

CHAPITRE 3

Droit(s) de propriété et (nouveaux) objectifs d'intérêt général

BERNARD COLOOS ET LE GROUPE LOGEMENT DE TERRA NOVA

FÉVRIER 2026



Chapitre 3

Droit(s) de propriété et (nouveaux) objectifs d'intérêt général

Bernard Coloos et le groupe logement de Terra Nova

Résumé

Des restrictions aux droits liés à la propriété pourraient-elles être de nature à faciliter l'accès à un logement et, plus largement, à prévenir certaines difficultés dont la multiplication appelle une action publique ?

Quatre thèmes de réflexion semblent s'imposer. Ils concernent la mise en œuvre effective du droit au logement pour tous, les règles de fonctionnement des copropriétés, le droit de l'urbanisme et la fiscalité immobilière.

Une revue rapide des réflexions sur ces différents champs souligne les limites et les difficultés quant aux possibilités effectives de jouer utilement sur ce levier, à l'exception notable de l'outil fiscal, domaine dans lequel des réformes seraient bienvenues.

La reconnaissance du droit au logement pour tous, bien qu'il fasse partie des droits de l'homme, n'est pas entièrement acquise en France. Il ne doit pas être confondu avec le droit au logement opposable (DALO) dont les conditions de mise en œuvre sont définies par la loi. Rendre effectif le droit au logement pour tous supposerait une restriction du droit de propriété qui faciliterait la réquisition de logements inoccupés et permettrait d'empêcher les expulsions. Dans l'état actuel du droit, la réquisition est, certes, possible mais très rarement utilisée. Le droit de propriété constitue à l'évidence dans cette hypothèse un frein à son utilisation, d'où la controverse autour de son intangibilité.

Dans le régime de la copropriété, chaque copropriétaire dispose des parties privatives comprises dans son lot. Il use et jouit librement des parties privatives et des parties communes indivises, à la condition toujours de ne porter atteinte ni aux droits des autres copropriétaires, ni à la destination de l'immeuble. Le bon fonctionnement d'une copropriété implique notamment que chaque copropriétaire contribue aux frais d'entretien et de fonctionnement du ou des biens communs. Or il s'avère que, trop souvent, certains d'entre eux ne s'acquittent pas de cette obligation. Le risque est alors que la copropriété entre dans un processus de paupérisation et se retrouve en grave difficulté. Face à l'accroissement du nombre de copropriétés dégradées, le législateur a été contraint par plus ou moins petites touches depuis la loi ALUR et, de manière significative, depuis la loi « habitat dégradé » de rogner les prérogatives individuelles des co-propriétaires. Faut-il, comme cela est parfois suggéré, aller plus loin et revoir complètement le statut de la copropriété de façon à donner au syndic des pouvoirs décisionnaires ? La question fait débat.

La réglementation du droit de l'urbanisme régit à l'échelle nationale la planification mais également, à des échelons « territorialisés », l'occupation et l'utilisation des sols. A ce titre, elle peut être susceptible de restreindre certaines prérogatives attribuées au propriétaire privé, par exemple par la limitation des droits de construire ou par l'institution de servitudes d'utilité publique. L'intérêt général nécessite d'imposer des restrictions, mais les frontières entre dénaturation du droit de propriété et objectifs d'intérêt général restent souvent poreuses. La question de la captation des plus-values foncières, parfois tranchée par le juge, relève également des droits attachés à la propriété.

Ces questions suscitent des controverses et il n'est pas du tout certain que, dans les cas que nous venons de citer, le fait de rogner le droit de propriété débouche sur des avancées significatives. Il est en revanche un domaine, celui de la fiscalité immobilière dans lequel il est plus facile d'agir. La fiscalité constitue incontestablement une restriction au droit de propriété, dans la mesure où elle tend à priver un contribuable de la disposition d'une partie de ses revenus ou de son patrimoine. Dans le régime fiscal en vigueur, l'imposition des mutations des biens immobiliers fait l'objet de critiques récurrentes parce qu'elle pénalise la mobilité, mais aussi en raison de son caractère régressif et du caractère éminemment fluctuant de son produit. A condition d'être équitable, c'est-à-dire source de justice sociale, l'imposition de la détention des biens immobiliers paraît largement préférable à celle des mutations. L'introduction de bases nouvelles répondant à une réalité économique est un préalable pour asseoir une réforme. Quant aux mécanismes possibles de transfert d'une partie du produit de l'impôt des communes « riches » vers les communes « pauvres », ils débouchent nécessairement sur de la complexité et des insatisfactions. L'administration fiscale a toutefois sur ces sujets une grande expérience.

