

Décision n° 2013-351 QPC

du 25 octobre 2013

(Société Boulanger)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 3 septembre 2013 par la Cour de cassation (chambre commerciale, arrêt n° 880 du 3 septembre 2013), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par la société Boulanger, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles L. 2333-6 à L. 2333-14 ainsi que des paragraphes A et D de l'article L. 2333-16 du code général des collectivités territoriales, dans leur rédaction issue de l'article 171 de 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 la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie ;

Vu la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

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

Vu les observations en intervention produites pour la commune de Beynost par la SCP Jakubowicz, Mallet-Guy et associés, avocat au barreau de Lyon, enregistrées les 17 et 24 septembre 2013 ;

Vu les observations en intervention produites pour les sociétés La Halle SA, Galeries Lafayette Haussmann SAS et Aubert France SA par le CMS Bureau Francis Lefebvre, avocat au barreau des Hauts-de-Seine, enregistrées le 23 septembre 2013 ;

Vu les observations produites pour la commune d'Orgeval, partie en défense, par la SCP FEDARC, avocat au barreau du Val d'Oise, enregistrées le 24 septembre 2013 ;

Vu les observations produites pour la société requérante par la SCP Piwnica et Molinié, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, et la SELARL Cornet Vincent Segurel, avocat au barreau de Lille, enregistrées les 25 septembre et 10 octobre 2013 ;

Vu les observations produites par le Premier ministre, enregistrées les 25 septembre et 10 octobre 2013 ;

Vu les pièces produites et jointes au dossier ;

Me Emmanuel Piwnica, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, et Me Thomas Deschryver, avocat au barreau de Lille, pour la société requérante, Me Éric Azoulay, avocat au barreau du Val d'Oise, pour la commune d'Orgeval, partie en défense, Me Luc-Marie Augagneur, avocat au barreau de Lyon, pour la commune de Beynost, partie intervenante, Me Stéphane Austry, avocat au barreau des Hauts-de-Seine, pour les sociétés La Halle SA, Galeries Lafayette Haussmann SAS et Aubert France SA, parties intervenantes, et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, ayant été entendus à l'audience publique du 15 octobre 2013 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2333-6 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction issue de l'article 171 de la loi du 4 août 2008 susvisée : « Les communes peuvent, par délibération de leur conseil municipal, prise avant le 1^{er} juillet de l'année précédant celle de l'imposition, instaurer une taxe locale sur la publicité extérieure frappant les dispositifs publicitaires dans les limites de leur territoire, dans les conditions déterminées par la présente section.

« Une commune membre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent en matière de voirie ou comptant sur son territoire une ou plusieurs zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ou zones d'activités économiques d'intérêt communautaire peut décider de transférer le produit de la taxe à cet établissement public de coopération intercommunale. Ce transfert se fait par délibérations concordantes de son conseil municipal et de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, avant le 1^{er} juillet de l'année précédant celle de l'imposition. L'établissement public de coopération intercommunale se

substitue alors à la commune membre pour l'ensemble des délibérations prévues par la présente section sur le périmètre de la voirie d'intérêt communautaire et des zones concernées.

« La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale percevant la taxe sur un dispositif publicitaire ou une préenseigne ne peut également percevoir, au titre de ce dispositif, un droit de voirie.

« Les modalités de mise en œuvre de la présente section sont précisées, en tant que de besoin, par un décret en Conseil d'État » ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2333-7 du même code dans sa rédaction issue de l'article 171 de la loi du 4 août 2008 susvisée : « Cette taxe frappe les dispositifs fixes suivants, visibles de toute voie ouverte à la circulation publique, au sens du chapitre I^{er} du titre VIII du livre V du code de l'environnement :

« - les dispositifs publicitaires ;

« - les enseignes ;

« - les préenseignes, y compris celles visées par les deuxième et troisième alinéas de l'article L. 581-19 du code de l'environnement.

« Elle est assise sur la superficie exploitée, hors encadrement, du dispositif.

« Sont exonérés :

« - les dispositifs exclusivement dédiés à l'affichage de publicités à visée non commerciale ou concernant des spectacles ;

« - sauf délibération contraire de l'organe délibérant de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale, les enseignes, si la somme de leurs superficies est égale au plus à 7 mètres carrés » ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2333-8 du même code dans sa rédaction issue de l'article 171 de la loi du 4 août 2008 susvisée : « Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent, par délibération prise avant le 1^{er} juillet de l'année précédant celle de l'imposition et portant sur une ou plusieurs de ces catégories, exonérer ou faire bénéficier d'une réfaction de 50 % :

« - les enseignes, autres que celles scellées au sol, si la somme de leurs superficies est égale au plus à 12 mètres carrés ;

« - les préenseignes de plus de 1,5 mètre carré ;

« - les préenseignes de moins de 1,5 mètre carré ;

« - les dispositifs dépendant des concessions municipales d'affichage ;

« - les dispositifs apposés sur des éléments de mobilier urbain.

« Les enseignes dont la somme des superficies est supérieure à 12 mètres carrés et égale au plus à 20 mètres carrés peuvent faire l'objet d'une réfaction de 50 %.

