paragraphe I de



l'article 5 de la loi déferée, le dégrèvement est calculé à partir des taux globaux d'imposition à la taxe d'habitation due au titre de 2017. Ces taux globaux sont seulement majorés des augmentations postérieures à 2017 pour la part qui résulte strictement des procédures de lissage, d'harmonisation, de convergence prévues en cas de création de communes nouvelles, de fusion d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de rattachement d'une commune à un tel établissement. Dès lors, toute autre augmentation de ce taux, après 2017, ne sera pas prise en compte dans le calcul du dégrèvement institué par les dispositions contestées. Il en résulte que manque en fait le grief tiré de ce que l'augmentation du taux de la taxe d'habitation voté par la commune serait supportée par les seuls contribuables ne bénéficiant pas du dégrèvement en cause. Pour le même motif, manque également en fait le grief selon lequel les communes comptant une proportion élevée de bénéficiaires du dégrèvement ne pourront pas augmenter de manière effective les recettes fiscales tirées de la taxe d'habitation.

14. En quatrième lieu, en vertu du paragraphe II bis de l'article 1417 du code général des impôts dans sa rédaction résultant de l'article 5 de la loi déferée, le dégrèvement s'applique aux contribuables dont le revenu n'excède pas « la somme de 27 000 € pour la première part de quotient familial, majorée de 8 000 € pour chacune des deux demi-parts suivantes et de 6 000 € pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la troisième ». En retenant ces majorations dégressives en fonction du nombre de demi-parts de quotient familial, le législateur a tenu compte des frais supplémentaires supportés par les ménages ayant des personnes à charge et n'a pas méconnu l'égalité devant les charges publiques.

15. Il résulte de ce qui précède que, 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, le grief tiré de la méconnaissance, par les dispositions contestées, de l'égalité devant les charges publiques doit être écarté.

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance de l'autonomie financière des collectivités territoriales :

16. Aux termes des trois premiers alinéas de l'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... ». L'article L.O. 1114-2 du code général des collectivités territoriales définit, au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, la notion de « ressources propres des collectivités territoriales ». Il prévoit que ces ressources « sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette... ». Il ressort de la combinaison de ces dispositions 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.

17. En premier lieu, le dégrèvement contesté est entièrement pris en charge par l'État sur la base des taux globaux de taxe d'habitation appliqués en 2017. En outre, il n'affecte pas l'assiette de cette taxe et ne remet pas en cause son caractère local. Enfin, les communes demeurent libres de fixer un taux de taxe d'habitation différent, auquel les bénéficiaires du dégrèvement contesté seront d'ailleurs assujettis, pour la part supérieure au taux appliqué en 2017. Ainsi, et en dépit de l'ampleur du dégrèvement, la taxe d'habitation continue de constituer une ressource propre des communes au sens de l'article 72-2 de la Constitution.

18. En deuxième lieu, la conformité à la Constitution d'une disposition s'appréciant au regard du droit applicable lors de son adoption, le grief tiré de ce qu'un mécanisme de limitation de la hausse des taux de taxe d'habitation pourrait être adopté à l'avenir ou de ce que le dégrèvement pourrait être remplacé par un autre dispositif doit être écarté.

19. En troisième lieu, et en tout état de cause, l'article L.O. 1114-4 du code général des collectivités territoriales tend à garantir la pérennité de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Il prévoit à cet effet que le Gouvernement transmettra au Parlement, pour une année donnée, au plus tard le 1er juin de la deuxième année qui suit, « 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 indique que « si, pour une catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres ne répond pas aux règles fixées à l'article L.O. 1114-3, les dispositions nécessaires sont arrêtées, au plus tard, par une loi de finances pour la deuxième année suivant celle où ce constat a été fait ». Dès lors, si, au vu de ce rapport, 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.

20. Par suite, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'autonomie financière des collectivités territoriales doit être écarté.

21. Il résulte de tout ce qui précède que les 6° à 8° du paragraphe I de l'article 5, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.



- Sur certaines dispositions de l'article 28 :

22. L'article 28 modifie le régime d'imposition des revenus du capital perçus par les personnes physiques. À compter du 1er janvier 2018, il soumet à un prélèvement forfaitaire unique, prévu au deuxième alinéa du a du 28° de son paragraphe I, les revenus de capitaux mobiliers, les plus-values mobilières et certains revenus de l'assurance vie, de l'épargne logement et de l'actionnariat salarié. Sauf exception, ce taux est fixé à 12,8 % par le huitième alinéa du a du 28° du paragraphe I.

23. Selon les députés auteurs de la première saisine, la réforme prévue par cet article 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. Ils critiquent par ailleurs l'allègement de la fiscalité du patrimoine mobilier auquel procède cet article et l'écart qui en résulte entre le niveau d'imposition des dividendes et celui des salaires. Ils soutiennent également que la suppression de l'imposition des revenus mobiliers selon le barème de l'impôt sur le revenu remettrait en cause la progressivité de cet impôt. Pour ces deux motifs, l'article 28 méconnaîtrait les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques.

. En ce qui concerne la méconnaissance des exigences de présentation des projets de loi de finances :

24. Aux termes du 8° de l'article 51 de la loi organique du 1er août 2001, est jointe au projet de loi de finances de l'année, pour les dispositions relevant du 2° du paragraphe I et du 7° du paragraphe II de l'article 34 de cette loi organique, « 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 ».

25. Au regard du contenu de l'évaluation préalable relative à l'article 28 annexée au projet de loi de finances, le grief tiré de la méconnaissance des exigences du 8° de l'article 51 de la loi organique du 1er août 2001 doit, en tout état de cause, être écarté.

. En ce qui concerne les griefs tirés de la méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques :

26. Selon l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle



punisse ». Le principe d'égalité devant la loi 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.

27. Les dispositions contestées mettent en place un prélèvement proportionnel pour l'imposition des principaux revenus du capital, actuellement soumis au barème de l'impôt sur le revenu, et fixent son taux à 12,8 %. Elles portent ainsi à 30 % le taux global d'imposition de ces revenus, compte tenu de l'augmentation des contributions sociales sur les revenus du patrimoine et les revenus de placement résultant de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 mentionnée ci-dessus.

28. Ainsi qu'il résulte des travaux préparatoires, le législateur a entendu diminuer les taux marginaux d'imposition des revenus du capital et améliorer la lisibilité et la prévisibilité de la fiscalité qui leur est applicable.

29. Le Conseil constitutionnel n'a pas un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement. Il ne saurait rechercher si les objectifs que s'est assignés le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé.

30. En premier lieu, la différence de traitement instituée par les dispositions contestées entre, d'une part, les revenus du capital désormais soumis au nouveau prélèvement proportionnel et, d'autre part, les autres catégories de revenus demeurant soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu, repose sur une différence de situation entre ces catégories de revenus.

31. En second lieu, d'une part, si les dispositions contestées instaurent un prélèvement proportionnel pour l'imposition des principaux revenus du capital, les contribuables ont la faculté, ouverte par le b du 28° du paragraphe I de l'article 28, d'opter pour la soumission des revenus en cause au barème de l'impôt sur le revenu. D'autre part, les autres types de revenus précédemment soumis au barème progressif de cet impôt le demeurent. Dès lors, les dispositions contestées ne remettent pas en cause le caractère progressif du montant de l'imposition globale du revenu des personnes physiques.

32. Par conséquent, les griefs tirés de la méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques doivent être écartés. Les deuxième et huitième alinéas du a du 28° du paragraphe I de l'article 28, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.