Introduction

Le droit à la propriété privée fait partie des droits individuels fondamentaux consacrés à l'échelon constitutionnel. Pour des motifs reconnus d'intérêt général, des restrictions à ce droit existent notamment dans le droit et la police de l'urbanisme. Certains y voient d'ailleurs des atteintes *stricto sensu* au droit de propriété, là où il faudrait appeler à la nuance et considérer qu'il s'agit de limitations très claires à l'exercice des prérogatives qui lui sont attachées. A ce titre, la fiscalité sur les logements vacants, la nouvelle réglementation visant à réguler la location meublée touristique ou encore celle l'encadrement des loyers offrent aux collectivités de nouveaux outils, qui tendent encore à alimenter la controverse et les tensions qui la caractérisent. Mais le débat sur l'équilibre entre l'exercice du droit de propriété et sa limitation pour des motifs d'intérêt général n'est pas récent : en cause, un enjeu de proportionnalité entre un droit à valeur constitutionnelle et l'intérêt général, notion plus ambivalente, à la lisière entre droit public et politique et qui d'ailleurs n'est pas sans nourrir un contentieux juridique important².

La question se pose avec de plus en plus d'acuité alors que la consécration du droit au logement (DALO), et d'un droit au logement pour tous doit devenir une priorité nationale.

Faut-il rogner davantage les prérogatives des propriétaires en s'attaquant au totem de la propriété ? Si oui, pour quels motifs d'intérêt supérieur ?¹ Faut-il au contraire défendre le droit de propriété et rejeter les tentatives de « spoliation » des propriétaires dont les effets ne sont d'ailleurs pas toujours une garantie de l'apaisement social ?²

Face à l'accroissement des inégalités en matière de logement, à la montée inédite des exclusions et des situations de mal logement et, plus généralement, en raison de l'explosion des vulnérabilités liées au logement, s'attaquer à la propriété privée peut-il offrir des perspectives intéressantes ?

¹ Le droit de propriété est garanti par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 : la propriété est un droit naturel et imprescriptible (article 2). L'article 17 précise que « 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 ». C'est le fondement toujours d'actualité de la procédure d'expropriation par exemple.

² Sur ces deux opinions, voir respectivement à titre d'illustration : Julien Sueres, « Faut-il limiter le droit à la propriété pour garantir le droit au logement ? », *Le Club de Mediapart*, 28 Septembre 2023 ; Armand Paquereau, « Quand le droit au logement sape le droit de propriété, IREF Europe », *Contrepoints*, 9 octobre 2023.

En pratique, la propriété – et le droit à la propriété privée – ne sont pas des concepts ayant souffert d’immobilisme, bien au contraire. Les formes économiques, les changements sociaux au gré des aléas politiques l’ont souvent remise en question, car évolution et permanence ne sont pas conflictuelles.

Une revue rapide des réflexions sur différents champs souligne les limites et les difficultés quant aux possibilités effectives de jouer utilement sur ce levier, à l’exception notable de l’outil fiscal, domaine dans lequel des réformes s’imposent. A condition d’être équitable donc, c’est-à-dire source de justice sociale, l’imposition de la détention des biens immobiliers paraît en effet préférable à celle des mutations. Et outre le fait qu’elle pénalise sans raison la mobilité résidentielle, l’imposition des transactions se caractérise par un produit éminemment fluctuant. Or, l’une des qualités souhaitables d’un impôt est d’abord qu’il soit source de prévisibilité et de confiance pour les contribuables.

1 – Droit(s) de propriété et droit au logement

« Le droit au logement et le droit de propriété sont l’un et l’autre particulièrement illustratifs des questions que peut soulever la confrontation entre droits de l’homme et libertés économiques. [...] Le droit au logement est un droit de l’homme – un droit économique et social – mais sa reconnaissance en tant que tel n’est pas entièrement acquise, au moins en France. Le droit de propriété, quant à lui, a un caractère hybride : il est à la fois un droit de l’homme et une liberté économique »³. Précisons ici qu’il ne faut pas confondre la consécration du droit au logement opposable (DALO) dont le champ d’application a été défini par le législateur par la loi du 5 mars 2007, avec l’objectif affiché antérieurement d’un droit au logement pour tous qui, malgré la permanence de la crise, ne connaît encore aucune consécration juridique et constitutionnelle. Le droit de la propriété, droit fondamental lié à la liberté économique, peut néanmoins subir un certain nombre de limitations⁴. Alors que le caractère fondamental du droit au logement a été reconnu de longue date par plusieurs textes législatifs (notamment la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989)⁵, le Conseil constitutionnel ne s’est

³ Claire Fourçans, « Confrontation et conciliation entre droit au logement et droit de propriété. Les réquisitions ou occupations de logements vacants », in Véronique Champeil-Desplats et Danièle Lochak (dir.), *Libertés économiques et droits de l’homme*, Presses universitaires de Paris Nanterre, 2011, p. 271-286.

