

N° 473

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 mars 2023

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur la proposition de loi créant une **résidence**
d'attache pour les **Français établis hors de France**,*

Par M. Jérôme BASCHER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Daniel Breuiller, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guéné, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mme Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Sénat : 843 (2021-2022) et 474 (2022-2023)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
EXAMEN DES ARTICLES	9
• <i>ARTICLE 1^{er}</i> Création du statut de « résidence d'attache » au bénéfice des propriétés en France des Français établis à l'étranger.....	9
• <i>ARTICLE 2</i> Institution d'un allègement de taxe d'habitation sur les résidences secondaires au bénéfice des propriétaires de « résidences d'attache »	13
• <i>ARTICLE 3</i> Date d'entrée en vigueur	18
EXAMEN EN COMMISSION.....	19
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 <i>BIS</i> DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	25
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	27
LA LOI EN CONSTRUCTION	29

L'ESSENTIEL

La commission des finances s'est réunie le 29 mars 2023, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, pour examiner le rapport de **M. Jérôme Bascher**, sur la **proposition de loi n° 843 (2021-2022) créant une résidence d'attache pour les Français établis hors de France**.

I. LA CRÉATION DU STATUT DE RÉSIDENCE D'ATTACHE EST OPPORTUNE ET ATTENDUE

A. *LES RÉSIDENCES EN FRANCE DES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE SONT CONSIDÉRÉES COMME DES RÉSIDENCES SECONDAIRES*

Pour apprécier si la résidence d'un contribuable constitue sa résidence principale ou secondaire, **l'administration s'appuie sur une déclaration obligatoire** mise en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2023. Toutefois, **de jurisprudence constante, la résidence principale ne peut être constituée que du bien, au 1^{er} janvier de l'année :**

- dans lequel le contribuable réside habituellement et effectivement avec sa famille ;
- dans lequel sa famille réside en permanence lorsque le contribuable est appelé à de fréquents déplacements pour motifs professionnels ;
- dans lequel sa famille réside ordinairement même si le contribuable dispose, par ailleurs, d'un logement de fonction.

En conséquence, **les locaux d'habitation situés en France et détenus ou loués par des Français résidant ordinairement à l'étranger sont regardés comme des résidences secondaires** dans la mesure où ils ne répondent pas aux critères retenus par l'administration fiscale pour qualifier un logement de résidence principale.

B. *DAVANTAGE QUE DES RÉSIDENCES SECONDAIRES, CES LOGEMENTS SONT DES ESPACES DE REPLI ET DE RATTACHEMENT À LA FRANCE POUR LES EXPATRIÉS*

Les résidences des Français de l'étranger situées en France sont néanmoins souvent **différentes des résidences secondaires telles que le retient l'acception commune**. En effet, plutôt que des lieux de villégiature, elles sont plutôt **un lieu d'attache et de repli** qui marque le lien entre les expatriés et la France.

Dans ce contexte, **l'article 1er de la proposition de loi institue la catégorie de « résidence d'attache »** et prévoit les modalités par lesquelles les Français établis hors de France qui possèdent un logement secondaire en France peuvent revendiquer, pour l'un de leur bien seulement, ce statut.

Cette évolution est bienvenue et constitue une demande transpartisane tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale ainsi qu'**une promesse de campagne du Président de la République en 2022.**

II. UN ALLÈGEMENT DE TAXE D'HABITATION EST JUSTIFIÉ MAIS DOIT ÊTRE DAVANTAGE CIBLÉ QUE CE QUE PROPOSENT LES AUTEURS

A. LES AUTEURS PROPOSENT D'EXONÉRER DE TAXE D'HABITATION SUR LES RÉSIDENCES SECONDAIRES LES RÉSIDENCES D'ATTACHE

Le 1° du I de l'article 1407 du code général des impôts prévoit que **les locaux d'habitation sont assujettis à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS)**. L'article 1407 *ter* du CGI prévoit également que **le conseil municipal peut instituer une majoration de THRS**. Cette majoration ne peut être prévue que dans les communes situées en zone « tendue » où il existe, notamment, « *un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements* ». **La THRS et sa majoration peuvent donner lieu à des allègements** prévus par le code général des impôts.

Le produit total de la THRS s'élevait à 2,7 milliards d'euros en 2021, perçus par le bloc communal, dont 136 millions d'euros au titre de la majoration des résidences secondaires.

L'article 2 de la proposition de loi institue une exonération totale de THRS au bénéfice des résidences d'attache.

