

Décision n° 2013-305/306/307 QPC
du 19 avril 2013

(Commune de Tourville-la-Rivière)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 6 février 2013 par la Cour de cassation (chambre commerciale arrêts n^{os} 226, 227 et 228 du 6 février 2013), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, de trois questions prioritaires de constitutionnalité posées par la commune de Tourville-la-Rivière, relatives à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit « de l'article L. 2333-16 alinéas B et C du code général des collectivités territoriales instauré par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie ».

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie ;

Vu le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Vu les observations produites pour la commune requérante par le cabinet Weyl et Porcheron, avocat au barreau de Paris, enregistrées le 28 février 2013 et le 15 mars 2013 ;

Vu les observations produites pour la société La Halle par la SELAFA CMS Bureau Francis Lefebvre, société d'avocats, au barreau des Hauts-de-Seine, enregistrées le 28 février 2013 ;

Vu les observations produites pour la société But International par la SCP Fabiani-Luc-Thaler, avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation associés, enregistrées le 28 février 2013 ;

Vu les observations produites par le Premier ministre, enregistrées le 28 février 2013 ;

Vu les pièces produites et jointes au dossier ;

Me Porcheron, pour la commune requérante, Me Thibault Henique, avocat au barreau de Nantes, pour la société But International et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, ayant été entendus à l'audience publique du 9 avril 2013 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant qu'il y a lieu de joindre ces questions prioritaires de constitutionnalité pour statuer par une seule décision ;

2. Considérant que l'article 171 de la loi du 4 août 2008 susvisée a créé, aux articles L. 2333-6 à L. 2333-16 du code général des collectivités territoriales, une taxe locale sur la publicité extérieure, se substituant à la taxe sur la publicité extérieure frappant les affiches, réclames et enseignes lumineuses et à la taxe communale sur les emplacements publicitaires fixes ; que l'article L. 2333-16 du code général des collectivités territoriales prévoit que les communes qui percevaient en 2008 les taxes désignées ci-dessus doivent respecter un tarif maximal calculé selon des règles distinctes de celles prévues par l'article L. 2333-9 applicables aux autres communes ; que les règles de détermination de ce tarif maximal dérogatoire sont fixées par les paragraphes B et C de l'article L. 2333-16 du code général des collectivités territoriales ; qu'aux termes des paragraphes B et C de l'article L. 2333-16 du code général des collectivités territoriales dans leur rédaction résultant de la loi du 4 août 2008 susvisée : « B. - Pour chaque commune, est déterminé un tarif de référence.

« 1. Ce tarif de référence est égal :

« a) À 35 euros par mètre carré pour les communes de plus de 100 000 habitants percevant en 2008 la taxe sur la publicité extérieure frappant les affiches, réclames et enseignes lumineuses, prévue par l'article L. 2333-6 dans sa rédaction antérieure au 1^{er} janvier 2009 ;

« b) À 15 euros par mètre carré pour les autres communes.

« 2. Par dérogation au 1, les communes percevant en 2008 la taxe prévue par l'article L. 2333-6 ou celle prévue par l'article L. 2333-21, dans leur rédaction antérieure au 1^{er} janvier 2009, peuvent procéder au calcul de leur tarif de référence. Ce tarif est alors égal au rapport entre :

« - d'une part, le produit de référence résultant de l'application des tarifs en vigueur en 2008 aux dispositifs publicitaires et aux préenseignes présents sur le territoire de la commune au 1^{er} octobre 2008. Si la commune applique en 2008 la taxe sur la publicité extérieure frappant les affiches, réclames et enseignes lumineuses, prévue par l'article L. 2333-6 dans sa rédaction antérieure au 1^{er} janvier 2009, ce produit de référence est calculé, pour les dispositifs relevant des première et deuxième

catégories de cette taxe, en retenant l'hypothèse d'un taux de rotation des affiches de 44 par an ;

« - d'autre part, la superficie totale de ces dispositifs publicitaires au 1^{er} octobre 2008, majorée, le cas échéant, conformément au C de l'article L. 2333-9.

« Les données nécessaires à ce calcul doivent être déclarées par l'exploitant du dispositif au plus tard le 1^{er} décembre 2008.

« Les communes faisant application du présent 2 déterminent le tarif applicable en 2009 sur la base d'une estimation de leur tarif de référence. La régularisation éventuelle auprès des contribuables est réalisée en 2010, lors du paiement de la taxe.

« C. - À compter du 1^{er} janvier 2009, dans chaque commune, pour les dispositifs publicitaires autres que ceux apposés sur des éléments de mobilier urbain et pour les préenseignes, le tarif maximal prévu par le 1^o du B de l'article L. 2333-9 évolue progressivement du tarif de référence prévu par le B du présent article vers le montant prévu par le 1^o du B de l'article L. 2333-9.