⁴ « Un droit inviolable et sacré dont nul ne peut être privé... sauf lorsque la nécessité l’exige sous la condition d’une juste et préalable indemnité »²

⁵ La loi « Quillot » de 1982 reconnaît le droit à l’habitat comme un droit fondamental. La loi du 6 juillet 1989 proclame à son article 1er : « le droit au logement est un droit fondamental ; il s’exerce dans le cadre des lois qui le régissent. » Cette loi demeure cependant limitée à la relation locative. En 1990, la loi « Besson » énonce à son article 1er que

toutefois pas résolu à le hisser au rang de droit fondamental, mais il a estimé en 1995 que « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle »⁶.

La nuance juridique est importante. Au fond, la véritable question demeure donc aujourd'hui celle des conséquences de la reconnaissance ou *a contrario* de la non-reconnaissance d'un « droit au logement » pour tous dans notre système juridique. Dit autrement, dans quelles circonstances et pour quels motifs pourrait-il être porté atteinte au droit de propriété en faisant valoir un droit au logement pour tous ? Quelles en seraient les exigences et surtout les limites ?

Cette réflexion prospective tendrait toutefois à considérer – compte-tenu de l'état du droit administratif et constitutionnel – que le droit au logement pour tous pourrait revêtir les caractéristiques et le manteau de l'intérêt général...

Une résidence secondaire sous-occupée, ou pour laquelle il serait constaté un état de vacance répété, pourrait-elle faire l'objet d'une réquisition pour ce même motif d'intérêt général ? La question est éminemment politique. Dans ces hypothèses fictives mais désormais avancées par certains, deux options se font face et sont en l'état du droit positif, réglées par la hiérarchie opérée entre ces deux droits.

La première est illustrée par le fait que « Le droit au logement s'inclinerait encore majoritairement devant le droit de propriété. La liberté économique a, dans une perspective plus globale, tendance à s'imposer au droit de l'Homme »⁷. Dans cette option, le « droit au logement⁸ [...] » constitue un titre de compétence directe pour l'intervention des personnes publiques en matière d'urbanisme et de logements sociaux, ainsi qu'un instrument de formulation de l'intérêt général autorisant le législateur à réglementer par exemple les rapports locatifs en favorisant l'accès ou le maintien du locataire dans un logement⁹ ». Il

« garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation ». Enfin, la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions affirme à son article 1 : « la présente loi tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance. » Elle prévoit pour ce faire l'instauration d'une taxe sur les logements vacants et une procédure de réquisition par attributaire des logements vacants.

⁶ Fourçans Op. Cit.

⁷ Fourçans Op. Cit.

⁸ Disposer d'un logement décent et approprié

⁹ « Propriété et logement - Réflexions à partir de la mise en œuvre du référendum (suite et fin) » Par Laurence Gay, p.527 à 546 - *Revue française de droit constitutionnel*, 2003/3, n° 55

s'agit donc bien d'apporter une limitation à l'exercice des prérogatives du propriétaire bailleur sur son bien au nom de la solidarité sociale, possible déclinaison d'un objectif d'intérêt général. Mais, force est de constater par cette illustration qu'il s'agit ici spécifiquement du droit du logement au bénéfice de locataires visés par la loi de 1989, et non de l'application du droit au logement pour tous¹⁰.

La seconde est défendue par la Fondation pour le logement des défavorisés (ex Fondation Abbé Pierre) parmi d'autres associations : « La notion internationale de propriété est liée à l'exercice de la dignité humaine. Elle dépasse les frontières posées par la définition française restrictive, qui met les possédants en conflit avec les manquants. Le cap qu'il nous reste à franchir est simplement celui de la recomposition de la notion de propriété, pour accepter l'idée que l'encadrement de l'usage (prix, conditions d'attribution, qualité du logement) pour des motifs d'intérêt général, ne constitue pas une restriction du droit de propriété, mais au contraire, une égale optimisation des conditions d'exercice de la propriété, entendue au sens large, entre le titulaire des murs et ceux qui vivent à l'intérieur. Ce toilettage n'est pas une option, il se développera par le droit européen. La seule question est de savoir si nous allons le subir passivement ou l'organiser au mieux des intérêts sociaux »¹¹. Pour dénoncer cette non-reconnaissance, des associations comme le Droit au logement « utilisent comme moyen d'action l'occupation d'immeubles vides, ce qui est une façon de rappeler aux pouvoirs publics l'importance du nombre de logements vacants en France et de les inciter à exercer leur "pouvoir de réquisition" sur ces logements »¹². Permises par le Code de la construction et de l'habitation, ces dispositions sont en pratique très peu utilisées. Le droit de propriété constitue à l'évidence dans cette hypothèse un frein à leur utilisation, d'où la dénonciation et la controverse dont il est l'objet.

En conclusion, la reconnaissance de l'opposabilité du droit au logement n'est aucunement la garantie d'un logement abordable et accessible pour tous. Si le DALO a le mérite d'affirmer pour la première fois une obligation de résultat à la charge de l'État, débiteur de cette obligation, il n'en est rien de la reconnaissance d'un droit effectif au logement pour tous. Faute de moyens, le champ d'application du DALO s'est d'ailleurs cantonné au parc social.