B. BIENVENU DANS SON PRINCIPE, LE DISPOSITIF DEVRAIT ÊTRE MIEUX CIBLÉ EN PARTICULIER EN FAVEUR DES FRANÇAIS CONTRAINTS À UN RAPATRIEMENT D'URGENCE

La commission a modifié le **dispositif avec deux objectifs** : assurer **un traitement plus favorable des Français contraint au rapatriement**, d'une part, et **marquer un soutien fiscal adapté en faveur des résidences d'attache**, d'autre part.

Ainsi, il apparaît important de se concentrer sur les Français de l'étranger qui, en raison de **la survenue de crises majeures**, sont contraints de rentrer en France parfois dans des conditions particulièrement difficiles. La commission propose donc de **dégrever de THRS, pour l'année de leur retour, les Français qui ont été contraints de venir résider dans leur**

résidence d'attache pour des motifs extérieurs à leur volonté et pour assurer leur sécurité.

En outre, si l'existence d'une majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires se justifie, dans son principe, par la nécessité de réguler l'offre et la demande de logement, il apparaît que ces objectifs devraient pouvoir s'appliquer différemment dans le cas des Français de l'étranger qui ont besoin de garder un lien avec la France, le plus souvent dans les villes où ils résidaient avant leur départ et où ils ont vocation à revenir. Sur ce point, la commission propose que la majoration de THRS ne soit pas applicable aux résidences d'attache sous réserve qu'elles ne produisent pas, par ailleurs, de revenus locatifs notamment de courte durée.

Ces deux modifications sont l'objet de l'amendement COM-7 adopté par la commission des finances.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE 1^{er}

Création du statut de « résidence d'attache » au bénéfice des propriétés en France des Français établis à l'étranger

Le présent article propose de créer un statut de « résidence d'attache » au bénéfice d'une des résidences secondaires possédées, le cas échéant, par un Français résidant à l'étranger.

Dans le contexte de crise et devant l'importance de mieux protéger les Français à l'étranger, la création d'un tel statut est bienvenue et correspond à une demande trans-partisane reprise, du reste, par le Président de la République lors de la campagne présidentielle de 2022.

Des droits et obligations spécifiques pourront être attachés à ces « résidences d'attache » en particulier en matière fiscale, ce qui est d'ailleurs l'objet de l'article 2 de la proposition de loi.

La commission a estimé qu'un ajustement technique devait être apporté au texte proposé dans la mesure où celui-ci se bornait à viser les seuls « propriétaires » tandis que le critère déterminant d'une résidence secondaire peut également être celui de la « jouissance » d'un bien.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT: LES RÉSIDENCES EN FRANCE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER SONT REGARDÉES COMME DES RÉSIDENCES SECONDAIRES AU PLAN FISCAL

Le 1° du I de l'article 1407 du code général des impôts prévoit que **les locaux d'habitation sont assujettis à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires** tandis que le I de l'article 1408 et l'article 1415 du même code précisent que *« la taxe est établie au nom des personnes qui ont, à quelque titre que ce soit, la disposition ou la jouissance des locaux imposables »* et ce *« d'après les faits existants au 1^{er} janvier de l'année de l'imposition »*.

En application des dispositions du I de l'article 1418 du même code, *« les propriétaires de locaux affectés à l'habitation sont tenus de déclarer à l'administration fiscale (...) les informations relatives (...) à la nature de l'occupation de ces locaux (...) »*.

Si, en d'autres termes, la qualité de résidence secondaire procède d'une déclaration du contribuable, l'administration fiscale s'appuie toutefois sur plusieurs critères lui permettant d'apprécier si le logement constitue une résidence principale ou non.

A l'appui des décisions du Conseil d'État n°49724 du 12 octobre 1984 et n° 55892 du 25 juillet 1986, **la doctrine fiscale¹ retient que la résidence principale constitue le logement :**

- dans lequel **le contribuable réside habituellement et effectivement** avec sa famille ;

- dans lequel **sa famille réside en permanence** lorsque le contribuable est appelé à **de fréquents déplacements** pour motifs professionnels ;

- dans lequel **sa famille réside ordinairement même si le contribuable dispose, par ailleurs, d'un logement de fonction.**

À l'inverse - et comme l'acceptation commune de résidence secondaire conduit à l'entendre - **une habitation dans laquelle le contribuable ne réside qu'en fin de semaine ou pour des vacances ne constitue pas une résidence principale au plan fiscal.**

Dans ce contexte, **les locaux d'habitation situés en France et détenus ou loués par des Français résidant à l'étranger sont regardés comme des résidences secondaires** dans la mesure où ils ne répondent pas aux critères retenus par l'administration fiscale pour qualifier un logement de résidence principale.