- Sur certaines dispositions de l'article 31 :

33. L'article 31 supprime l'impôt de solidarité sur la fortune et crée l'impôt sur la fortune immobilière.

. En ce qui concerne la méconnaissance des exigences de présentation des projets de loi de finances :

34. Les députés auteurs de la première saisine soutiennent que l'article 31 n'a pas été adopté selon une procédure conforme dès lors 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'ont pas fait l'objet d'une évaluation préalable telle qu'imposée par les dispositions du 8° de l'article 51 de la loi organique du 1er août 2001.

35. Au regard du contenu de l'évaluation préalable relative à l'article 31 annexée au projet de loi de finances, le grief tiré de la méconnaissance des exigences du 8° de l'article 51 de la loi organique du 1er août 2001 doit, en tout état de cause, être écarté.

. En ce qui concerne certaines dispositions de l'article 31 :

S'agissant de certaines dispositions des articles 964 et 965 du code général des impôts :

36. L'article 964 du code général des impôts, dans sa rédaction résultant des sixième à quatorzième alinéas de l'article 31, institue un impôt annuel désigné sous le nom d'impôt sur la fortune immobilière. Aux termes de cet article 964, sont soumises à cet impôt les personnes physiques lorsque la valeur de leurs actifs immobiliers est supérieure à 1 300 000 euros.

37. L'article 965 du même code, dans sa rédaction résultant des dix-septième à vingt-huitième alinéas de l'article 31, prévoit que l'assiette de cet impôt est constituée par la valeur nette, au 1er janvier de l'année, de l'ensemble des biens et droits immobiliers, ainsi que des parts ou actions des sociétés et organismes à hauteur de la fraction de leur valeur représentative de biens ou droits immobiliers, appartenant à la personne ou aux personnes soumises à l'imposition. Le quatrième alinéa de l'article 965 prévoit que, pour déterminer la fraction précitée, il est appliqué à la valeur des parts ou actions un coefficient prenant notamment en compte la valeur vénale réelle des biens ou droits immobiliers



imposables et la valeur vénale réelle de l'ensemble des actifs de la société. Le cinquième alinéa de l'article 965 exclut de l'assiette de l'impôt les parts ou actions de sociétés ou d'organismes ayant une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale dont le redevable détient moins de 10 % du capital et des droits de vote. Le neuvième alinéa exclut de cette même assiette les biens ou droits immobiliers détenus directement par une société ou un organisme lorsqu'ils sont affectés à l'activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale de la société ou de l'organisme qui les détient.

38. Les députés auteurs de la première saisine considèrent que l'assiette de l'impôt sur la fortune immobilière n'est pas cohérente au regard de l'objectif poursuivi par le législateur et méconnaît en conséquence le principe d'égalité devant les charges publiques. Selon eux, l'impôt créé ayant pour objet d'orienter les détenteurs de patrimoine vers l'investissement productif, il n'y a pas lieu d'inclure dans son assiette tous les actifs immobiliers ni d'en exclure les biens mobiliers improductifs tels que les objets d'art ou certains placements mobiliers. Ils contestent également au regard de la garantie des droits et de la « sécurité juridique » le premier alinéa de l'article 964 en raison de son imprécision, celui-ci n'indiquant pas si les immeubles par destination sont inclus dans l'assiette de l'impôt sur la fortune immobilière. Ils font grief au quatrième alinéa de l'article 965 de méconnaître les mêmes principes au motif qu'il impose, pour déterminer l'assiette de l'impôt sur la fortune immobilière, de déterminer la valeur vénale d'un bien immobilier, laquelle serait complexe et difficile à établir.

39. Les députés auteurs de la deuxième saisine contestent également l'assiette de l'impôt sur la fortune immobilière. Ils soutiennent que, l'objet de cet impôt étant de taxer le patrimoine improductif, la distinction faite par le législateur entre le patrimoine immobilier et le patrimoine mobilier n'est pas pertinente. Ils en concluent une méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques.

40. Les sénateurs requérants concluent également à l'inconstitutionnalité de l'article 965. En effet, en excluant de l'assiette de l'impôt sur la fortune immobilière les biens immobiliers détenus par des sociétés lorsque ceux-ci sont affectés à leur activité et en n'excluant pas les mêmes biens immobiliers lorsqu'ils sont donnés à bail, le législateur aurait méconnu l'égalité devant la loi et devant les charges publiques. Ils estiment par ailleurs qu'en ne prévoyant pas de règles d'exonération similaires à celles prévues dans le cadre de l'impôt de solidarité sur la fortune, pour les parts ou actions ayant fait l'objet d'un engagement de conservation, le législateur a porté atteinte à une situation légalement acquise et aux effets pouvant être légitimement attendus d'une telle situation. Ils ajoutent enfin que le 3° de l'article 965 ne satisfait pas à l'exigence d'intelligibilité de la loi dès lors qu'il prévoit que le redevable de bonne foi peut faire l'objet d'un rehaussement s'il démontre « qu'il n'était pas en mesure de disposer des informations nécessaires à l'estimation de la fraction de la valeur des parts ou actions... représentative des biens ou droits immobiliers qu'il détient indirectement ». Selon eux, il ne serait pas possible de connaître le sens et la portée de cette disposition. Il en résulterait également une méconnaissance de l'article 34 de la Constitution.

41. En premier lieu, d'une part, l'impôt sur la fortune immobilière, dont l'assiette est composée de l'ensemble des actifs immobiliers, entre dans la catégorie des « impositions de toutes natures » mentionnées à l'article 34 de la Constitution,



dont il appartient au législateur de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement sous réserve de respecter les principes et règles de valeur constitutionnelle. En instaurant cet impôt, le législateur a entendu, dans un objectif de rendement budgétaire, créer une contribution spécifique pesant sur les actifs immobiliers autres que ceux affectés par le propriétaire à sa propre activité professionnelle. Dès lors, il ne saurait en tout état de cause être reproché au législateur d'avoir intégré dans l'assiette de l'impôt sur la fortune immobilière des biens contribuant au financement des entreprises ou d'en avoir exclu des biens qualifiés d'« improductifs » par les requérants.

42. D'autre part, en excluant de l'assiette de cet impôt les immeubles détenus directement ou indirectement par une société lorsqu'ils sont affectés à son activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, le législateur a entendu limiter l'imposition instituée aux biens non professionnels et ne pas pénaliser la détention de biens immobiliers pour l'exercice de ces activités. Dès lors, il pouvait traiter différemment les biens immobiliers détenus par des sociétés pour l'exercice de leur activité et ceux loués à des tiers, y compris lorsqu'ils sont affectés par le locataire à une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale.

43. Par conséquent, en déterminant ainsi l'assiette de l'impôt, le législateur s'est fondé sur des critères objectifs et rationnels. Il n'a pas méconnu le principe d'égalité devant les charges publiques.

44. En deuxième lieu, 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 ». 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. Ce faisant, il ne saurait toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles. 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.

45. D'une part, en application des trois premiers alinéas de l'article 885 I bis du code général des impôts, abrogé par l'article 31 de la loi déferée : « Les parts ou les actions d'une société ayant une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale ne sont pas comprises dans les bases d'imposition à l'impôt de solidarité sur la fortune, à concurrence des trois quarts de leur valeur si les conditions suivantes sont réunies : - a. Les parts ou les actions mentionnées ci-dessus doivent faire l'objet d'un engagement collectif de conservation pris par le propriétaire, pour lui et ses ayants cause à titre gratuit avec d'autres associés ; - b. L'engagement collectif de conservation doit porter sur au moins 20 % des droits financiers et des droits de vote attachés aux titres émis par la société s'ils sont admis à la négociation sur un marché réglementé ou, à défaut, sur au moins 34 % des parts ou actions de la société ». L'exonération partielle est acquise au terme d'un délai global de conservation de six ans.