¹⁰ CE, 28 mai 1982, Société coopérative d'habitations à loyer modéré de location – attribution du département de la Somme, n° 10790

¹¹ La propriété du logement, soluble dans le droit européen ? · Date de publication : 18/08/2008 · Date de modification : 05/01/2022 Jurislogement 2024, Avec le soutien de la Fondation Abbé Pierre.

¹² Fourçans Op. Cit.

Une modification sensible des équilibres ou déséquilibres actuels supposerait à minima de faire du droit au logement un droit fondamental et équivalent au droit de propriété. A défaut, les revendications se cantonneront à des mesures marginales ou d'ajustement (meilleur respect de l'encadrement des loyers, régulation des prix du foncier, développement du parc HLM et augmentation du nombre de logement sociaux).

2 – Droit de la copropriété

Le statut de la copropriété est un ensemble des règles prévues par la loi n°65-557 du 10 juillet 1965 et le décret 67-223 du 17 mars 1967. Le statut de la copropriété est un régime « obligatoire » pour les immeubles concernés. Ce régime est prévu par la loi, qui fixe et détermine les règles de fonctionnement de cette petite collectivité, afin qu'elle vive en bonne harmonie. L'ordonnance n° 2019-1101 du 30 octobre 2019, entrée en vigueur le 1er juin 2020, a porté réforme du droit de la copropriété. Dans le fonctionnement de ce régime juridique particulier, chaque copropriétaire dispose des parties privatives comprises dans son lot. Il use et jouit librement des parties privatives et des parties communes indivises, à la condition de ne porter atteinte ni aux droits des autres copropriétaires ni à la destination de l'immeuble. Ce régime juridique se veut donc garant du fonctionnement de la collectivité, quelle que soit sa taille.

Mais de plus en plus de copropriétés sont confrontées à des difficultés financières. C'est la conclusion inquiétante d'un rapport d'enquête parlementaire remis au Sénat le 23 juillet 2024. Entre mesures préventives et procédures de conservation ou de sauvegarde, les outils préventifs et judiciaires se sont multipliés pour faire face à la paupérisation massive de ces copropriétés : vote annuel d'un budget prévisionnel avec l'obligation de paiement des provisions sous peine d'avoir à verser la totalité des provisions de l'année, déclaration judiciaire de l'état de carence, emprunt collectif, etc. Face à la montée des difficultés, la loi se préoccupe de plus en plus de l'état de conservation de l'immeuble et à cet effet organise un recensement statistique des copropriétés à usage d'habitation sous la tutelle de l'ANAH¹³.

Compte-tenu de l'accroissement du nombre de copropriétés dégradées, le législateur a été contraint par plus ou moins petites touches depuis la loi ALUR et de manière significative depuis la loi « habitat dégradé » de rogner les prérogatives individuelles des co-propriétaires.

¹³ Pierre Capoulade, « La réglementation porte-t-elle atteinte aux droits des copropriétaires ? », p. 19 à 27, *Droit et Ville*, 2012/2, N° 74

« On constate progressivement une certaine tendance à la "publicisation" du droit dans un domaine éminemment sensible, celui du logement et de son environnement. La question interroge sur le droit de propriété lui-même. Ne s'agit-il pas finalement d'une nouvelle confrontation ou conciliation entre droit de propriété et droit au logement ? »¹⁴. La voie de la mise sous tutelle est-elle pour autant judicieuse ? Le débat est ouvert, mais cela reste l'affaire de la politique du logement de s'en emparer pleinement.

La loi de 1965 n'envisage il est vrai, via le rôle des syndics, qu'une approche curative et non préventive de l'habitat dégradé. C'est pourquoi, dernière loi en date, celle du 9 avril 2024 sur l'habitat dégradé ambitionne de faciliter l'intervention sur les copropriétés dégradées en modifiant la loi de 1965. Pourtant, selon Marc Henri Louvel, notaire, cette loi du 9 avril 2024 ne changera rien car elle ne s'attaque pas aux vrais problèmes. Dans les cas les plus complexes où les copropriétaires ne disposent que de peu ou pas de ressources financières, seule une prise en charge des coûts par la collectivité est à même d'apporter une solution, ce qui, à l'évidence, limite les interventions, sauf financements lourds spécifiques comme dans le cadre des opérations pilotées par l'ANRU et du pilotage d'opérations spécifiques dédiées à ces copropriétés par des acteurs publics (EPF¹⁵ et ORCOD¹⁶). La loi du 9 avril 2024 a d'ailleurs complété l'arsenal juridique par la possibilité de recourir, si aucune autre mesure alternative n'est envisageable, à l'expropriation pour cause d'utilité publique lorsque la situation de l'immeuble est irrémédiablement compromise. Il s'agit de lutter contre la dégradation irrémédiable et définitive des copropriétés concernées. Dans ce cas, il peut être autorisé par l'autorité compétente la prise de possession anticipée de tout ou partie d'un ou de plusieurs immeubles dégradés ou dangereux dont l'acquisition est prévue pour la réalisation d'une opération d'aménagement déclarée d'utilité publique. Cette prise de possession anticipée est conditionnée à la présence de risques sérieux pour la sécurité des personnes et s'accompagne d'un plan de relogement des locataires et/ou occupants.