L'importance du patrimoine immobilier détenu, à cet égard, par l'ensemble des Français résidant à l'étranger **est difficile à apprécier** dans la mesure où il ne donne pas lieu à des publications spécifiques de la part de l'Insee.

De même, interrogée par le rapporteur, **l'administration a indiqué ne pas être en mesure à ce jour d'estimer le nombre des résidences secondaires appartenant à des Français de l'étranger.**

Pour autant, **quelques travaux récents permettent de donner quelques ordres de grandeur :**

- d'une part, l'Insee² estime qu'une résidence secondaire sur 10 serait, en France, détenue par un ménage résidant ordinairement à l'étranger - qu'il soit de nationalité française ou non ;

¹ Bofip - Impôts fonciers - Taxe d'habitation - Base d'imposition - Abattements - Champ d'application (BOI-IF-TH-20-20-20).

² Insee Première • n° 1871 • Août 2021.

- d'autre part, à l'appui d'un sondage réalisé en 2023, la Banque Transatlantique¹ indique qu'environ **30 % des Français résidant à l'étranger détiennent un bien en France** et un quart d'entre eux ont l'intention d'en acheter un.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA CRÉATION D'UN STATUT DÉCLARATIF DE « RÉSIDENCE D'ATTACHE » POUR L'UNE DES RÉSIDENCES SITUÉES EN FRANCE

L'article 1^{er} de la proposition de loi insère un article 1407 *quater* nouveau dans le code général des impôts.

Celui-ci dispose qu'un Français non-résident pourrait, dans l'année suivant son départ, transmettre au service des impôts une déclaration tendant à reconnaître à l'une des résidences secondaires qu'il possède la qualité de « résidence d'attache ».

Les droits et obligations attachés à ce statut ne sont pas précisés par le présent article.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN STATUT BIENVENU QUI POURRAIT DEVENIR LE SUPPORT D'UNE PRISE EN COMPTE DES BESOINS SPÉCIFIQUES DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

Comme l'indique l'exposé des motifs de la proposition de loi, **les locaux d'habitation détenus par les Français de l'étranger « constituent un point d'attache avec la France, qui les relie à leur famille et à leur patrie ».**

Dans un contexte marqué par **l'accélération des crises**, nos compatriotes à l'étranger peuvent légitimement ressentir **la nécessité de revenir – souvent dans l'urgence – sur le territoire national.**

Aussi, **la création d'un statut de « résidence d'attache » apparaît bienvenue** et rejoint celle d'instituer une « résidence de repli » mise en avant par notre collègue député Frédéric Petit et, lors de la campagne présidentielle, par le candidat Emmanuel Macron.

En effet, interrogé par LePetitJournal.com, **le Président de la République avait déclaré que pour mieux protéger les Français de l'étranger, il créerait « le concept de résidence de repli » à laquelle s'attacheront « certains avantages de la résidence principale »².**

¹ L'observatoire de l'expatriation – Vague 4 - Note de synthèse, février 2023.

² <https://lepetitjournal.com/expat-politique/actualites/emmanuel-macron-francais-etranger-335331>.

Le rapporteur considère que **la création de ce statut constitue un préalable** pour permettre aux logements en France des Français de l'étranger de se voir reconnaître des droits et protections particulières et nécessaires.

Il remarque, toutefois, que **les Français de l'étranger ne sont pas exclusivement propriétaires d'un bien en France mais parfois locataires** et que, de façon générale, le cadre juridique applicable aux impositions sur l'habitation – qui sera l'objet de l'article 2 de la proposition de loi – se réfère plutôt à la « jouissance » d'un bien qu'à sa propriété.

Dès lors, **la commission a proposé de préciser que le statut de résidence d'attache pouvait être attribué à toute résidence secondaire dont un Français de l'étranger à la propriété ou la jouissance** et a adopté un amendement COM-6 en ce sens.

Décision de la commission : la commission a adopté cet article ainsi modifié.

ARTICLE 2

Institution d'un allègement de taxe d'habitation sur les résidences secondaires au bénéfice des propriétaires de « résidences d'attache »

Le présent article propose d'instituer une exonération de taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) au bénéfice des « résidences d'attache » c'est-à-dire de l'un des biens immobiliers situés en France et détenu ou à la disposition d'un Français résidant à l'étranger.

La commission estime que si le principe d'un allègement de la fiscalité applicable aux résidences d'attache est bienvenu, il ne peut constituer une mesure trop générale et doit être mieux ciblé.