46. Les règles relatives à l'assiette de l'impôt sur la fortune immobilière ne comportent pas de mesure d'exonération



similaire pour ces parts ou actions. Toutefois, il ne résulte pas des dispositions contestées, ni de l'abrogation de l'article 885 I bis précité, une remise en cause des effets passés des règles d'exonération prévues par cet article dans le cadre de l'impôt de solidarité sur la fortune. En outre, cet impôt étant supprimé, ces règles d'exonération deviennent sans objet pour l'avenir. Enfin, il ne peut être déduit d'une exonération d'impôt au titre de certains biens un droit acquis à conserver le bénéfice de cette exonération dans le cadre d'un nouvel impôt incluant dans son assiette les mêmes biens. Les dispositions contestées ne portent donc pas atteinte à une situation légalement acquise, ni ne remettent en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations.

47. D'autre part, en tout état de cause, le fait que le législateur n'ait pas précisé que les immeubles par destination entrent dans l'assiette de l'impôt sur la fortune immobilière et qu'il ait prévu l'évaluation par le redevable de ses biens immobiliers, ne porte pas atteinte à la garantie des droits.

48. Il résulte de ce qui précède que le grief tiré de l'atteinte aux exigences constitutionnelles de l'article 16 de la Déclaration de 1789 doit être écarté.

49. En troisième lieu, l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques.

50. En prévoyant que le contribuable de bonne foi ne peut faire l'objet d'un rehaussement s'il « démontre qu'il n'était pas en mesure de disposer des informations nécessaires à l'estimation de la fraction de la valeur des parts ou actions... représentative des biens ou droits immobiliers qu'il détient indirectement », le législateur a entendu prendre en compte les éventuelles difficultés pour un redevable à connaître les actifs taxables dont il est indirectement propriétaire. Cette disposition n'est ni inintelligible ni entachée d'incompétence négative.

51. Il résulte de tout ce qui précède que les sixième à quatorzième alinéas, les dix-septième à vingt-et-unième alinéas, le vingt-cinquième et le vingt-septième alinéas du paragraphe I de l'article 31, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

S'agissant de certaines dispositions de l'article 968 du code général des impôts et du second alinéa du A du paragraphe IX de l'article 31 de la loi déferée :

52. Le premier alinéa de l'article 968 du code général des impôts, dans sa rédaction résultant des trente-quatrième à trente-huitième alinéas de l'article 31, prévoit que les actifs mentionnés à l'article 965 du même code grevés d'un usufruit, d'un droit d'habitation ou d'un droit d'usage accordé à titre personnel sont compris dans le patrimoine de l'usufruitier ou du titulaire du droit pour leur valeur en pleine propriété. Toutefois, en application du deuxième alinéa et du 1° de ce même article 968, lorsque la constitution de l'usufruit résulte « de l'application de l'article 757 du code civil, de l'article 767 du même code dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2001-1135 du 3 décembre 2001 relative aux droits du conjoint survivant et des enfants adultérins et modernisant diverses dispositions de droit successoral, de l'article 1094 dudit code dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités ou de l'article 1098 du même code », ces actifs sont compris dans les patrimoines de l'usufruitier et du nu-proprétaire suivant les proportions fixées par l'article 669 du code général des impôts. Selon le second alinéa du A du paragraphe IX de l'article 31 de la loi déferée, s'agissant des démembrements opérés en application de l'article 757 du code civil, la règle de répartition précitée s'applique uniquement aux démembrements opérés à compter du 1er janvier 2018.

53. Les sénateurs requérants soutiennent tout d'abord que les dispositions du 1° de l'article 968 sont inintelligibles. En effet, en faisant référence à l'article 757 du code civil, sans préciser la version de cet article, le législateur n'aurait pas permis de déterminer la portée du texte contesté. De la même manière, en citant l'article 1094 du même code « dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 », le législateur aurait laissé subsister une ambiguïté sur celle des versions antérieures qu'il entendait viser. En outre, en ne « visant que quatre des articles du code civil traitant ou ayant traité des droits démembres, du conjoint survivant » et « en ne donnant aucune définition précise des situations qu'il vise », il ne serait pas possible de comprendre la volonté du législateur. Il en résulterait également une méconnaissance du principe du consentement à l'impôt et de l'article 34 de la Constitution. Les mêmes sénateurs font ensuite grief à ce 1° de méconnaître le principe d'égalité devant les charges publiques. Selon eux, en traitant différemment la situation de l'usufruitier et du nu-proprétaire selon que l'usufruit a été créé conventionnellement ou légalement, le législateur aurait fait preuve d'incohérence. Ces dispositions entraîneraient également une discrimination entre les enfants selon les règles successorales applicables. Par ailleurs, en prévoyant l'application du 1° de l'article 968 aux démembrements résultant de l'application de l'article 757 du code civil postérieurs au 1er janvier 2018, le législateur aurait créé une inégalité injustifiée. Enfin, en imposant la prise en compte de biens grevés d'usufruit dans le patrimoine du nu-proprétaire pour l'assiette de l'impôt sur la fortune immobilière, y compris lorsque le démembrement n'a pas été voulu par le nu-proprétaire, le législateur aurait porté atteinte au droit de propriété.

Quant à certaines dispositions de l'article 968 du code général des impôts :

54. En premier lieu, les dispositions contestées visent précisément les hypothèses dans lesquelles elles s'appliquent. Le grief tiré de leur inintelligibilité doit donc être écarté.

55. En deuxième lieu, l'article 968 pose le principe selon lequel, pour l'assiette de l'impôt sur la fortune immobilière, les biens grevés d'un usufruit sont compris dans le patrimoine de l'usufruitier pour leur valeur en pleine propriété. Par



exception, le 1° de cet article prévoit que, dans des hypothèses où la constitution de l'usufruit procède des prévisions de la loi civile, l'actif grevé d'un usufruit est compris dans les patrimoines de l'usufruitier et du nu-proprétaire suivant des proportions fixées par le législateur en fonction de l'âge de l'usufruitier. La différence de traitement instituée repose donc sur une différence de situation, selon que l'usufruit est soit constitué par détermination de la loi, soit procède d'une convention ou d'un testament. Elle résulte de la volonté du législateur de faire peser sur l'usufruitier la charge de l'impôt sur la fortune immobilière lorsque celui-ci était le plein propriétaire initial du bien immobilier et que le démembrement procède de sa volonté, et, au contraire, de faire peser cette charge sur l'usufruitier et le nu-proprétaire à hauteur de la valeur de l'usufruit et de la nue-proprété dans les autres situations. La différence de traitement établie par le législateur est donc fondée sur des critères objectifs et rationnels, en rapport avec le but qu'il s'est assigné. Le grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques doit donc être écarté.

56. En troisième lieu, la propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789. Selon son article 17 : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ». En l'absence de privation du droit de propriété au sens de cet article, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi.

57. En instituant un impôt sur la fortune immobilière, le législateur a entendu frapper la capacité contributive que confère la détention d'un ensemble de biens et de droits immobiliers. En décidant, dans certaines hypothèses, d'assujettir à cet impôt le nu-proprétaire à hauteur de la valeur de sa nue-proprété, le législateur n'a, compte tenu du tarif de cet impôt limité aux redevables dont le patrimoine immobilier a une valeur nette taxable égale ou supérieure à 1 300 000 euros, pas porté atteinte au droit de propriété.