On est donc encore loin de mesures de caractère général, pourtant nécessaires. Il paraît néanmoins difficile d'imaginer d'autres solutions sauf à revoir totalement le statut de la copropriété. Une solution pourrait être un changement radical du statut de la copropriété, qui consisterait, comme certains l'évoquent, à créer une personne morale unique qui serait seule

¹⁴ Entretien avec Marie-Hélène Pero, notaire, pages 19 à 23, in *Le Courier de la COFHUAT*, N°40, Février 2025

¹⁵ Établissement public foncier

¹⁶ Les opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCoD) sont des opérations destinées à lutter contre l'indignité et la dégradation des immeubles en copropriété.

propriétaire de la totalité de l'immeuble, les « copropriétaires » seraient les acquéreurs d'un droit d'usage des volumes (à savoir les logements), et seraient actionnaires de la personne morale en fonction de la superficie de chaque logement. Réunis en conseil d'administration, les copropriétaires désigneraient un syndic, véritable mandataire social disposant de pouvoirs de gestion étendus (recouvrir les impayés, contracter des emprunts etc.), à l'image de ce que fait une Foncière, sans avoir nécessairement besoin de consulter chaque occupant sur des questions de détails. M. Louvel¹⁷ note cependant que « cette solution ne paraît pas être appropriée aux attentes des copropriétaires qui se revendent comme propriétaires et qui souhaiteront, à ce titre, conserver un droit de regard sur le détail des aménagements d'immeubles et de son fonctionnement. La réforme du statut de la copropriété paraît décidément difficile à imaginer et les acquéreurs sont très attachés à la notion de propriété et pas à celle du droit de jouissance, comme par exemple les sociétés civiles d'attribution dont les associés se retirent très vite de la société pour être propriétaires de leur lot ». On ne peut que faire notre cette opinion.

3 – Droit de l'urbanisme et politique foncière

« L'urbanisme et le droit de propriété en France entretiennent de manière objective des rapports complexes et parfois conflictuels. (...) Vouloir gérer le développement urbain au nom de l'intérêt général peut conduire à limiter les prérogatives des propriétaires privés »¹⁸ notamment dans le cadre d'une nouvelle politique et donne foncière. La réglementation du droit de l'urbanisme régit à l'échelle nationale la planification mais également à des échelons « territorialisés » l'occupation et l'utilisation des sols. A ce titre, elle s'intéresse notamment à la situation de l'immeuble dans la ville. Elle peut être susceptible de restreindre certaines prérogatives attribuées au propriétaire privé en matière de droit d'usage ou de jouissance. Par exemple par la limitation des droits de construire, par l'institution de servitudes d'utilité publique (servitudes de mixité fonctionnelle et emplacements réservés). Le droit de l'urbanisme peut entrer en conflit avec l'exercice des attributs conférés par le droit de propriété dès lors qu'il convient, à cet égard, de tenir compte des textes les plus récents, en matière de droit de l'environnement et d'écologie par exemple¹⁹.

¹⁷ Entretien avec Maître Marc-Henri Louvel, notaire, pages 6 à 18 ; COFHUAT, Op CIT.

¹⁸ Yves Gry, « Le droit de propriété face à l'urbanisme dans la France contemporaine », Séance du 6 janvier 2017 <https://www.academie-stanislas.org/wp-content/uploads/2023/02/06-01-2017-yves-gry.pdf>

¹⁹ Capoulade, Op. Cit .

Les juristes évoquent généralement une tendance à l'érosion du droit de propriété pour traduire dans le temps d'accumulation de règles et d'instruments qui visent à limiter ou, à tout le moins, repenser les contours du droit de propriété compte-tenu des besoins. Les limitations au droit à la propriété, bien qu'encadrées, sont relativement fortes. A titre d'illustration les instruments juridiques déployés sont nombreux, et le droit de l'urbanisme est particulièrement innovant : l'institution de réserves foncières pour réaliser des logements sociaux au nom de la mixité sociale ou plus généralement la réalisation de projets d'intérêt général²⁰, la création d'une servitude de résidence principale au regard du boom des meublés touristiques ou encore la création de très nombreux emplacements réservés (couramment appelés « pastillage » par les praticiens) dans le cadre de l'adoption du PLU bioclimatique par le Conseil de Paris. Sur tous ces sujets et bien d'autres, notamment dans le domaine de la politique foncière, la fixation d'une ligne rouge propre à éviter une dénaturation excessive du droit de propriété fait débat et reste difficile à définir. L'intérêt général nécessite d'imposer des restrictions, mais les frontières entre dénaturation du droit de propriété et objectifs d'intérêt général restent souvent poreuses.