« Dans le cas des dispositifs apposés sur des éléments de mobilier urbain ou dépendant des concessions municipales d'affichage, l'instauration ou la suppression de l'exonération ou de la réfaction s'applique aux seuls contrats ou conventions dont l'appel d'offres ou la mise en concurrence a été lancé postérieurement à la délibération relative à cette instauration ou à cette suppression » ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2333-9 du même code dans sa rédaction issue de l'article 171 de la loi du 4 août 2008 susvisée : « A. - Sous réserve des dispositions de l'article L. 2333-10, les tarifs maximaux visés au B sont applicables.

« B. - Sous réserve des dispositions des articles L. 2333-12 et L. 2333-16, ces tarifs maximaux sont, à compter du 1^{er} janvier 2009, par mètre carré et par an :

« 1^o Pour les dispositifs publicitaires et les préenseignes dont l'affichage se fait au moyen d'un procédé non numérique, de 15 € dans les communes de moins de 50 000 habitants, 20 € dans les communes dont la population est comprise entre 50 000 habitants et moins de 200 000 habitants et 30 € dans les communes de 200 000 habitants et plus ;

« 2^o Pour les dispositifs publicitaires et les préenseignes dont l'affichage se fait au moyen d'un procédé numérique, de trois fois le tarif prévu au 1^o, le cas échéant majoré ou minoré selon les articles L. 2333-10 et L. 2333-16.

« Pour les établissements publics de coopération intercommunale percevant la taxe en application du deuxième alinéa de l'article L. 2333-6, le tarif prévu au 1^o est de 15 € dans ceux de moins de 50 000 habitants, 20 € dans ceux dont la population est comprise entre 50 000 habitants et moins de 200 000 habitants et 30 € dans ceux de 200 000 habitants et plus.

« Ces tarifs maximaux sont doublés pour la superficie des supports excédant 50 mètres carrés.

« Pour les enseignes, le tarif maximal est égal à celui prévu pour les dispositifs publicitaires et les préenseignes dont l'affichage se fait au moyen d'un procédé non numérique, le cas échéant majoré selon l'article L. 2333-10, lorsque la superficie est égale au plus à 12 mètres carrés. Ce tarif maximal est multiplié par deux lorsque la superficie est comprise entre 12 et 50 mètres carrés, et par quatre lorsque la superficie excède 50 mètres carrés. Pour l'application du présent alinéa, la superficie prise en compte est la somme des superficies des enseignes.

« C. - La taxation se fait par face.

« Lorsqu'un dispositif dont l'affichage se fait au moyen d'un procédé non numérique est susceptible de montrer plusieurs affiches de façon successive, ces tarifs sont multipliés par le nombre d'affiches effectivement contenues dans le dispositif » ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2333-10 du même code dans sa rédaction issue de l'article 171 de la loi du 4 août 2008 susvisée : « La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale peut, par une délibération prise avant le 1^{er} juillet de l'année précédant celle de l'imposition :

« - fixer tout ou partie des tarifs prévus par l'article L. 2333-9 à des niveaux inférieurs aux tarifs maximaux ;

« - dans le cas des communes de moins de 50 000 habitants appartenant à un établissement public de coopération intercommunale de 50 000 habitants et plus, fixer le tarif prévu par le 1^o du B de l'article L. 2333-9 à un niveau inférieur ou égal à 20 €par mètre carré ;

« - dans le cas des communes de 50 000 habitants et plus appartenant à un établissement public de coopération intercommunale de 200 000 habitants et plus, fixer le tarif prévu par le 1^o du B de l'article L. 2333-9 à un niveau inférieur ou égal à 30 €par mètre carré » ;

6. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2333-11 du même code dans sa rédaction issue de l'article 171 de la loi du 4 août 2008 susvisée : « À l'expiration de la période transitoire prévue par le C de l'article L. 2333-16, l'augmentation de la tarification par mètre carré d'un dispositif est limitée à 5 €par rapport à l'année précédente » ;

7. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2333-12 du même code dans sa rédaction issue de l'article 171 de la loi du 4 août 2008 susvisée : « À l'expiration de la période transitoire prévue par le C de l'article L. 2333-16, les tarifs maximaux et les tarifs appliqués sont relevés, chaque année, dans une proportion égale au taux de croissance de l'indice des prix à la consommation hors tabac de la pénultième année. Toutefois, lorsque les tarifs ainsi obtenus sont des nombres avec deux chiffres après la virgule, ils sont arrondis pour le recouvrement au dixième d'euro, les fractions d'euro inférieures à 0,05 € étant négligées et celles égales ou supérieures à 0,05 € étant comptées pour 0,1 € » ;

8. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2333-13 du même code dans sa rédaction issue de l'article 171 de la loi du 4 août 2008 susvisée : « La taxe est acquittée par l'exploitant du dispositif ou, à défaut,

par le propriétaire ou, à défaut, par celui dans l'intérêt duquel le dispositif a été réalisé.