La commission propose donc :

- de soutenir les Français de l'étranger en supprimant, pour les « résidences d'attache » la majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires dans les zones tendues ;
- d'instaurer un dégrèvement - pris en charge par l'État - de l'ensemble de la THRS l'année du retour d'un Français de l'étranger dans sa résidence d'attache lorsque ce retour est justifié par la survenue d'un évènement extérieur à la volonté de la personne et qui met en danger sa vie ou celle des membres de sa famille ou qui rend impossible matériellement son habitation dans le pays d'accueil.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE SUPPRESSION DE LA TAXE D'HABITATION SUR LES RÉSIDENCES PRINCIPALES QUI NE LAISSE SUBSISTER QU'UNE IMPOSITION SUR LES RÉSIDENCES SECONDAIRES

Depuis le 1^{er} janvier 2023 et en application des dispositions de l'article 16 de la loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, la taxe d'habitation sur les résidences principales est supprimée.

Aux termes des dispositions de l'article 1407 du code général des impôts seule subsiste désormais une taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) et les autres locaux non affectés à l'habitation principale.

Le montant de l'impôt est déterminé en fonction de la valeur locative des locaux regardés – à raison d'une déclaration obligatoire des redevables – comme des résidences secondaires ou des locaux non-affectés à l'habitation principale.

Aux termes des dispositions de l'article 1408 du CGI, **l'impôt est établi au nom des personnes qui ont « la disposition ou la jouissance des locaux imposables » qu'ils en soient, ou non, propriétaires.**

La situation d'un local ainsi que l'identité du redevable de la taxe sont appréciées, pour l'ensemble de l'année, **compte tenu des éléments constatés au 1^{er} janvier.**

L'article 1407 *ter* du CGI prévoit par ailleurs que **le conseil municipal peut instituer une majoration de THRS** d'un pourcentage compris entre 5 % et 60 % de l'impôt de base. **Cette majoration ne peut être prévue que dans les communes situées en zone « tendue »** au sens de l'article 232 du CGI où il existe, notamment, « *un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements* ».

D'après les données publiées par l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGL)¹, **le produit total de la THRS s'élevait à 2,7 milliards d'euros en 2021 dont 136 millions d'euros au titre de la majoration** des résidences secondaires. Le produit de la THRS revient au bloc communal et plus particulièrement aux communes (1,9 milliard d'euros en 2021).

La THRS peut donner lieu à des allègements prévus par le code général des impôts. Ainsi, l'article 1407 du CGI prévoit plusieurs cas d'exonération qui concernent :

- les locaux assujettis à la cotisation foncière des entreprises, servant aux exploitations rurales, ou au logement des élèves de pensionnat, occupés comme bureau des fonctionnaires publics ou affectés au logement des étudiants en résidence universitaire ;

- en zone de revitalisation rurale, les locaux meublés de tourisme et les chambres d'hôte.

En outre, **l'article 1407 *ter* du CGI prévoit que la majoration de THRS peut donner lieu à un dégrèvement** lorsque les redevables sont :

- contraints de résider pour motifs professionnels dans la résidence secondaire imposable alors qu'ils conservent une résidence principale par ailleurs ;

- désormais hébergés dans un service médico-social dans la mesure où la résidence secondaire désormais imposable constituait antérieurement leur résidence principale ;

¹ OFGL, *Rapport 2022 sur les finances locales.*

- rendus incapables, pour des causes étrangères à leur volonté, d'occuper la résidence secondaire imposable comme résidence principale.

La doctrine fiscale¹ a précisé que « *la cause étrangère à la volonté du contribuable s'entend comme une cause faisant obstacle à l'affectation du logement meublé à l'habitation principale de ce dernier ou de toute autre personne (...)* ». Cette situation peut notamment se retrouver dans les cas, par exemple :

- « (... de) locaux précaires dépourvus des équipements nécessaires à une occupation pérenne et habituelle du contribuable, ainsi que ceux ayant vocation, dans un délai proche, à disparaître ou à faire l'objet de travaux dans le cadre d'opérations d'urbanisme, de réhabilitation ou de démolition ;

- [de] logements mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneur ou acquéreur ».