Il n'en reste pas moins que l'absence de politique de maîtrise foncière dans le long terme laisse la place à la mise en œuvre d'expédients divers visant à capter directement ou indirectement une partie des plus-values foncières.

4 – L'arme fiscale

La fiscalité constitue incontestablement une restriction au droit de propriété, dans la mesure où elle tend à priver un contribuable de la disposition d'une partie de ses revenus ou de son patrimoine²¹. Mais l'impôt est un « mal nécessaire ». Tout est affaire de mesure et d'appréciation. L'outil fiscal est de plus en plus souvent mis au service de l'intérêt général ; néanmoins cette tendance ne paraît acceptable qu'à la condition que le législateur « fonde son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose »²². Au titre des propositions explosives on peut citer l'idée, au nom de l'indispensable sobriété foncière, d'une modulation de la taxe foncière qui serait majorée en-deça d'un seuil d'occupation. Ce barème tiendrait évidemment compte de la taille du ménage

²⁰ Peu de propriétaires font jouer la clause d'achat obligatoire par les pouvoirs publics.

²¹ Bernard Plagnet « Le point de vue du fiscaliste » pages 49 à 58. In *Qu'en est-il de la propriété ?* édité par Daniel Tomasin, Presses de l'Université Toulouse Capitole, 2006

²² Plagnet Op. Cit. Cons. const. 28 décembre 1995, n° 95-369, DC, RJF, 2/1996, n° 209.

occupant et serait progressif en fonction de l'importance du dépassement vis-à-vis du nombre de m² jugé « normal ».

En matière d'imposition du foncier, faut-il taxer la détention d'un terrain en fonction de son usage actuel (à sa valeur cadastrale) ou de son usage possible (à la valeur économique ou marchande) ? Au regard de l'impôt et du PLU, un terrain agricole peut être constructible. Le cas des terres agricoles constructibles de l'Ile de Ré illustre parfaitement le fait que la taxation à la valeur marchande peut s'avérer contraire à deux grands principes : l'impôt doit être proportionnel aux facultés contributives des contribuables²³ ; l'impôt ne doit pas avoir un caractère confiscatoire. Au regard de l'intérêt général, taxer à la valeur marchande permet d'accroître la mobilité des biens, surtout si la taxation des plus-values vient en renfort, comme c'est le cas en Suède où la taxation sur les plus-values des terrains déclarés nouvellement constructibles est croissante avec le temps. En France, l'imposition des plus-values décroît avec le temps, ce qui incite à la rétention²⁴.

S'agissant des revenus fonciers, le niveau d'imposition souvent confiscatoire, pourrait être jugé, sous d'autres cieux, inconstitutionnel. La cour constitutionnelle allemande fixe le plafond de taxation maximum à 50 % du revenu du contribuable. Le législateur français a instauré en 2006 un « bouclier fiscal » : les impôts directs payés par le contribuable ne peuvent excéder 60 % de ses revenus et l'excédent éventuel est restitué. Le calcul n'inclut pas les droits de mutation à titre gratuit ni l'imposition des plus-values.

Il faut enfin noter que la question de la taxation du foncier recouvre bien d'autres aspects. Par exemple dans leur dernier ouvrage²⁵, Alain Trannoy et Etienne Wasmer préconisent de remplacer tous les impôts existants sur l'immobilier par une taxe sur le seul foncier de 1 à 2 %. Ce choix repose sur les considérations suivantes :

« Nous rappelons effectivement dans notre livre que l'idée de la propriété publique de la terre ou d'une taxation de celle-ci n'est pas nouvelle. Elle naît au XVIII^e siècle avec les physiocrates et sera reprise notamment au XIX^e par Henry George aux Etats-Unis, puis par

²³ ISF peut contrevenir à ce principe, puisqu'il frappe la détention, sans proportionnalité avec les revenus générés, ce qui apparaît aux yeux de certains fiscalistes contrevenir à ce principe. C'est sur ces bases que le juge constitutionnel Allemand a rejeté l'impôt sur la fortune. Le principe est que la capacité contributive ne réside pas dans la simple possession d'une fortune mais dans sa capacité de produire un revenu.

²⁴ Voir Rapport CPO

²⁵ Le Grand retour de la terre dans les patrimoines : Et pourquoi c'est une bonne nouvelle ! de Alain Trannoy (Auteur), Étienne Wasmer (Auteur) janvier 2022, Odile Jacob.

