

Commentaire

Décision n° 2013-351 QPC du 25 octobre 2013

Société Boulanger

(Taxe locale sur la publicité extérieure II)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 3 septembre 2013 par la Cour de cassation (chambre commerciale, décision n° 880 du 3 septembre 2013) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la société Boulanger, portant sur les articles L. 2333-6 à L. 2333-14 ainsi que sur les paragraphes A et D de l'article L. 2333-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans leur rédaction issue de l'article 171 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

Dans sa décision n° 2013-351 QPC du 25 octobre 2013, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions contraires à la Constitution.

I. – Dispositions contestées

A. – Historique

1. – Le droit applicable avant la réforme du 4 août 2008

Avant la réforme des taxes communales sur la publicité entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009, il existait trois taxes communales sur la publicité :

– une **taxe sur les affiches (TSA)** dont l'intitulé exact est « *taxe sur la publicité frappant les affiches, réclames et enseignes lumineuses* », instaurée en 1950 et parfois dénommée « taxe sur la publicité » ;

– une taxe sur les **véhicules** publicitaires instituée en 1979 ;

– une **taxe sur les emplacements publicitaires fixes (TSE)**, instaurée en 1981 et présentant, pour les communes, l'intérêt d'être d'application plus facile que la taxe sur les affiches, mais l'inconvénient d'être d'un rendement moins élevé.

Ces trois taxes étant facultatives, les communes avaient le choix de les instituer ou non, sous la réserve que la TSA et la TSE étaient exclusives l'une de l'autre.

À partir de 2006, ont été engagées des réformes destinées à simplifier le système, à permettre aux collectivités territoriales d'accroître leurs ressources et à limiter la pollution visuelle générée par les dispositifs publicitaires, notamment à l'entrée des villes. En ce sens, l'article 116 de la loi de finances rectificative pour 2006 a permis de revaloriser d'environ 15 % en 2007 les tarifs de la taxe sur les affiches¹.

L'article 73 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007 a ensuite procédé à « une *“remise en ordre”*, c'est-à-dire une modernisation et une harmonisation des (...) taxes »² sur les affiches et sur les emplacements. Contestée par les représentants des afficheurs, cette réforme, a elle-même été réformée avant son entrée en vigueur prévue le 1^{er} janvier 2009, dans la mesure où l'article 73 de la loi de finances rectificative du 25 décembre 2007 a été abrogé par l'article 171 de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

2. – La taxe locale sur la publicité extérieure résultant de la loi du 4 août 2008

Avec la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, la TSA et la TSE ont été remplacées par une taxe unique, dénommée taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE). Il s'agit d'une imposition indirecte locale.

Les dispositions des paragraphes B et C de l'article L. 2333-16 du CGCT concernent le régime transitoire d'entrée en vigueur de la TLPE pour les communes qui percevaient en 2008 la taxe sur les affiches ou la taxe sur les emplacements publicitaires fixes. Dans sa décision n° 2013-305/306/307 QPC du 19 avril 2013³, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution.

La présente QPC portait sur les dispositions du CGCT dans leur rédaction résultant de l'article 171 de la loi du 4 août 2008, qui fixaient le régime pérenne de la TLPE.

L'ensemble des dispositions contestées ont été modifiées par l'article 75 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, qui a procédé à des ajustements, en modifiant les conditions de transfert de la taxe à

¹ M. Laurent Bêteille, Mme Élisabeth Lamure et M. Philippe Marini, *Rapport sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, de modernisation de l'économie*, Sénat, n° 413 (session 2007-2008), p. 676.

² *Ibid.*, p. 677.

³ Décision n° 2013-305/306/307 QPC du 19 avril 2013, *Commune de Tourville-la-Rivière (Taxe locale sur la publicité extérieure)*.

l'EPCI, le champ des exonérations, les tarifs applicables aux enseignes, les modalités de recouvrement et les sanctions applicables.

a. – L'institution de la TLPE

En vertu du premier alinéa de l'article L. 2333-6 du CGCT, « *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 supports publicitaires dans les limites de leur territoire (...)* ». Ainsi, pour instituer cette taxe facultative, le conseil municipal doit prendre une délibération avant le 1^{er} juillet de l'année N pour qu'elle soit applicable l'année N+1.

Les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) 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 peuvent décider de lui transférer le produit de la TLPE. Ce transfert doit être effectué par délibérations concordantes du conseil municipal de la commune et de l'organe délibérant de l'EPCI, avant le 1^{er} juillet de l'année précédant celle de l'imposition. L'EPCI se substitue alors à la commune membre pour l'ensemble des délibérations prévues sur le périmètre de la voirie d'intérêt communautaire et des zones concernées (article L. 2333-6, alinéa 2, du CGCT).

b. – L'assiette de la TLPE

L'assiette de la TLPE est définie par les articles L. 2333-7 et L. 2333-8 du CGCT.

Cette taxe frappe trois types de supports fixes et visibles de toute voie ouverte à la circulation publique : les dispositifs publicitaires, les enseignes et les préenseignes.

Elle est assise sur la superficie exploitée, hors encadrement, de ces supports taxables.

En outre, 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 (art. L. 2333-9, C, du CGCT).

c. – Les exonérations

Deux exonérations s'appliquant de plein droit sont prévues par l'article L. 2333-7 du CGCT, et concernent, d'une part, « *les dispositifs exclusivement dédiés à l'affichage de publicités à visée non commerciale ou concernant des spectacles* », d'autre part, « *les enseignes, si la somme de leurs superficies est égale au plus à 7 mètres carrés* »⁴. Toutefois, cette seconde exonération peut être supprimée par une délibération contraire de l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI.