Ainsi que le rapporteur l'a montré au commentaire de l'article 1^{er} de la proposition de loi, **les biens situés en France et détenus ou à la disposition de Français résidant à l'étranger ont, au plan fiscal, le caractère de résidences secondaires.**

Ils sont donc, par suite, **assujettis à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et, le cas échéant, à la majoration applicable en « zone tendue ».**

Interrogée par le rapporteur, **l'administration n'a pas été en mesure d'indiquer quelle proportion représentent les logements des Français établis hors de France dans l'assiette et dans le produit final de la THRS.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE EXONÉRATION TOTALE DE TAXE D'HABITATION SUR LES RÉSIDENCES SECONDAIRES AU PROFIT DES RÉSIDENCES D'ATTACHE

L'alinéa 1^{er} du présent article insère un IV au sein de l'article 1407 du code général des impôts afin d'instituer **le principe d'une exonération de « taxe d'habitation » portant sur les locaux regardés comme des résidences d'attache au sens de l'article 1^{er} de la proposition de loi.**

Les alinéas 2 à 4 du présent article exposent **les conditions cumulatives devant être satisfaites** pour permettre le bénéfice de l'exonération. En l'espèce, le bien :

- doit être libre de toute occupation permanente et n'être réservé qu'à la jouissance exclusive de son propriétaire et des membres de son foyer fiscal ;

- ne doit générer aucun revenu locatif.

¹ Bofip - IF - TH - Majoration de la taxe d'habitation des logements meublés non affectés à l'habitation principale - BOI-IF-TH-70.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF UTILE MAIS QUI DOIT ÊTRE DAVANTAGE CIBLÉ

Le rapporteur considère qu'**accompagner les quelques 2,5 millions de Français établis hors de France et leur permettre de conserver un lien avec la France sont des objectifs qui doivent être poursuivis.**

Comme il l'a indiqué au commentaire de l'article 1^{er} de la proposition de loi, **la création du statut de résidence d'attache est bienvenue** car il constituera **le support d'un certain nombre de droits et protections que ce soit en matière fiscale ou en matière d'état civil.**

L'objet du présent article est d'instituer une exonération de THRS au profit des Français de l'étranger pour les biens qu'ils possèdent en France, qui sont regardés comme des résidences secondaires et qu'ils auront - à raison d'un seul dans l'ensemble de leur patrimoine - décidé de déclarer comme constituant leur « résidence d'attache ».

Une telle exonération apparaît trop générale et trop permanente puisqu'elle reviendrait à exonérer d'imposition foncière les Français de l'étranger sans cibler la situation particulière de ceux devant revenir en France.

En effet, à l'appui de l'exposé des motifs de la proposition de loi, **le rapporteur considère que l'effort doit être concentré** sur les Français de l'étranger qui - subissant les effets d'une catastrophe environnementale, sanitaire ou sécuritaire - sont amenés à devoir revenir en France, parfois dans l'urgence la plus absolue.

Mieux cibler le dispositif n'exclut pas, toutefois, de mettre en œuvre un allègement fiscal pour tenir compte de la spécificité des résidences d'attache, en ne retenant pas une exonération complète de THRS mais un dégrèvement de la majoration de THRS lorsqu'elle est applicable.

Les résidences d'attache peuvent difficilement être regardées comme seulement des biens destinés à la villégiature et marquent, plutôt, à la fois un lieu de repli et un lien entre les expatriés et la France.

Dès lors, **appliquer à ces logements une majoration de THRS n'apparaît pas opportun** car les Français qui possèdent une résidence en zone tendue ont le plus souvent vocation à y revenir.

Dans ce contexte, la commission a adopté un amendement COM-7 dont l'objet est de préciser que **l'allègement de THRS** attaché au statut de résidence d'attache consistera :

- en un dégrèvement - pris en charge par l'État - permanent de la majoration de THRS lorsqu'elle est applicable ;

- en un dégrèvement - pris en charge par l'État - de l'ensemble de la THRS l'année du retour d'un Français de l'étranger dans sa résidence d'attache lorsque ce retour est justifié par la survenue d'un évènement extérieur à la volonté de la personne et qui met en danger sa vie ou celle des membres de sa famille ou qui rend impossible matériellement son habitation dans le pays d'accueil.

Il convient, en effet, de rappeler que **les règles d'établissement de la THRS impliquent que l'impôt est dû à raison de la situation du bien au 1^{er} janvier.**

En d'autres termes, une résidence regardée comme « secondaire » au 1^{er} janvier continuerait d'être imposée à la THRS quand bien même les personnes qui la possèdent ou en ont la jouissance viendraient s'y installer à titre principal le 2 janvier.

Le rapporteur considère qu'une famille commandée par l'urgence de revenir de l'étranger doit bénéficier d'un geste fiscal et être exemptée de s'acquitter d'une taxe sur les résidences secondaires alors qu'elle réside désormais à titre principal dans sa résidence d'attache.

En outre, l'amendement supprime la condition selon laquelle la résidence d'attache doit « être libre de toute occupation permanente » dans la mesure où, si tel était le cas au 1^{er} janvier, le bien serait considéré comme la résidence principale d'un autre contribuable et ne serait pas soumis à la THRS.