Auguste et Léon Walras au XX^e. Auguste, puis Léon Walras militent pour la propriété publique de la terre, qui serait louée pour ses différentes utilisations. Pour Henry George, dont les idées ont eu une influence certaine aux Etats-Unis et dans certains pays de culture anglo-saxonne, la terre doit rester propriété privée mais être taxée par l'État.

Aujourd'hui, le seul pays où l'État est propriétaire de la terre est celui de Singapour (6 millions d'habitants) : il détient 90 % des terres, qu'il loue, et perçoit des loyers. Une telle option, mise en place dans des circonstances historiques particulières et dans un pays de petite taille, est évidemment inenvisageable dans un État comme la France où elle se heurterait au droit de propriété et aurait un coût hors de portée des moyens de l'État. Reste donc la taxe mais, quelle que soit l'option choisie, les fondements économiques sont identiques. La terre n'est pas un bien produit, elle ne devrait appartenir à personne. Personne n'a eu d'effort à faire pour produire la terre, si l'on excepte les cas de « production » de terre à Monaco, aux Pays-Bas ou à Tokyo. C'est pourquoi une partie des fruits devrait revenir à la collectivité. L'analyse économique classique distingue trois types de facteurs de production : la terre, le capital et le travail. Les taxes sur les revenus du travail et du capital sont élevées en France (30 à 50 %). Les revenus de la terre sont beaucoup moins taxés (entre 1/6 et 1/7), alors que c'est le facteur pour lequel la justification économique de la taxation est la plus évidente. La France fonctionne comme un pays rentier où l'on investit dans la terre, ce qui nous écarte de l'efficacité économique. C'est la question fondamentale que pose le livre. Elle prend en France une acuité particulière car notre pays figure aux premiers rangs dans le monde en termes de fortune foncière rapportée au pouvoir d'achat, et même pour la fortune financière par tête tout court »²⁶.

Vaste chantier qui ne manquerait, si on l'engageait, de se heurter à nombre d'obstacles politiques. Preuve en est, bien que plus modeste, la révision annoncée mais jamais finalisée de l'assiette de la taxe foncière sur la propriété bâtie. Cela devrait pourtant être une priorité. En effet, le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), pilier de la fiscalité locale au profit du bloc communal (de l'ordre de 35 milliards d'euros en 2020), a connu une progression forte et continue de 1984 à 2016, pour se stabiliser ensuite jusqu'à la suppression de la taxe d'habitation, après laquelle une nouvelle et forte augmentation a été enregistrée (de 36,2 Md€ en 2022 à 39,8 Md€ en 2023). Cet impôt apparaît particulièrement

²⁶ Politiquedulogement.com « Le grand retour de la terre dans les patrimoines » – Entretien avec Alain Trannoy, Juin 2022

inéquitable en raison de l'ancienneté de ses bases, qui n'ont pas été révisées depuis 1970. L'augmentation de son produit renforce les interrogations sur les fortes disparités en fonction des territoires, l'efficacité des dispositifs de compensation entre communes, et surtout les incohérences dues à l'ancienneté des bases de calcul. Les velléités d'actualisation de ces bases ne se sont pas concrétisées à ce jour. Une révision effective des valeurs locatives, assortie évidemment de mesures d'étalement dans le temps du choc qu'une telle réforme ne manquera pas d'entraîner pour les contribuables, permettrait de répartir plus équitablement l'impôt entre les contribuables en fonction du prix de l'actif pour lequel nous disposons d'une bonne connaissance, facilement actualisable. Le rapport rendu lors de l'expérimentation avortée de 2014–2015 souligne à juste les indispensables précautions dans la mise en œuvre d'une telle réforme :

- premièrement, il faut assurer la neutralité financière pour les collectivités ;
- deuxièmement, la révision des bases doit être lissée dans le temps pour étaler les transferts et l'augmentation des bases ;
- enfin, la révision doit être plafonnée pour diminuer par deux²⁷ l'écart entre la situation antérieure et la situation revue²⁸.

Ces précautions relèvent du bon sens même si on ne peut que regretter l'absence d'études d'impact publiques sur les conséquences d'une telle réforme. Il faut en effet distinguer deux niveaux quant à la mise en œuvre et l'impact d'une telle réforme.

Le premier a trait à la répartition du produit de la taxe foncière sur la propriété bâtie (TFPB) entre les contribuables d'une même commune (toutes choses égales par ailleurs). La question de la base servant de répartition entre ces derniers est essentielle. Or aujourd'hui les bases, comme indiqué, sont très inégalitaires au regard de la « qualité » des logements.

La seconde est la question de la péréquation entre communes (pauvres et riches). L'introduction de bases nouvelles répondant à une réalité économique est un préalable pour objectiver une réforme. Quant aux mécanismes possibles de transfert d'une partie du produit de l'impôt des communes « riches » vers les communes « pauvres », ils débouchent

²⁷ Il s'agit d'étailler la hausse. Cette solution est une parmi d'autres.