58. Il résulte de ce qui précède que les trente-quatrième et trente-sixième alinéas du paragraphe I de l'article 31, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

Quant au second alinéa du A du paragraphe IX de l'article 31 :

59. En prévoyant que la règle de répartition entre l'usufruitier et le nu-proprétaire prévue au deuxième alinéa de l'article 968 s'applique, s'agissant des démembrements issus des dispositions de l'article 757 du code civil, seulement pour ceux postérieurs au 1er janvier 2018, le second alinéa du A du paragraphe IX de l'article 31 de la loi déferée traite différemment les titulaires d'usufruits constitués en application de l'article 757 du code civil selon leur date de constitution. Cette différence de traitement n'est ni justifiée par une différence de situation ni par un motif d'intérêt général. Dès lors, le second alinéa du A du paragraphe IX de l'article 31 de la loi déferée, qui est contraire au principe d'égalité, doit être déclaré contraire à la Constitution.



S'agissant des articles 971 et 972 du code général des impôts :

60. L'article 971 du code général des impôts, dans sa rédaction résultant des quarante-troisième et quarante-quatrième alinéas de l'article 31 de la loi déferée, soumet à l'impôt sur la fortune immobilière les biens immobiliers faisant l'objet d'un crédit-bail ou d'un contrat de location accession à la propriété immobilière. L'article 972 du même code, dans sa rédaction résultant du quarante-cinquième alinéa de l'article 31, procède de même s'agissant de la fraction de la valeur de rachat des contrats d'assurance-vie ou de capitalisation représentative des unités de compte constituées de droits ou biens immobiliers ou de parts de sociétés ou d'organismes détenant de tels biens.

61. Les sénateurs requérants font valoir que l'intégration dans l'assiette de l'impôt sur la fortune immobilière de biens dont le redevable ne deviendra propriétaire qu'à l'issue du crédit-bail ou du contrat de location accession à la propriété immobilière méconnaît l'exigence de respect des facultés contributives des redevables de l'impôt. Ils formulent le même grief s'agissant des contrats d'assurance-vie ou de capitalisation qui ne confèrent à leurs souscripteurs aucun droit réel sur les actifs immobiliers en cause. Ils critiquent également le fait que la date d'entrée en vigueur de l'article 972 interdira aux détenteurs des contrats en cause de « procéder aux arbitrages patrimoniaux destinés à faire le choix de ne pas être soumis » à l'impôt sur la fortune immobilière, ce qui porterait atteinte à leur droit de propriété.

62. En premier lieu, d'une part, en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu traiter de la même manière, s'agissant de l'article 971, les personnes acquérant un bien immobilier, qu'elles financent cette acquisition par l'emprunt ou qu'elles la financent par un crédit-bail ou par une location accession à la propriété immobilière. Il a également entendu, s'agissant de l'article 972, que les personnes qui recueillent le produit des actifs immobiliers constituant le sous-jacent des unités de compte du contrat d'assurance-vie ou de capitalisation qu'elles ont souscrit soient traitées de la même manière que celles percevant les fruits de parts de sociétés civiles immobilières.

63. D'autre part, afin de prendre en compte les spécificités du crédit-bail ou de la location accession à la propriété immobilière, dans lesquels la propriété du bien n'est susceptible d'être acquise qu'à l'issue de l'opération, l'article 971 prévoit que la valeur des biens en cause n'entre dans l'assiette de l'impôt sur la fortune immobilière qu'après déduction du montant des loyers ou redevances et du montant de l'option d'achat restant à courir jusqu'au terme du contrat. L'article 972 prévoit quant à lui que la valeur de rachat des contrats d'assurance-vie ou de capitalisation n'est prise en compte qu'à hauteur de la fraction correspondant à la valeur représentative des unités de compte constituées d'actifs immobiliers.

64. Dès lors, en assujettissant ce type d'actifs à l'impôt sur la fortune immobilière, le législateur, qui s'est fondé sur des critères objectifs et rationnels en rapport direct avec le but qu'il s'est fixé, n'a pas fait peser sur ces catégories de



contribuables une charge excessive au regard de la capacité contributive que leur confère la détention de ces actifs.

65. En second lieu, le grief tiré de ce que la date d'entrée en vigueur de l'article 972 interdirait aux souscripteurs des contrats d'assurance-vie et de capitalisation de modifier avant cette date la composition de leur patrimoine manque en fait.

66. Il résulte de tout ce qui précède que les quarante-troisième à quarante-cinquième alinéas du paragraphe I de l'article 31 de la loi déferée, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

S'agissant de certaines dispositions de l'article 973 du code général des impôts :

67. L'article 973 du code général des impôts, dans sa rédaction résultant des cinquante-troisième à soixante-deuxième alinéas de l'article 31, détermine les règles d'évaluation des biens inclus dans l'assiette de l'impôt sur la fortune immobilière. Selon son deuxième alinéa, un abattement de 30 % est effectué sur la valeur vénale réelle de l'immeuble lorsque celui-ci est occupé à titre de résidence principale par son propriétaire.

68. Les députés auteurs de la première saisine font grief au deuxième alinéa de l'article 973 de méconnaître le principe d'égalité devant la loi, l'abattement en faveur de la résidence principale leur apparaissant non justifié au regard des objectifs de la loi « qui visent à dynamiser l'investissement productif ».

69. Toutefois, la différence de traitement résultant de l'abattement contesté est justifiée par l'intérêt général qui s'attache à la promotion de l'accession à la propriété de la résidence principale. Cette différence de traitement étant en rapport avec l'objet de la loi, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi doit être écarté.

70. Le cinquante-quatrième alinéa du paragraphe I de l'article 31, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

S'agissant de certaines dispositions de l'article 974 du code général des impôts :



71. L'article 974 du code général des impôts, dans sa rédaction résultant des soixante-cinquième à soixante-dix-huitième alinéas de l'article 31, détermine le passif déductible de l'assiette de l'impôt sur la fortune immobilière. Son paragraphe I prévoit que certaines dettes sont déductibles de la valeur des biens ou droits immobiliers et des parts ou actions taxables. Son paragraphe II prévoit des règles de déductibilité spécifiques pour les prêts prévoyant le remboursement du capital au terme du contrat et les prêts ne prévoyant pas de terme pour le remboursement du capital. Son paragraphe III dispose que ne sont pas déductibles les dettes correspondant à des prêts contractés directement ou indirectement auprès de certaines personnes et, notamment, selon le 1° de ce paragraphe, auprès du redevable, de son conjoint, partenaire ou concubin ou des enfants mineurs de ces personnes. Son paragraphe IV prévoit des règles spécifiques de déductibilité, moins favorables, lorsque la valeur vénale des biens taxables excède cinq millions d'euros et que le total des dettes admises en déduction excède 60 % de cette valeur.

72. Les députés auteurs de la première saisine soutiennent que le 1° du paragraphe III et le paragraphe IV de l'article 974 portent atteinte au principe d'égalité devant la loi. Ils estiment que, dès lors que l'imputabilité des dettes vise à rapprocher la taxation de la faculté contributive du redevable, les distinctions opérées ne répondent à aucune justification objective et rationnelle.

73. Les députés auteurs de la deuxième saisine estiment que le paragraphe IV de l'article 974 contrevient au principe d'égalité devant les charges publiques au motif que cette disposition crée un effet de seuil disproportionné.

74. Les sénateurs requérants contestent la constitutionnalité des paragraphes II et IV de l'article 974. Ils soutiennent que le paragraphe II institue une présomption irréfragable de fraude fiscale et que, en ne permettant pas au contribuable d'apporter la preuve que le recours aux emprunts visés par ce paragraphe est justifié par des raisons autres que fiscales, le législateur a méconnu le principe d'égalité devant les charges publiques. S'agissant du paragraphe IV, ils reprochent également au législateur d'avoir créé un effet de seuil contraire au principe d'égalité devant les charges publiques.