Décision de la commission : la commission a adopté cet article ainsi modifié.

ARTICLE 3

Date d'entrée en vigueur

Le présent article prévoit que les dispositions de la proposition de loi entrent en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2023. Dans la mesure où les déclarations de taxe d'habitation sur les résidences secondaires - imposition qui est l'objet de l'article 2 - sont établies à l'automne de l'année en cours, la présente proposition de loi ne trouverait pas de difficulté à s'appliquer s'il elle était adoptée et promulguée d'ici à cette date.

Décision de la commission : la commission a adopté cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 29 mars 2023 sous la présidence de **M. Claude Raynal, président**, la commission des finances a examiné le rapport de **M. Jérôme Bascher** sur la proposition de loi n° 843 (2021-2022) créant une résidence d'attache pour les Français établis hors de France.

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons à présent la proposition de loi créant une résidence d'attache pour les Français établis hors de France, présentée par **M. Ronan Le Gleut** et plusieurs de ses collègues, sur le rapport de notre collègue **Jérôme Bascher**.

M. Jérôme Bascher, rapporteur. – Je salue la présence ce matin de **Ronan Le Gleut**, dont la proposition de loi arrive dans un contexte marqué par une succession de crises – sanitaire, économique, sécuritaire ou encore climatique.

La situation des quelque 2,5 millions de Français qui résident hors de France est parfois difficile et incertaine. Elle mérite que le législateur s'interroge sur la meilleure façon de les soutenir et d'affermir leur lien avec le territoire national.

C'est en ce sens que cette proposition de loi crée le statut de résidence d'attache.

Les Français qui vivent à l'étranger ont parfois gardé, en France, une résidence libre de toute occupation : je ne parle pas de ceux qui proposent de tels biens à la location ou en font bénéficier tel ou tel membre de leur famille.

Actuellement, ces logements sont considérés comme des résidences secondaires au sens du droit fiscal, ce qui semble assez logique. Néanmoins, on comprend parfaitement que, pour bon nombre de nos compatriotes, la résidence d'attache ait une valeur à la fois fiscale et patriotique. Il s'agit souvent de leur ancienne résidence principale et beaucoup ont vocation à y revenir définitivement, par exemple après leur départ à la retraite. Beaucoup de ces logements sont aussi des résidences de repli, en cas d'urgence.

En créant le statut de résidence d'attache, cette proposition de loi offre une solution pratique et bienvenue à une demande transpartisane – j'insiste sur ce dernier point, qui, pour moi, a toute son importance. À preuve, le Sénat a déjà voté de telles dispositions sur l'initiative de collègues de tous les groupes. Je pense à **Jean-Yves Leconte**, membre du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, ou encore à **Ronan Le Gleut**, qui a obtenu leur adoption par voie d'amendement lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2023. Il y a aussi une volonté d'un député de la majorité présidentielle, **Frédéric Petit**.

Enfin, le Président de la République lui-même s'est engagé pendant la dernière campagne présidentielle à créer un statut de résidence de repli tandis que selon les déclarations du ministre délégué chargé du commerce extérieur, Olivier Becht, le Gouvernement aurait engagé un travail de réflexion sur les résidences d'attache confié, notamment, Gabriel Attal, le ministre chargé du budget et des comptes publics.

J'en arrive à l'article 2 du texte, qui concerne la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS). En 2021, cette taxe a rapporté environ 2,7 milliards d'euros au profit du bloc communal. La THRS se compose de deux parts : une base calculée en fonction du taux délibéré par les communes et, dans les zones « tendues », une majoration, décidée par les communes concernées, pouvant aller de 5 % à 60 %.

La direction générale des finances publiques n'est pas en mesure de nous dire l'impact d'une exonération de THRS les Français de l'étranger. Depuis plusieurs années, la DGFIP ne souhaite pas prévoir une case « Résident à l'étranger » pour les impôts locaux. Dès lors, elle ne sait pas estimer l'importance du patrimoine immobilier des Français résidant à l'étranger ni quelle part il représente dans l'ensemble de la THRS. Aujourd'hui, nous ne savons donc pas non plus faire la distinction entre les Français établis hors de France et les étrangers qui vivent à l'étranger et qui ont une résidence en France. Là encore, l'administration refuse d'enrichir sa déclaration d'une case portant sur la nationalité. Je le regrette.

Toutefois, si l'on prend en compte l'ensemble des résidences secondaires dont disposent des redevables fiscaux résidant à l'étranger, on peut estimer le coût de la mesure à 340 millions d'euros au maximum. Cela ne me semble pas disproportionné.