²⁸ CPO Idem page 57

nécessairement sur de la complexité et des insatisfactions. L'administration fiscale a toutefois sur ces sujets une grande expérience.

A noter que le choix de plus et mieux taxer la détention devrait permettre d'alléger, là encore progressivement, les taxes sur les transactions. En effet, « d'un point de vue empirique, les impôts périodiques se révèlent être parmi les impôts les moins préjudiciables à la croissance économique à long terme »²⁹. De plus les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) sont plus élevés en France que dans les autres pays³⁰. L'OCDE note à ce sujet que : « Les impôts sur les transactions touchant les biens immobiliers résidentiels sont courants dans les pays de l'OCDE. [...] [Si] Les impôts sur les transactions immobilières sont attrayants d'un point de vue administratif et sur le plan de l'économie politique, [...] des études ont souligné à plusieurs reprises les effets de distorsion associés aux impôts sur les transactions. [...] Ainsi, il est toujours préférable de taxer les revenus et les services fournis par un actif plutôt que son achat ou sa vente. Dans les deux cas, la taxation décourage la propriété de l'actif, mais un impôt sur les transactions décourage également les transactions qui permettraient d'allouer l'actif de manière plus efficace »³¹. Il est également à noter que la réduction éventuelle des DMTO pose la question de la compensation entre départements puisque ces derniers en sont les principaux bénéficiaires. Le graphique ci-après permet de visualiser ce que serait en moyenne l'impact d'une suppression des DMTO : une hausse d'environ 50 % de la TFPB, ce qui n'est pas rien. Une telle opération, nécessairement progressive, aurait toutefois l'avantage de stabiliser les ressources des départements³², alors que la chute du produit des DMTO du fait de la crise a entraîné nombre de mesures de suppression, par ces derniers, d'aides aux associations et autres bénéficiaires dont la presse s'est fait largement l'écho.

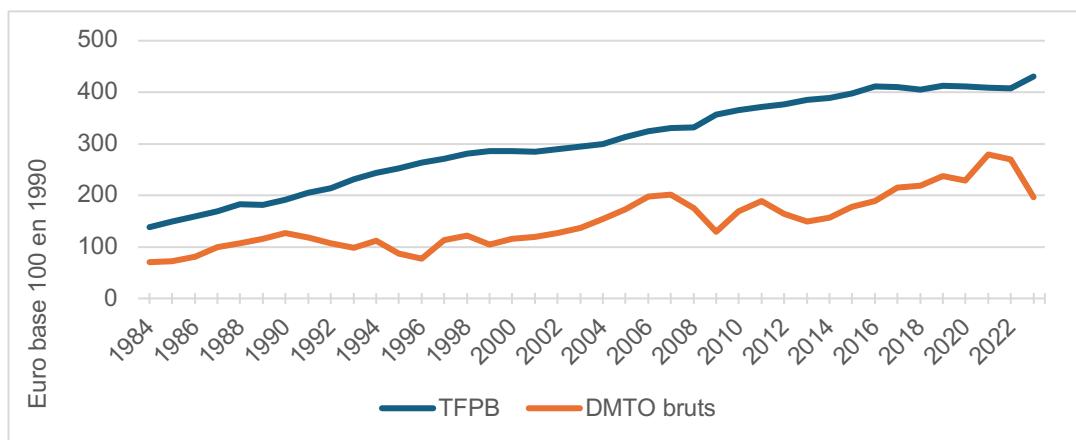
²⁹ OCDE Op. Cl.t page 87

³⁰ Rapport Particulier N° 5 Avec un niveau de 0,9 % du PIB, la France présente aussi le quatrième niveau d'imposition le plus élevé des transactions immobilières et le deuxième le plus élevé de l'UE (à égalité avec l'Espagne et l'Italie), la valeur médiane sur l'échantillon s'établissant à 0,35 %.

³¹ OCDE Op Cit. Pages 98 et 99

³² Qui sont aujourd'hui exclus du bénéfice de cette ressources, transférée aux communes.

Évolutions de la TFPB et des DMTO par logement sur la période 1984–2023



Source : Compte du logement

Il est d'une grande banalité de dire que le problème foncier a donné lieu à de multiples débats sur la nécessité ou non de mettre en place une politique en ce domaine. De nombreux instruments existent mais force est de constater que le chaînon essentiel mais manquant est une politique de maîtrise du foncier dans le long terme, visant à capter directement ou indirectement une partie des plus-values foncières. On peut le regretter, mais des progrès en ce domaine apparaissent peu probables. A défaut et dans l'immédiat, il est indispensable de mener à bien la révision engagée mais jamais finalisée de l'assiette de la taxe foncière sur la propriété bâtie. C'est la priorité. Ce choix de plus et mieux taxer la détention devrait permettre de supprimer progressivement les taxes sur les transactions et de contribuer ainsi à améliorer la fluidité des marchés.