75. En premier lieu, en adoptant les dispositions du paragraphe II de l'article 974, le législateur a entendu éviter que la conclusion de contrats de prêts prévoyant un remboursement de la totalité du capital à l'issue d'un délai important permette au contribuable de diminuer artificiellement la base taxable à l'impôt sur la fortune immobilière. Par ailleurs, sans remettre en cause la déductibilité de l'emprunt, ces dispositions se bornent à déterminer le rythme suivant lequel celui-ci est déductible. Dès lors, ces dispositions, qui n'instituent pas une présomption de fraude fiscale, ne méconnaissent pas le principe d'égalité devant les charges publiques.

76. En deuxième lieu, en prévoyant au 1° du paragraphe III de l'article 974 que ne sont pas déductibles les emprunts



contractés auprès du redevable, de son conjoint, partenaire ou concubin ou des enfants mineurs de ces personnes, le législateur a tiré les conséquences des modalités d'imposition de l'impôt sur la fortune immobilière. En effet, ces modalités prévoient, d'une part, une imposition commune des couples mariés, des partenaires liés par un pacte civil de solidarité et des personnes vivant en concubinage et, d'autre part, l'intégration dans l'assiette de l'impôt des biens appartenant aux enfants mineurs des membres du foyer imposé, lorsque ces derniers ont l'administration légale de ces biens.

77. En troisième lieu, en prévoyant que lorsque le patrimoine taxable excède cinq millions d'euros et que le montant total 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, le législateur a entendu éviter des schémas d'optimisation fiscale. En traitant différemment les détenteurs de ces dettes des autres redevables, il a ainsi institué une différence de traitement en rapport avec les dispositions contestées. En outre, la déduction des dettes dont le redevable justifie qu'elles n'ont pas été contractées dans un objectif principalement fiscal n'est pas limitée. Enfin, ces dispositions ne créent pas d'effet de seuil disproportionné. Dès lors, elles ne méconnaissent pas le principe d'égalité devant les charges publiques.

78. Il résulte de tout ce qui précède que les soixante-et-onzième, soixante-douzième, soixante-quatorzième, soixante-dix-septième et soixante-dix-huitième alinéas du paragraphe I de l'article 31, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

S'agissant de certaines dispositions de l'article 976 du code général des impôts :

79. L'article 976 du code général des impôts, dans sa rédaction résultant des cent-quatrième à cent-onzième alinéas de l'article 31, instaure plusieurs mécanismes d'exonération de l'impôt sur la fortune immobilière en faveur des propriétés en nature de bois et forêts, des parts de groupements forestiers ou de groupements fonciers agricoles, ainsi que des biens ruraux loués à long terme.

80. Les députés auteurs de la première saisine contestent les exonérations en faveur des bois et forêts et des groupements forestiers prévues aux paragraphes I et II de l'article 976 du code général des impôts. Selon eux, ces exonérations seraient dépourvues de lien direct avec l'objet de la loi et méconnaîtraient dès lors le principe d'égalité devant la loi.

81. En application du paragraphe I de l'article 976 du code général des impôts, les propriétés en nature de bois et forêts peuvent être exonérées de l'impôt sur la fortune immobilière à concurrence des trois quarts de leur valeur imposable.



Cette exonération est subordonnée aux conditions fixées au 2° du 2 de l'article 793 du même code visant à garantir leur gestion durable. En application du paragraphe II du même article 976, les parts détenues dans un groupement forestier peuvent, sous les mêmes conditions, être exonérées de l'impôt sur la fortune immobilière à concurrence des trois quarts de leur valeur correspondant à des biens en nature de bois et forêts ou à des sommes déposées sur un compte d'investissement forestier et d'assurance.

82. En édictant les exonérations contestées, le législateur a entendu inciter à l'acquisition et à la détention de biens, dont les rendements sont généralement faibles, qui présentent un intérêt particulier pour l'environnement. La différence de traitement avec les autres actifs immobiliers qui en résulte est en rapport avec l'objet de la loi. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité doit donc être écarté.

83. Il en résulte que les cent-quatrième et cent-cinquième alinéas du paragraphe I de l'article 31, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

S'agissant de certaines dispositions de l'article 979 du code général des impôts :

84. L'article 979 du code général des impôts, dans sa rédaction résultant des cent-trente-cinquième à cent-trente-neuvième alinéas de l'article 31, soumet l'impôt sur la fortune immobilière à un plafonnement. Son paragraphe I prévoit que cet impôt est réduit de la différence entre, d'une part, le total des impôts dus en France et à l'étranger au titre des revenus et produits de l'année précédente et, d'autre part, 75 % du total des revenus mondiaux nets de frais professionnels de l'année précédente. Sont à ce titre prises en compte certaines déductions.

85. Les députés auteurs de la deuxième saisine reprochent à ces dispositions de ne pas avoir prévu la déduction des pensions alimentaires. Le plafonnement étant ainsi calculé à partir d'un revenu dont une partie ne serait en réalité pas disponible, le législateur aurait rendu possible que l'impôt sur la fortune immobilière revête un caractère confiscatoire.

86. L'absence de prise en compte, pour le calcul du plafonnement, des pensions alimentaires, qui sont une charge pesant sur le revenu des redevables, n'est pas de nature à conférer à cette imposition un caractère confiscatoire, compte tenu de l'assiette et du tarif de l'impôt sur la fortune immobilière. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques doit donc être écarté.

87. Le cent-trente-cinquième alinéa du paragraphe I de l'article 31, qui ne méconnaît aucune autre exigence



constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

- Sur certaines dispositions de l'article 33 et les articles 34 et 36 :

88. Le 1° de l'article 33 insère dans le code des douanes un article 223 bis qui fixe, pour les navires de plaisance et de sport répondant à certaines conditions de longueur et de puissance propulsive, un tarif majoré du droit annuel de francisation et de navigation à la charge de leur propriétaire. Le b du 3° de l'article 33 modifie l'article 238 du code des douanes, afin d'étendre cette mesure au droit de passeport sur les navires étrangers de plaisance et de sport, dû par leur propriétaire ou utilisateur ayant sa résidence principale ou son siège social en France. L'article 34 crée dans le code général des impôts un article 963 A instituant une taxe, perçue par l'État, additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules de tourisme, autres que les véhicules de collection, dont la puissance fiscale est supérieure ou égale à trente-six chevaux. L'article 36 modifie l'article 1010 bis du même code, qui régit la taxe sur les véhicules d'occasion additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules de tourisme. Il assoit désormais cette taxe additionnelle sur la seule puissance fiscale des véhicules et augmente ses tarifs pour les véhicules dont la puissance est supérieure ou égale à douze chevaux.

89. Les sénateurs requérants font grief à ces dispositions de l'article 33 et à l'article 34 de s'appliquer en fonction de critères dénués de rapport avec la valeur vénale des navires et des véhicules, alors pourtant que le législateur aurait entendu taxer les « signes extérieurs de richesse ». Faute de retenir des critères objectifs et rationnels au regard du but poursuivi, ces dispositions méconnaîtraient le principe d'égalité devant les charges publiques. Il en irait de même de l'article 36, au motif que le critère de la puissance fiscale ne serait pas pertinent au regard de l'objectif du législateur consistant à taxer les véhicules hybrides rechargeables, non soumis au malus applicable aux voitures particulières les plus polluantes.

90. Il ressort des travaux préparatoires qu'en adoptant les articles 33, 34 et 36, le législateur a principalement entendu accroître les recettes budgétaires de l'État. En retenant la longueur et la puissance des navires et la puissance des véhicules de tourisme en cause comme critères d'assujettissement aux taxes qu'il a modifiées ou instituées, le législateur a retenu des critères objectifs et rationnels en rapport avec l'objectif de rendement poursuivi. Les griefs tirés de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques doivent donc être écartés.