« De 2009 à 2013, cette évolution s'effectue dans la limite d'une augmentation ou d'une diminution égale à un cinquième de l'écart entre le tarif de référence prévu par le B du présent article et le tarif prévu par le 1^o du B de l'article L. 2333-9 » ;

3. Considérant que, selon la commune requérante, les dispositions des paragraphes B et C de l'article L. 2333-16 du code général des collectivités territoriales portent atteinte au principe d'égalité entre les collectivités territoriales, au principe d'égalité devant les charges publiques et à la libre administration des collectivités territoriales ;

– SUR LE GRIEF TIRÉ DE LA MÉCONNAISSANCE DU PRINCIPE D'ÉGALITÉ ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES :

4. Considérant que, selon la commune requérante, en instituant un régime dérogatoire quant à la détermination des tarifs maximaux de la taxe locale sur la publicité extérieure applicable sur une période de cinq ans, soit de 2009 à 2013, les dispositions des paragraphes B et C de l'article L. 2333-16 du code général des collectivités territoriales méconnaissent le principe d'égalité entre les communes qui percevaient en 2008 la taxe sur la publicité extérieure frappant les affiches, réclames et enseignes lumineuses ou la taxe communale sur les emplacements publicitaires fixes et les autres communes ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi... doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; que le principe d'égalité 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 ;

6. Considérant que les dispositions contestées prévoient un régime transitoire pour le calcul du tarif maximal de la taxe locale sur la publicité extérieure applicable aux communes qui percevaient en 2008 la taxe sur la publicité extérieure frappant les affiches, réclames et enseignes lumineuses ou la taxe communale sur les emplacements publicitaires fixes prévues par les articles L. 2333-6 et L. 2333-21 du code général des collectivités territoriales dans leur rédaction antérieure au 1^{er} janvier 2009 ; que le 1. du paragraphe B de l'article L. 2333-16 prévoit un tarif de référence qui est égal à 35 euros par mètre carré pour les communes de plus de 100 000 habitants percevant en 2008 la taxe sur la publicité extérieure frappant les affiches, réclames et enseignes lumineuses et à 15 euros par mètre carré pour les autres communes ; que, toutefois, le 2. du paragraphe B de l'article L. 2333-16 permet à toutes ces communes, par dérogation au 1., de procéder au calcul de leur tarif de référence ; que, dans ce cas, ce tarif est égal au rapport entre, d'une part, le produit de référence résultant de l'application des tarifs en vigueur en 2008 aux dispositifs publicitaires et aux préenseignes présents sur le territoire de la commune au 1^{er} octobre 2008 et, d'autre part, la superficie totale de ces dispositifs publicitaires au 1^{er} octobre 2008, majorée, le cas échéant, conformément au paragraphe C de l'article L. 2333-9 ; que le tarif de référence ainsi déterminé en application du 1. ou du 2. du paragraphe B de l'article L. 2333-16 évolue annuellement, entre 2009 et 2013, dans la limite d'une augmentation ou d'une diminution égale à un cinquième de l'écart avec les tarifs maximaux de droit commun prévus au paragraphe B de l'article L. 2333-9 ;

7. Considérant que, par les dispositions des paragraphes B et C de l'article L. 2333-16 du code général des collectivités territoriales, le législateur a entendu permettre un aménagement progressif, sur une période de cinq ans, des tarifs de la taxe locale sur la publicité extérieure et des recettes des communes qui percevaient auparavant les impositions auxquelles cette taxe a été substituée ; que les communes concernées par ces dérogations tarifaires sont les seules « communes percevant en 2008 la taxe prévue par l'article L. 2333-6 ou celle prévue par l'article L. 2333-21, dans leur rédaction antérieure au 1^{er} janvier 2009 » ; que, pour déterminer les modalités de cet alignement progressif des tarifs, les dispositions

contestées retiennent des critères objectifs et rationnels en lien direct avec l'objectif poursuivi par le législateur ; qu'en retenant une durée de cinq ans pour cet alignement progressif, le législateur n'a pas porté atteinte à l'égalité entre les collectivités territoriales ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité entre les collectivités territoriales doit être écarté ;

– SUR LE GRIEF TIRÉ DE LA MÉCONNAISSANCE DU PRINCIPE D'ÉGALITÉ DEVANT LES CHARGES PUBLIQUES :

8. Considérant que, selon la commune requérante, en recourant à un critère exclusivement fondé sur la perception en 2008 par la commune de la taxe sur la publicité extérieure frappant les affiches, réclames et enseignes lumineuses ou de la taxe sur les emplacements publicitaires fixes et en imposant un seul tarif de référence pour les différents types de supports assujettis sans distinguer selon qu'ils étaient ou non soumis aux taxes locales désignées ci-dessus en 2008, les dispositions des paragraphes B et C de l'article L. 2333-16 du code général des collectivités territoriales méconnaissent le principe d'égalité devant les charges publiques ;