Le problème est que cette mesure romprait un équilibre constitutionnel sur le principe d'égalité devant l'impôt. Nous proposons des évolutions visant à reprendre les principes de la proposition de loi relative aux Français établis hors de France, déposée par Bruno Retailleau et dont Jacky Deromedi était rapporteure. Ainsi, je propose de les exonérer non pas de la totalité de la THRS, mais de la seule majoration de cette taxe pour les zones tendues, conformément à ce que le Sénat a déjà adopté dans le passé.

M. Ronan Le Gleut, auteur de la proposition de loi. – Il y avait 1 500 Français en Ukraine avant le déclenchement de la guerre par la Russie. Pour eux, disposer d'un pied-à-terre en France ne revenait pas à avoir une résidence secondaire où passer les vacances ; c'était un refuge. Il y a 800 Français en Éthiopie. La guerre dans le Tigré a conduit notre ambassadeur à recommander à nos compatriotes de quitter le pays en urgence et à affréter un vol à cette fin. De la même manière, si ces Français ont un pied-à-terre en France, ce n'est pas pour avoir une résidence secondaire, il s'agit d'un refuge. Troisième exemple : quand on est salarié au

Moyen-Orient et que l'on perd son emploi, on a quinze jours pour quitter le pays, avec sa famille. Dans cette situation, un refuge en France est nécessaire.

Bref, quand on est dans certains pays, on a besoin d'un refuge en France. Tel est le constat qui sous-tend ce texte. En outre, un tel logement témoigne aussi d'un attachement à la France, à son village, à sa famille ; il s'agit de garder un lien charnel avec notre pays, d'où l'expression de « résidence d'attache ». C'est pourquoi d'ailleurs ce logement ne doit pas donner lieu à un revenu locatif ; il doit être libre pour pouvoir servir de refuge.

Hier, le ministre délégué chargé du commerce extérieur, de l'attractivité et des Français de l'étranger a indiqué que, à partir d'avril prochain, les parlementaires représentant les Français de l'étranger examineraient, autour de Gabriel Attal, la proposition de campagne d'Emmanuel Macron. Dans ce contexte, il est important que le Sénat montre sa mobilisation sur cette demande et sur la nécessité de ces refuges.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Tout a été dit par l'auteur de la proposition de loi et par le rapporteur, qui a rappelé les enjeux et les difficultés à définir un dispositif adéquat. Cette proposition de loi représente un premier pas, qui n'est sans doute pas encore pleinement satisfaisant, mais l'objectif est de progresser sur ce sujet.

Mme Vanina Paoli-Gagin. – Je comprends que des situations particulières délicates, comme celles qui ont été évoquées, puissent motiver la rédaction d'un tel texte, mais la loi doit être générale ; aussi, je suis dubitative quant à l'opportunité de créer une nouvelle catégorie d'habitation et de complexifier encore un système fiscal déjà touffu, sans parler de la baisse de nos recettes publiques que cette mesure engendrerait. Une telle proposition me semble contracyclique et je ne la voterai pas.

M. Rémi Féraud. – On a déjà évoqué cette question. De telles situations existent réellement, mais la proposition paraît trop générale. On compte tout de même 2,5 millions de Français à l'étranger ! En outre, plusieurs principes s'opposent à cette mesure, comme le principe d'égalité ou la nécessité de l'accès au logement, car, rappelons-le, une résidence d'attache constitue bien un logement vide. Par ailleurs, cette proposition remet en cause le lien entre nationalité et fiscalité. Bref, on ne doit pas faire de situations particulières – l'Éthiopie ou l'Ukraine – un cas général. Un Français installé à Bruxelles ayant une résidence d'attache à Paris bénéficiera également d'un tel dispositif !

Je m'interroge en outre sur l'efficacité de la mesure envisagée. L'objectif est d'inciter les Français vivant dans des zones dangereuses à garder un logement refuge pour se retourner en cas d'urgence. L'exonération de THRS serait-elle efficace pour cela ? Le rapporteur propose de limiter le dispositif, en ciblant l'année de retour et les Français contraints de rentrer. On peut se poser la question de ce qui constitue une « contrainte » –

s'appuiera-t-on sur les zones rouges du Quai d'Orsay ? -, mais en tout cas cela se conçoit déjà mieux, cela correspond à une mesure de justice à l'égard des Français vivant dans des pays au profil particulier. Cela dit, le dispositif n'est pas encore assez limitatif pour être raisonnable. En tout état de cause, j'invite mon groupe à s'abstenir.