91. Le 1° et le b du 3° de l'article 33, l'article 34 et l'article 36, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

- Sur certaines dispositions de l'article 41 :



92. L'article 41 fixe le montant de la dotation globale de fonctionnement attribuée par l'État aux collectivités territoriales ainsi que le périmètre et le taux de minoration de certaines dotations.

. En ce qui concerne le b du 1° du paragraphe II de l'article 41 :

93. Le b du 1° du paragraphe II de l'article 41 exclut de la base de calcul de la fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée transférée aux régions le montant de 450 millions d'euros du fonds de soutien exceptionnel à destination des régions, du Département de Mayotte et des collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane, créé par l'article 149 de la loi du 29 décembre 2016 mentionnée ci-dessus.

94. Les sénateurs requérants font valoir que cette suppression priverait les régions de leur droit à compensation au titre de l'extension de leurs compétences économiques, en violation du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution.

95. Aux termes du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : « Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ».

96. Il ressort des travaux parlementaires que, en dépit de la suppression de la référence au fonds de soutien exceptionnel à destination des régions dans la base de calcul de la fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée transférée aux régions, le dynamisme attendu du produit de la taxe sur la valeur ajoutée devrait assurer aux régions, en 2018, des ressources supplémentaires par rapport à l'année précédente. Dès lors, le grief tiré d'une violation du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution doit en tout état de cause être écarté.

97. Il résulte de ce qui précède que le b du 1° du paragraphe I de l'article 41, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

. En ce qui concerne le paragraphe IX de l'article 41 :



98. Le paragraphe IX du même article 41 minore le montant de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle au profit des régions prévu par l'article 78 de la loi du 30 décembre 2009 mentionnée ci-dessus.

99. Pour les sénateurs requérants, cette minoration contrevient au principe de péréquation prévu au cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution. Il en résulterait également une rupture d'égalité, en ce que la région Île-de-France serait ainsi traitée plus favorablement.

100. Aux termes du cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». Il est loisible au législateur de mettre en œuvre une péréquation financière entre ces collectivités en les regroupant par catégories, dès lors que la définition de celles-ci repose sur des critères objectifs et rationnels.

101. En premier lieu, la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle ne constitue pas une dotation de péréquation mais seulement une dotation destinée à compenser les pertes de recettes résultant du remplacement de la taxe professionnelle par la contribution économique territoriale. Dès lors, le grief tiré d'une méconnaissance du cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution est inopérant.

102. En deuxième lieu, la région Île-de-France ne bénéficiant pas de la dotation en cause, le grief tiré de la violation du principe d'égalité devant la loi doit être écarté.

103. Il résulte de ce qui précède que le paragraphe IX de l'article 41, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

- Sur l'article 85 :

104. L'article 85 prévoit 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-Alpes.

105. Son paragraphe I a pour objet d'annuler, pour ces deux seules collectivités, le transfert à la région de 25 points du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, opéré par l'article 89 de la loi du 29 décembre 2015



mentionnée ci-dessus. À cet effet, le 1° de ce paragraphe I modifie le 3° de l'article 1599 bis du code général des impôts, qui attribue aux régions une fraction égale à 50 % de cet impôt perçu sur leur territoire, pour prévoir, par exception, que « dans les communes situées sur le territoire de la métropole de Lyon, cette fraction est égale à 25 % ». Par symétrie, le 2° de ce même paragraphe I modifie l'article 1656 du même code pour prévoir que 48,5 % du produit de cet impôt perçu sur le territoire de la métropole de Lyon lui est, par exception, attribué. Le paragraphe II de l'article 85 prévoit que la métropole de Lyon verse une attribution de compensation financière à la région Auvergne-Rhône-Alpes au titre des transferts de compétences opérés par l'article 15 de la loi du 7 août 2015 mentionnée ci-dessus. Son paragraphe III est relatif aux modalités d'application dans le temps de son paragraphe I.

106. Les députés auteurs de la deuxième saisine et les sénateurs requérants soutiennent que l'article 85, introduit par amendement en première lecture à l'Assemblée nationale, n'aurait pas sa place en deuxième partie de la loi de finances. Les députés auteurs des deux saisines et les sénateurs requérants reprochent à cet article d'instituer, en méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques, plusieurs différences de traitement injustifiées. Une première discrimination serait créée au détriment de la région Auvergne-Rhône-Alpes, qui serait la seule région privée des recettes supplémentaires procurées par l'évolution du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises au-delà de la situation de référence de l'année du transfert du produit d'un quart de cet impôt aux régions. Une deuxième discrimination serait créée entre la métropole de Lyon, qui bénéficie de ces recettes supplémentaires, et les départements de la région Auvergne-Rhône-Alpes, qui n'en bénéficient pas. Une troisième discrimination serait créée entre la métropole de Lyon et les départements de la région Île-de-France, qui ne bénéficient pas de ces recettes supplémentaires alors même qu'ils se trouvent dans la même situation que cette métropole puisque la région Île-de-France, comme la région Auvergne-Rhône-Alpes, ne s'est pas vu transférer de compétences en matière de transports par la loi du 7 août 2015.

107. En adoptant l'article 85, le législateur a entendu corriger ce qu'il a identifié comme étant « une anomalie fiscale » résultant du transfert à la région Auvergne-Rhône-Alpes de 25 points du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçue sur le territoire de la métropole de Lyon. Selon les travaux préparatoires de cet article 85, le basculement au profit des régions d'une fraction du produit de cet impôt, prévu par l'article 89 de la loi du 29 décembre 2015, avait vocation à compenser les transferts de compétences en matière de transports opérés par la loi du 7 août 2015. Or, aucune de ces compétences n'ayant été transférée à la région Auvergne-Rhône-Alpes, le législateur a estimé que « la métropole de Lyon ne doit pas être soumise au transfert de recettes fiscales au profit de la région Auvergne-Rhône-Alpes ».

108. Il ressort, toutefois, des travaux préparatoires de l'article 89 de la loi du 29 décembre 2015 que le législateur a, outre la compensation financière du transfert de compétences opéré, en matière de transport public, au profit des régions, entendu également transférer aux régions une part plus importante de recettes fiscales dynamiques en lien avec le renforcement de leur rôle en matière de développement économique. Or, si la région Auvergne-Rhône-Alpes ne s'est pas vu transférer une compétence en matière de transports sur le territoire de la métropole de Lyon, ses compétences en matière de développement économique ont, d'une manière générale, été renforcées.



109. Par conséquent, en annulant l'intégralité du transfert de ressources opéré par l'article 89 de la loi du 29 décembre 2015 pour le seul cas de la métropole de Lyon et la région Auvergne-Rhône-Alpes, le législateur ne s'est pas fondé sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec le but qu'il s'est proposé.

110. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres griefs, l'article 85 est contraire à la Constitution.