« Lorsque le dispositif est créé après le 1^{er} janvier, la taxe est due à compter du premier jour du mois suivant celui de la création du dispositif. Lorsque le dispositif est supprimé en cours d'année, la taxe n'est pas due pour les mois restant à courir à compter de la suppression du dispositif » ;

9. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2333-14 du même code dans sa rédaction issue de l'article 171 de la loi du 4 août 2008 susvisée : « La taxe est payable sur la base d'une déclaration annuelle à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale, effectuée avant le 1^{er} mars de l'année d'imposition pour les dispositifs existant au 1^{er} janvier, et dans les deux mois à compter de leur installation ou de leur suppression.

« Le recouvrement de la taxe est opéré par les soins de l'administration de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale percevant la taxe, à compter du 1^{er} septembre de l'année d'imposition.

« Le recouvrement peut être poursuivi solidairement contre les personnes visées au premier alinéa de l'article L. 2333-13 » ;

10. Considérant qu'aux termes du paragraphe A de l'article L. 2333-16 du même code dans sa rédaction issue de l'article 171 de la loi du 4 août 2008 susvisée : « Pour 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, cette taxe est remplacée, à compter du 1^{er} janvier 2009, par celle prévue par l'article L. 2333-6 » ;

11. Considérant qu'aux termes du paragraphe D du même article : « Les dispositifs publicitaires apposés sur des éléments de mobilier urbain et mis à la disposition d'une collectivité territoriale avant le 1^{er} janvier 2009, ou dans le cadre d'un appel d'offres lancé avant le 1^{er} octobre 2008, ainsi que les dispositifs dépendant, au 1^{er} janvier 2009, d'une concession municipale d'affichage, sont soumis aux dispositions suivantes :

« - les dispositifs soumis en 2008 à 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, sont imposés au même tarif que celui appliqué en 2008 et, le cas échéant, aux mêmes droits de voirie, jusqu'à l'échéance du contrat ou de la convention ;

« - les autres dispositifs ne sont pas imposés, jusqu'à l'échéance du contrat ou de la convention » ;

12. Considérant que, selon la société requérante, en ne précisant pas les modalités de recouvrement de la taxe locale sur la publicité extérieure, les dispositions contestées portent atteinte à l'article 34 de la Constitution et à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; qu'en outre, elle soutient que ces dispositions méconnaissent le principe d'égalité devant les charges publiques, la liberté d'entreprendre, la liberté de communication ainsi que l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ;

13. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 61-1 de la Constitution : « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé » ; que la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit ;

14. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant... l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures... » ; qu'il s'ensuit que, lorsqu'il définit une imposition, le législateur doit déterminer ses modalités de recouvrement, lesquelles comprennent les règles régissant le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions applicables à cette imposition ; que s'il peut, lorsqu'il s'agit d'une imposition perçue au profit d'une collectivité territoriale, confier à cette dernière la tâche d'assurer ce recouvrement, il doit avec une précision suffisante déterminer les règles relatives à ce recouvrement ;

15. Considérant que l'absence de détermination des modalités de recouvrement d'une imposition affecte le droit à un recours effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789 ;

16. Considérant que, selon l'article L. 2333-14 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de l'article 171 de la loi du 4 août 2008 susvisée, la taxe locale sur la publicité extérieure est payable sur la base d'une déclaration annuelle à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale, effectuée avant le 1^{er} mars de l'année d'imposition pour les dispositifs existant au 1^{er} janvier, ou dans les deux mois à compter de leur installation ou de leur suppression ; que le deuxième alinéa de cet article se borne à prévoir que

« le recouvrement de la taxe est opéré par les soins de l'administration de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale percevant la taxe, à compter du 1^{er} septembre de l'année d'imposition » ; qu'en omettant de déterminer les modalités de recouvrement de la taxe locale sur la publicité extérieure, le législateur a méconnu l'étendue de la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution ; que, par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, les dispositions des articles L. 2333-6 à L. 2333-14 ainsi que celles des paragraphes A et D de l'article L. 2333-16 du code général des collectivités territoriales, dans leur rédaction issue de l'article 171 de la loi du 4 août 2008 susvisée, doivent être déclarées contraires à la Constitution ;

17. Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution : « Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause » ; que, si, en principe, la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision du Conseil constitutionnel, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et reporter dans le temps ses effets que de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration ;

18. Considérant que les dispositions déclarées contraires à la Constitution le sont dans leur rédaction antérieure à leur modification par l'article 75 de la loi du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 susvisée ; que la déclaration d'inconstitutionnalité, qui prend effet à compter de la publication de la présente décision, ne peut être invoquée qu'à l'encontre des impositions contestées avant cette date,

D É C I D E :

Article 1^{er}. – Les articles L. 2333-6 à L. 2333-14 ainsi que les paragraphes A et D de l'article L. 2333-16 du code général des collectivités territoriales, dans leur rédaction issue de l'article 171 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, sont contraires à la Constitution.

Article 2.– La déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 1^{er} prend effet à compter de la publication de la présente décision dans les conditions prévues au considérant 18.

Article 3.– 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 24 octobre 2013, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, M. Jacques BARROT, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC et Mme Nicole MAESTRACCI.

Rendu public le 25 octobre 2013.