M. Jean-Michel Arnaud. - Je m'interroge sur la notion de logement ne produisant pas un revenu locatif. Un logement occupé gratuitement serait-il considéré comme une résidence d'attache ? Je pense au lien entre la taxe d'habitation et le coût de l'occupation d'une habitation pour une collectivité au regard des divers services rendus par celle-ci.

M. Jean-François Rapin. - L'argumentation de Ronan Le Gleut sur la résidence refuge me paraît imparable. Pour moi, plutôt que de résidence d'attache, il faudrait parler de deuxième résidence - et non de résidence secondaire, qui renvoie aux vacances -, surtout pour les personnes qui n'ont pas le choix de travailler à l'étranger ; je pense notamment à l'administration diplomatique. Ces personnes s'attachent alors à garder une deuxième résidence en France, pour les situations d'urgence ou temporaires.

M. Jérôme Bascher, rapporteur. - Madame Paoli-Gagin, sur la complexification du système fiscal, il s'agit seulement d'ajouter une case à cocher. Cela ne me semble pas trop compliqué...

Sur la perte de recettes, je propose justement un dégrèvement pour les collectivités territoriales, afin qu'elles ne subissent pas de perte de recettes. En outre, mon chiffrage est une estimation haute.

Monsieur Féraud, on doit effectivement pouvoir utiliser les codes couleur du Quai d'Orsay sur les zones à risque et, en tout état de cause, la vérification de la contrainte à rentrer en France serait à la main de l'État.

Monsieur Arnaud, il s'agit des propriétaires ayant la jouissance de leur bien. Si quelqu'un occupe le logement, c'est une résidence principale pour lui, donc il n'y a pas de THRS.

J'entends l'argumentation en faveur de l'appellation « deuxième résidence », mais les termes de « résidence d'attache » me semblent politiquement plus pertinents, plus faciles à comprendre.

M. Claude Raynal, président. - Je vous remercie. Je vous informe que, en application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, le rapporteur propose un périmètre indicatif de la proposition de loi créant une résidence d'attache pour les Français établis hors de France. Ce périmètre comprend les conditions et les modalités par lesquelles les résidences des Français établis hors de France peuvent être déclarées comme des « résidences d'attache » et le régime fiscal applicable aux logements regardés comme des résidences d'attache.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Jérôme Bascher, rapporteur. – Au travers de l’amendement COM-6, je propose de préciser qu’une résidence d’attache se caractérise par la propriété ou la jouissance du logement.

L’amendement COM-6 est adopté.

L’article 1^{er} est ainsi rédigé.

Après l’article 1^{er}

L’amendement COM-3 rectifié est déclaré irrecevable en application de l’article 45 de la Constitution.

Article 2

M. Jérôme Bascher, rapporteur. – La taxe d’habitation est en principe due au 1^{er} janvier de l’année. Si l’on rentre en France en cours d’année, on doit obtenir un dégrèvement de THRS pour l’année du retour alors qu’aujourd’hui, ce dégrèvement n’est pas possible si l’on était encore à l’étranger au 1^{er} janvier. En outre, je propose un dégrèvement de la majoration de taxe d’habitation sur les résidences secondaires dans les zones tendues comme je l’ai évoqué dans mon propos liminaire. Tel est l’objet de l’amendement COM-7.

L’amendement COM-7 est adopté. En conséquence, l’amendement COM-4 devient sans objet.

L’article 2 est ainsi rédigé.

Article 3

M. Jérôme Bascher, rapporteur. – L’amendement COM-5 de M. Masson tend à modifier la date d’entrée en vigueur de la proposition de loi. J’y suis défavorable.

L’amendement COM-5 n’est pas adopté.

L’article 3 est adopté sans modification.

La proposition de loi a été adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application de l'article 44 bis du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011 - Loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, confirmée par les décisions n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016 - Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, et n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017 - Loi organique pour la confiance dans la vie politique.

En application du vademecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, **la commission des finances a arrêté**, lors de sa réunion du 29 mars 2023, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 843 (2021-2022) créant une résidence d'attache pour les Français établis hors de France.**

Ce périmètre comprend :

- les conditions et les modalités par lesquelles les résidences des Français établis hors de France peuvent être déclarées comme des « résidences d'attache » ;

- le régime fiscal applicable aux logements regardés comme des résidences d'attache.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction de la législation fiscale

- M. Guillaume DENIS, sous-directeur en charge de la fiscalité locale (sous-direction F) ;
- M. Marc-Henri PRIOU, chef de bureau en charge de la fiscalité directe locale des particuliers (bureau F2).

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp121-843.html>