- Sur certaines dispositions de l'article 126 :

111. L'article 126 réforme les aides au logement et les règles de fixation des loyers dans le parc locatif social. En premier lieu, le 1° de son paragraphe I supprime, de façon graduelle, l'aide personnalisée au logement destinée à l'accession à la propriété. En deuxième lieu, le 4° de ce paragraphe I crée un article L. 442-2-1 dans le code de la construction et de l'habitation instituant une « réduction de loyer de solidarité », appliquée par les bailleurs aux locataires de logements sociaux dont les ressources sont inférieures à certains plafonds et dont le montant varie en fonction de la composition de leur foyer et de la zone géographique en cause. En application de ce 4° et du 5° du même paragraphe I, cette réduction est applicable aux loyers des logements ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement et gérés soit par les organismes de logement social, soit par les sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux, à l'exception des logements-foyers conventionnés. Le montant mensuel de la réduction de loyer de solidarité est fixé chaque année par arrêté ministériel, dans la limite de montants fixés au 4° du paragraphe I de l'article 126. Le septième alinéa de ce 4° dispose que cet arrêté peut prévoir un montant de réduction spécifique pour les colocations. Aux termes des A et D du paragraphe III, la réduction de loyer de solidarité est applicable à compter du 1er février 2018, y compris aux contrats en cours. En troisième lieu, le 2° du paragraphe I prévoit que le montant de l'aide personnalisée au logement est réduit à hauteur d'une fraction fixée par décret, comprise entre 90 % et 98 %, de la réduction de loyer de solidarité. En dernier lieu, le d du 10° du paragraphe I instaure une modulation de la cotisation annuelle versée par les organismes de logement social à la caisse de garantie du logement locatif social. Le E du paragraphe III déroge, pour l'année 2018, à ces dernières dispositions et renvoie notamment à un arrêté ministériel la définition de certaines des modalités de calcul de cette cotisation.

112. Les requérants soutiennent que certaines dispositions de cet article méconnaissent les principes d'égalité devant de la loi et devant les charges publiques, la liberté contractuelle, la garantie des droits et l'article 34 de la Constitution.

. En ce qui concerne les griefs tirés de la méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques :



113. Selon les députés auteurs de la première saisine et les sénateurs requérants, les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques seraient méconnus dans la mesure où l'article 126 exclurait de son champ les bailleurs du parc privé, les logements-foyers conventionnés en application du 5° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation et les organismes agréés par l'État exerçant des activités d'intermédiation locative et de gestion locative sociale relevant de l'article L. 365-4 du même code. Les députés auteurs de la seconde saisine et les sénateurs requérants invoquent également une violation du principe d'égalité devant la loi, en raison des effets de seuil que créerait cet article et de la possibilité pour les locataires non bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement de profiter de la réduction de loyer de solidarité.

114. Les dispositions contestées instaurent une réduction de loyer au bénéfice de certains locataires de logements sociaux ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement, afin de favoriser l'accès au logement social des personnes aux revenus modestes.

115. En premier lieu, en application du deuxième alinéa du 4° et du 5° du paragraphe I, cette réduction concerne les logements gérés par les bailleurs du parc social que sont les organismes de logement social mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation et les sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux agréées par l'État mentionnées à l'article L. 481-1 du même code.

116. Ces organismes sont tenus à des obligations spécifiques en matière de construction, d'aménagement, d'attribution et de gestion des logements locatifs sociaux, visant à améliorer les conditions d'habitat des personnes défavorisées ou aux ressources modestes. Ils ne sont donc pas placés dans la même situation que les bailleurs du parc privé, y compris ceux louant des logements sociaux. Ils ne sont pas non plus placés dans la même situation que les logements-foyers conventionnés et les organismes d'intermédiation locative et de gestion locative sociale, en raison des missions et obligations de ces derniers. La différence de traitement résultant de ce que la réduction de loyer de solidarité ne s'impose qu'aux bailleurs du parc social est ainsi justifiée par une différence de situation. Elle est en rapport direct avec l'objet de la loi et n'est donc pas contraire au principe d'égalité.

117. En second lieu, les dispositions contestées font bénéficier de la réduction de loyer de solidarité tous les locataires d'un logement ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement satisfaisant aux conditions de ressources et de composition du foyer définies au 4° du paragraphe I, y compris ceux ne bénéficiant pas de l'aide personnalisée au logement. Elles n'établissent donc aucune différence de traitement et n'instituent aucun avantage injustifié, dès lors qu'elles visent à favoriser l'accès au logement de l'ensemble des personnes aux revenus modestes, qui ne se limite pas aux seuls allocataires de l'aide personnalisée au logement.

118. Il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées, qui ne créent pas non plus d'effets de seuil excessifs, ne méconnaissent pas les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques.



. En ce qui concerne les griefs tirés de la méconnaissance de la liberté contractuelle et de la garantie des droits :

119. Les députés auteurs de la seconde saisine et les sénateurs requérants font valoir que les nouvelles règles de fixation des loyers remettent en cause, sans motif d'intérêt général suffisant, les situations légalement acquises des bailleurs sociaux, au mépris de l'article 16 de la Déclaration de 1789. En outre, selon eux, l'application de ces règles aux contrats en cours contreviendrait à la liberté contractuelle et au droit au maintien des contrats légalement conclus.

120. Il est loisible au législateur d'apporter à la liberté contractuelle, qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi. 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 des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789.

121. La réduction de loyer de solidarité instituée par les dispositions contestées a pour effet de diminuer les ressources des bailleurs du parc social. Elle s'applique à compter du 1er février 2018, y compris aux contrats en cours.

122. En premier lieu, en adoptant l'article 126, le législateur a entendu non seulement réduire le coût pour les finances publiques de la politique du logement, mais aussi améliorer les mécanismes de fixation des loyers afin de mieux les ajuster à la réalité des niveaux de vie des locataires, en particulier ceux aux revenus modestes et rencontrant des difficultés particulières d'accès au logement social. Ce faisant, il a poursuivi un motif d'intérêt général.

123. En second lieu, la réduction de loyer de solidarité s'applique à des loyers dont le prix est fixé selon une procédure réglementée dans laquelle il appartient à l'autorité administrative de chercher à assurer l'équilibre de la situation financière des organismes de logement social. En outre, en application des cinquième et sixième alinéas du 4^o du paragraphe I, le montant de la réduction est plafonné et encadré, en fonction de la composition du foyer et du zonage géographique retenu pour le calcul des aides au logement. Enfin, ses conséquences financières pour les organismes de logement social font l'objet de mesures de compensation, sous la forme notamment d'une modulation de leur cotisation à la caisse de garantie du logement locatif social.

124. Compte tenu du motif d'intérêt général poursuivi, des différentes garanties légales qui précèdent et de la nature même des contrats de location passés par les bailleurs du parc social pour l'exercice de leurs missions d'intérêt général, l'atteinte portée par les dispositions contestées au droit au maintien des contrats légalement conclus et à la liberté



contractuelle n'est pas disproportionnée. Ces dispositions ne portent pas non plus atteinte à des situations légalement acquises ni ne remettent en cause les effets qui pourraient légitimement être attendus de telles situations. Les griefs tirés de la méconnaissance des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789 doivent donc être écartés.

. En ce qui concerne le grief fondé sur la méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence :

125. Les députés auteurs de la première saisine critiquent l'incompétence négative dont seraient entachées les dispositions supprimant l'aide personnalisée au logement destinée à l'accession à la propriété, celles relatives au montant de la réduction de l'aide personnalisée au logement que subiront les locataires et celles relatives à la réduction de loyer de solidarité applicable aux colocations. Les sénateurs requérants formulent le même grief à l'égard de la réduction de l'aide personnalisée au logement en matière locative, mais aussi à l'égard des modalités de calcul, pour 2018, de la cotisation à la caisse de garantie du logement locatif social.

126. En vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux « du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ». Il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34.

127. En premier lieu, la seconde phrase du deuxième alinéa du 1° du paragraphe I de l'article 126 renvoie à un arrêté ministériel l'établissement de la liste des communes dans lesquelles l'aide personnalisée au logement destinée à l'accession à la propriété est, par dérogation, maintenue jusqu'à 2020. Aux termes mêmes de ce 1°, cette mesure ne s'applique qu'aux prêts et contrats de location-accession conclus avant le 1er janvier 2020, concernant un logement ancien et dans les seules communes « ne se caractérisant pas par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés d'accès au logement dans le parc résidentiel existant ».

