

Le Président

Paris, le 27 décembre 2017

Monsieur le Président
et
Mesdames et Messieurs les membres
du Conseil constitutionnel

AFFAIRE 2017-758 DC, LOI DE FINANCES POUR 2018

Le Conseil constitutionnel est saisi, sur le fondement de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de plusieurs recours relatifs à la constitutionnalité de certaines dispositions du projet de loi de finances pour 2018 (PLF) adopté par l'Assemblée nationale en lecture définitive le 21 décembre 2017.

Compte tenu de sa mission de représentation des intérêts des communes et des établissements publics de coopération intercommunale, l'Association des maires de France (AMF) estime indispensable d'attirer l'attention du Conseil constitutionnel sur les très graves motifs d'inconstitutionnalité qui figurent dans le texte de l'article 5 du projet et de souligner que la confirmation du dispositif adopté par la seule Assemblée nationale est de nature à porter une atteinte particulièrement significative au principe constitutionnel de libre administration des communes et, par voie de conséquence, de leurs établissements publics de coopération intercommunale, tel qu'il est énoncé à l'article 72, alinéa 3, de la Constitution et aux dispositions de l'article 72-2 de la Constitution relatives aux ressources des collectivités territoriales concernées.

Tout en rejoignant et partageant, pour l'essentiel, les moyens articulés par les députés et sénateurs auteurs des saisines, l'AMF tient, de prime abord, à insister sur les conditions d'adoption de l'article 5 du PLF.

Il n'est certes pas inhabituel que les deux assemblées du Parlement ne parviennent pas, soit pour des raisons strictement politiques, soit pour des motifs plus techniques, à adopter conforme le projet de loi de finances de l'année à venir et qu'il soit, alors, fait recours à la procédure

de l'article 45, dernier alinéa, pour permettre à l'Assemblée nationale de statuer en lecture définitive. Lorsqu'il s'agit des ressources des collectivités territoriales, et en premier lieu des communes et de leurs groupements, il appartient au Sénat, « représentant des collectivités territoriales de la République » d'exprimer avec force, par ses délibérations et ses votes, les besoins des dites collectivités. Face au dispositif de dégrèvement progressif de la taxe d'habitation proposé par le Gouvernement, et retenu par l'Assemblée nationale, le Sénat a parfaitement traduit le sentiment très majoritaire des élus locaux en considérant que sa mise en place est contraire non seulement aux besoins financiers des collectivités territoriales, mais encore plus aux dispositions constitutionnelles rappelées ci-dessus.

La résolution générale adoptée par le 100^e congrès de l'AMF le 23 novembre dernier, et jointe au présent mémoire, expose les conditions dans lesquelles la confiance entre l'État et les collectivités, aujourd'hui très fortement dégradée, peut être rétablie en matière financière.

Même si dans son discours devant ce même congrès, le Président de la République a annoncé son intention de proposer la suppression définitive de la taxe d'habitation dans les prochaines années et d'engager une réflexion sur une refondation des ressources fiscales des collectivités territoriales, il importe d'apprécier en tant que telles, pour les trois années à venir, 2018, 2019 et 2020, les dispositions de l'article 5 du PLF.

Le dispositif institué par l'article 5 tend à établir un dégrèvement progressif de la taxe d'habitation de la résidence principale, lequel devrait en 2020 concerner 80% des contribuables. D'un strict point de vue financier, les mécanismes en cause n'auront qu'une influence relative en 2018, mais en figeant de fait les ressources tirées par les communes de la taxe d'habitation ils empêchent les assemblées municipales d'utiliser, dans les limites prévues par la loi, leur pouvoir de moduler le taux de la taxe d'habitation. Les simulations fournies par l'administration fiscale devant le Parlement montrent que dans certaines communes le nombre très limité des contribuables susceptibles de demeurer redevables de la taxe d'habitation conduit à neutraliser la compétence fiscale du conseil municipal. Cette situation, qui n'est pas contestée, institue une véritable discrimination entre les communes « riches » et les communes « moins riches ». Lorsque plus de 50% des contribuables de la commune demeureront redevables de la taxe d'habitation, en raison de l'importance de leurs revenus, le vote du conseil municipal conservera un sens. Lorsqu'à l'inverse, moins de 10% des contribuables demeureront hors du champ du dégrèvement, le conseil municipal sera privé de sa capacité de décision. De ce fait, certains citoyens devront supporter seuls les éventuelles augmentations des taux, en contradiction avec l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 qui prévoit que les contributions doivent être réparties entre les citoyens « en fonction de leurs facultés ». Il en résulte une véritable atteinte au principe d'égalité entre les citoyens, principe qui découle directement des énonciations de la Déclaration de 1789 et de l'article 1^{er} de la Constitution.

En ce qui concerne les communes, l'article 5 du PLF 2018 conduit également à une méconnaissance combinée des principes d'égalité et de libre administration. Les différences de situation entre les communes ne découleront pas de critères objectifs et rationnels liés à leurs activités ou à leur potentiel fiscal mais au hasard de la présence sur leur territoire d'une part d'un nombre plus ou moins important de résidences secondaires exonérées du dégrèvement et d'autre

part de la répartition des revenus entre les redevables de la taxe d'habitation. Dans ces conditions, certains conseils municipaux n'auront plus la capacité de faire évoluer le taux communal de la taxe d'habitation en fonction des projets d'investissements de la collectivité. D'autres, au contraire, pourront continuer à le faire de manière utile. Cette différence débouche sur une véritable rupture des principes d'égalité et de libre administration.

Au-delà des critiques adressées au contenu de l'article 5 du PLF 2018, dont les dispositions sont inséparables les unes des autres, l'AMF rappelle que la Constitution, telle qu'elle est interprétée par le Conseil constitutionnel, attribue aux collectivités territoriales, et donc aux communes et à leurs groupements, une place centrale dans « l'organisation décentralisée de la République » (article 1^{er}, alinéa 1). Sans remettre en cause la possibilité pour le Parlement de modifier les dispositions fiscales relatives à leurs ressources, voire même de supprimer totalement un impôt comme la taxe d'habitation, elle insiste sur l'absolue nécessité constitutionnelle du respect de « la part déterminante » des recettes fiscales et autres ressources propres par rapport à l'ensemble de leurs ressources (article 72-2, alinéa 3, de la Constitution), en l'espèce 60,8% pour les communes et leurs groupements. La réforme votée par l'Assemblée nationale porte en germe la possibilité pour l'État de compenser de manière de moins en moins équitable les dégrèvements accordés en matière de taxe d'habitation. Il convient donc de considérer que le dispositif critiqué méconnaît également l'article 72-2 de la Constitution.

Pour l'ensemble des raisons avancées par les auteurs des saisines et les considérations énoncées ci-dessus, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité estime qu'il appartient au Conseil constitutionnel de censurer l'article 5 du projet de loi de finances pour 2018.



François BAROIN