9. Considérant qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration 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 » ; qu'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 ; qu'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 ; que cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

10. Considérant que la taxe locale sur la publicité extérieure frappe les supports publicitaires fixes énumérés à l'article L. 2333-7 du code général des collectivités territoriales ; que les tarifs maximaux applicables à ces supports publicitaires selon la population de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale sont prévus par le paragraphe B de l'article L. 2333-9 ; que ce paragraphe prévoit également que ces tarifs maximaux sont triplés pour les dispositifs publicitaires et les préenseignes dont l'affichage se fait au moyen d'un procédé numérique et qu'ils sont également majorés lorsque la superficie

des dispositifs publicitaires, présenseignes et enseignes excède, selon le cas, 12 mètres carrés ou 50 mètres carrés ; que l'article L. 2333-10 permet aux communes ou établissements publics de coopération intercommunale de fixer tout ou partie des tarifs prévus par l'article L. 2333-9 à des niveaux inférieurs aux tarifs maximaux ou d'appliquer des majorations facultatives lorsque certaines conditions démographiques sont satisfaites ; que le paragraphe B de l'article L. 2333-16 prévoit un tarif maximal distinct pour les communes qui percevaient en 2008 la taxe sur les emplacements publicitaires fixes ou la taxe sur la publicité extérieure frappant les affiches, réclames et enseignes lumineuses ; que cette différence de traitement, qui ne porte que sur le tarif maximal, ne prive pas les communes précitées de la faculté de moduler les tarifs en deçà de cette limite maximale, en application de l'article L. 2333-10, ou d'appliquer les majorations facultatives prévues par cet article aux tarifs maximaux vers lesquels doit converger le tarif de référence ; que le paragraphe C de l'article L. 2333-16 instaure un dispositif de convergence sur cinq ans du tarif de référence prévu au paragraphe B de ce même article vers les tarifs maximaux de droit commun prévus au paragraphe B de l'article L. 2333-9 ; que, par suite, si le dispositif dérogatoire transitoire de plafonnement du tarif de référence de la taxe instaurée par les dispositions contestées est uniforme la première année pour les différents types de supports assujettis à la taxe, l'évolution quinquennale prévue par le paragraphe C assure une convergence différenciée vers chacun des tarifs maximaux applicable à chaque catégorie de supports prévus par l'article L. 2333-9 ; que la différence de traitement qui en résulte entre les contribuables selon les communes dans lesquelles ils sont assujettis est transitoire et progressivement réduite ; qu'elle est en lien avec l'objectif poursuivi par le législateur d'assurer une évolution progressive des impositions antérieures vers la nouvelle imposition ; qu'il n'en résulte pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ; que, dès lors, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques doit être écarté ;

– SUR LE GRIEF TIRÉ DE LA MÉCONNAISSANCE DU PRINCIPE DE LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES :

11. Considérant que, selon la commune requérante, l'application des tarifs dérogatoires applicables à la taxe locale sur la publicité extérieure dans les conditions prévues par les paragraphes B et C de l'article L. 2333-16 du code général des collectivités territoriales prive les communes ayant perçu en 2008 la taxe sur les emplacements publicitaires fixes ou la taxe sur la publicité extérieure frappant les affiches,

réclames et enseignes lumineuses, de ressources supplémentaires qu'elles auraient tirées de l'application des tarifs de droit commun ; que, par suite, les dispositions contestées porteraient atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales ;

12. Considérant que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ; que, si, en vertu des articles 72 et 72-2 de la Constitution, les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus » et « bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement », chacune d'elles le fait « dans les conditions prévues par la loi » ;

13. Considérant que les dispositions des paragraphes B et C de l'article L. 2333-16 du code général des collectivités territoriales, qui déterminent les tarifs maximaux applicables à la taxe locale sur la publicité extérieure dans certaines communes, ne portent, en elles-mêmes, aucune atteinte à la libre administration des communes ; que le tarif de référence résultant du plafonnement prévu par les dispositions contestées, qui peut dans certains cas se révéler supérieur aux tarifs de droit commun prévus par le paragraphe B de l'article L. 2333-9 et dans d'autres cas inférieur à ces tarifs, n'a pas pour effet, eu égard au produit de cette imposition et aux écarts de tarifs résultant de ces dispositions, de réduire les ressources propres de certaines communes dans des proportions telles que serait méconnue leur autonomie financière ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales doit être écarté ;

14. Considérant que les dispositions contestées ne sont contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit ; qu'elles doivent être déclarées conformes à la Constitution,

D É C I D E :

Article 1^{er}.– Les paragraphes B et C de l'article L. 2333-16 du code général des collectivités territoriales dans leur rédaction résultant de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie sont conformes à la Constitution.

Article 2.– La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 18 avril 2013, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, M. Jacques BARROT, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Hubert HAENEL et Mme Nicole MAESTRACCI.

Rendu public le 19 avril 2013.