128. En deuxième lieu, le 2° du paragraphe I vise à tirer les conséquences, sur le montant de l'aide personnalisée au logement, de la réduction de loyer de solidarité dont bénéficient les locataires de logements sociaux. Le législateur a prévu que ce montant serait diminué d'une fraction, déterminée par décret, comprise entre 90 % et 98 % de la réduction de loyer de solidarité.

129. En troisième lieu, le septième alinéa du 4° du paragraphe I dispose que l'arrêté ministériel fixant le montant de la réduction du loyer de solidarité peut prévoir un montant spécifique pour les colocations. Ce faisant, le législateur a seulement entendu permettre au pouvoir réglementaire d'adapter au cas particulier de la colocation les différents montants maximums qu'il a lui-même fixés pour les autres locataires au quatrième alinéa du nouvel article L. 442-2-1 du code de la construction et de l'habitation, dans des conditions tenant compte des différences de situation entre les



premiers et les seconds.

130. En dernier lieu, la seconde phrase du E du paragraphe III de l'article 126 se borne à confier à un arrêté ministériel le soin de préciser, pour la seule année 2018, une des données servant au calcul de la réduction de la cotisation due par les organismes de logement social à la caisse de garantie du logement locatif social.

131. En adoptant ces différentes dispositions, le législateur n'a en tout état de cause pas méconnu l'étendue de sa compétence.

132. Il résulte de tout ce qui précède que la seconde phrase du deuxième alinéa du 1^o, le 2^o, le 4^o et le 5^o du paragraphe I et le A, le D et la seconde phrase du E du paragraphe III de l'article 126, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

- Sur l'article 142 :

133. L'article 142 supprime, à compter du 1er janvier 2018, le 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.

134. Les députés auteurs de la deuxième saisine et les sénateurs requérants reprochent à cet article de faire supporter aux seules sociétés d'assurance le poids financier d'une obligation légale instituée dans un but de solidarité nationale, en méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques. Cet article porterait également atteinte à la garantie des droits dès lors, d'une part, que les sociétés d'assurance pouvaient légitimement attendre de l'État qu'il continue de participer financièrement au dispositif de majoration légale des rentes viagères et, d'autre part, que la remise en cause de cette participation ne serait pas justifiée par un motif d'intérêt général suffisant. Selon les sénateurs requérants, le désengagement financier de l'État obligerait les sociétés d'assurance à constituer des provisions pour faire face à la hausse de leurs engagements et, ce faisant, porterait atteinte au droit de propriété protégé par l'article 2 de la Déclaration de 1789, ainsi qu'à la liberté d'entreprendre. Serait, enfin, méconnue la liberté contractuelle.

135. En premier lieu, en instituant des dispositifs de majoration légale de certaines rentes viagères servies par les compagnies d'assurance et les mutuelles, le législateur avait entendu protéger leurs titulaires des effets excessifs de l'inflation constatée après la seconde guerre mondiale. Il a prévu la prise en charge par l'État d'une partie des dépenses résultant, pour les organismes débirentiers, de ces dispositifs de majoration légale. Il a ensuite restreint le bénéfice de



ces dispositifs aux contrats souscrits avant le 1er janvier 1987. Compte tenu des conditions économiques actuelles, de la situation financière des organismes débirentiers et du nombre des bénéficiaires de ces dispositifs, la suppression, par les dispositions contestées, de la prise en charge partielle par l'État de ces dispositifs de majoration légale ne fait pas peser une charge excessive sur les organismes débirentiers. Dès lors, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 13 de la Déclaration de 1789 doit être écarté.

136. En second lieu, d'une part, la suppression de la prise en charge par l'État d'une partie des dépenses résultant de la majoration légale de certaines rentes viagères entre en vigueur à compter du 1er janvier 2018 sans, toutefois, s'appliquer aux rentes versées par les organismes débirentiers en 2017. Les dispositions contestées ne portent donc atteinte à aucune situation légalement constituée. D'autre part, la circonstance que l'État a ainsi pris en charge une partie de ces dépenses n'a pu produire aucun effet légitimement attendu quant à la prolongation de ce dispositif. Il en résulte que le législateur pouvait y mettre fin sans méconnaître les exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

137. L'article 142, qui ne méconnaît ni le droit de propriété, ni la liberté d'entreprendre, ni la liberté contractuelle, ni aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

- Sur la place d'autres dispositions dans la loi de finances :

138. Le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution dispose : « Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique ». La loi organique du 1er août 2001 détermine le contenu de la loi de finances. Il en résulte en particulier 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 cette loi organique, des rapports susceptibles d'améliorer l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques.

139. L'article 32 modifie l'article L. 132-23 du code des assurances afin d'ouvrir aux souscripteurs des contrats de retraite assurantielle d'entreprise par capitalisation qu'il régit la possibilité d'un rachat en capital lors de la cessation de l'activité professionnelle.

140. L'article 127 prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur la création d'une base de données interministérielle relative au logement des bénéficiaires d'aides personnelles au logement.



141. L'article 145 prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur les enjeux relatifs à la préparation du rétablissement d'une frontière douanière avec le Royaume-Uni dans la perspective de la sortie de ce pays de l'Union européenne.

142. L'article 150 prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur un soutien renforcé à l'enseignement des langues et cultures d'Outre-mer pour ceux qui en font la demande et à la mise en valeur de la diversité des patrimoines culturels et linguistiques.

143. L'article 152 prévoit la remise au Parlement d'un 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.

144. L'article 153 prévoit la remise au Parlement d'un 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.

145. Ces dispositions ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État. Elles n'ont pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État. Elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières. Elles ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. Dès lors, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de finances. Elles sont donc contraires à la Constitution.

- Sur les autres dispositions :

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

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1er. - Sont contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi de finances pour 2018 :

- le second alinéa du A du paragraphe IX de l'article 31 ;
- l'article 32 ;
- l'article 85 ;



- l'article 127 ;
- l'article 145 ;
- l'article 150 ;
- l'article 152 ;
- l'article 153.

Article 2. - Sont conformes à la Constitution les dispositions suivantes de la même loi :

- les 6° à 8° du paragraphe I de l'article 5 ;
- les deuxième et huitième alinéas du a du 28° du paragraphe I de l'article 28 ;
- les sixième à quatorzième, dix-septième à vingt-et-unième, vingt-cinquième, vingt-septième, trente-quatrième, trente-sixième, quarante-troisième à quarante-cinquième, cinquante-quatrième, soixante-et-onzième, soixante-douzième, soixante-quatorzième, soixante-dix-septième, soixante-dix-huitième, cent-quatrième, cent-cinquième et cent-trente-cinquième alinéas du paragraphe I de l'article 31 ;
- le 1° et le b du 3° de l'article 33 ;
- l'article 34 ;
- l'article 36 ;
- le b du 1° du paragraphe I et le paragraphe IX de l'article 41 ;
- la seconde phrase du deuxième alinéa du 1°, le 2°, le 4° et le 5° du paragraphe I et le A, le D et la seconde phrase du E du paragraphe III de l'article 126 ;
- l'article 142.

Article 3. - Cette décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 28 décembre 2017, où siégeaient : M. Laurent FABIUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Michel CHARASSE, Valéry GISCARD d'ESTAING, Jean-Jacques HYEYEST, Lionel JOSPIN, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.

Rendu public le 28 décembre 2017.

ECLI:FR:CC:2017:2017.758.DC