L'article L. 2333-8 du CGCT prévoit des exonérations ou réfections facultatives, selon les catégories d'enseigne et leur superficie.

d. – Les tarifs de la TLPE

Le paragraphe B de l'article L. 2333-9 du CGCT définit les tarifs maximaux de droit commun de la TLPE. Ils s'appliquent de plein droit, sauf à ce que la commune ou l'EPCI décide de fixer, par une délibération prise avant le 1^{er} juillet de l'année précédant celle de l'imposition, des tarifs inférieurs dans les conditions prévues par l'article L. 2333-10 du CGCT.

Le niveau de ces tarifs maximaux varie selon la nature du support taxé, selon la taille de ce support et selon la population de la collectivité.

La commune ou l'EPCI peut, par une délibération prise avant le 1^{er} juillet de l'année précédant celle de l'imposition, fixer tout ou partie des tarifs de droit commun à des niveaux inférieurs aux tarifs maximaux (art. L. 2333-10, alinéa 1^{er}, du CGCT).

Par ailleurs, pour les dispositifs publicitaires et les préenseignes dont l'affichage se fait au moyen d'un procédé non numérique, les tarifs de droit commun peuvent être majorés ou minorés selon la démographie.

Deux règles doivent s'appliquer à l'expiration de la période transitoire au cours de laquelle les tarifs de la TLPE doivent être progressivement ajustés dans les communes qui percevaient auparavant la taxe sur les affiches ou la taxe sur les emplacements publicitaires fixes, c'est-à-dire à compter du 1^{er} janvier 2014.

D'une part, « *l'augmentation de la tarification par mètre carré d'un dispositif est limitée à 5 € par rapport à l'année précédente* » (art. L. 2333-11 du CGCT).

⁴ Article L. 2333-7, alinéas 6 à 8, du CGCT.

Il s'agit de limiter les effets des décisions de majoration des tarifs adoptées par les collectivités⁵.

D'autre part, « 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 € » (art. L. 2333-12 du CGCT).

e. – Le paiement et le recouvrement de la TLPE

Le redevable de la TLPE est l'exploitant du dispositif ou, à défaut, son propriétaire ou, à défaut, celui dans l'intérêt duquel le dispositif a été réalisé (art. L. 2333-13, alinéas 1^{er} et 2, du CGCT).

« 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 » (art. L. 2333-13, alinéa 2, du CGCT).

La taxe est payable sur la base d'une déclaration annuelle à la commune ou à l'EPCI qui doit être 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 (art. L. 2333-14, alinéa 1^{er}, du CGCT).

Le recouvrement de la taxe est « opéré par les soins de l'administration de la commune ou de l'EPIC percevant la taxe » à compter du 1^{er} septembre de l'année d'imposition (art. L. 2333-14, alinéa 2, du CGCT).

Le recouvrement peut être poursuivi solidairement contre les redevables (art. L. 2333-14, alinéa 3, du CGCT).

f. – Les dispositions transitoires

Le paragraphe A de l'article L. 2333-16 du CGCT prévoit que, pour les communes percevant en 2008 la taxe sur les affiches ou la taxe sur les

⁵ V. en ce sens, la circulaire NOR/INT/B/08/00160C du ministère de l'Intérieur du 24 septembre 2008 relative au nouveau régime de la taxation locale de publicité issu de l'article 171 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

emplacements publicitaires fixes, cette taxe est remplacée, à compter du 1^{er} janvier 2009, par la TLPE.

Le paragraphe D de l'article L. 2333-16 du CGCT prévoit un régime dérogatoire pour l'imposition des 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.

Le régime d'imposition de ces supports, jusqu'à l'échéance du contrat ou de la convention, est ainsi défini :

- les dispositifs soumis en 2008 à la TSA sont imposés au même tarif que celui appliqué en 2008 et, le cas échéant, aux mêmes droits de voirie ;
- les autres dispositifs, c'est-à-dire ceux soumis à la TSE ou non imposés en 2008, ne seront pas imposés.

B. – Origine de la QPC et question posée

1. – Le 31 décembre 2011, la commune d'Orgeval a adressé à la société Boulanger, qui a implanté un magasin sur son territoire, un avis de taxation au titre de la TLPE pour un montant de 6 532, 24 euros. Le 29 février 2012, la société Boulanger a saisi le tribunal de grande instance (TGI) de Versailles d'une requête en contestation de cet avis de taxation et, à cette occasion, a soulevé la question prioritaire de constitutionnalité ainsi rédigée : « *Les dispositions de l'article 171 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008, codifiées aux articles L. 2333-6 et suivants du code général des collectivités territoriales – à l'exception des seules dispositions des paragraphes B et C de l'article L. 2333-16 dudit code – portent-elles atteinte aux droits garantis par la Constitution et plus précisément, au principe d'égalité devant l'impôt, d'intelligibilité, de clarté et d'accessibilité de la loi, aux principes de proportionnalité et de personnalisation des peines, au droit de propriété, à la liberté de communication et à la liberté d'entreprendre ?* »

Par un arrêt en date du 3 septembre 2013, la chambre commerciale de la Cour de cassation, à qui cette QPC était transmise, l'a renvoyée au Conseil constitutionnel « *en ce qu'elle a trait aux articles L. 2333-6 à L. 2333-14 et L. 2333-16 A et D du code général des collectivités territoriales, dans leur rédaction issue de l'article 171 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008* ». Elle a retenu « *que la question posée présente un caractère sérieux au regard du principe d'égalité devant l'impôt ainsi que des principes d'intelligibilité,*

d'accessibilité et de clarté de la loi ». En revanche, elle a estimé que l'article L. 2333-15 du même code, qui « érige en contravention pénale, passible d'une amende, toute infraction aux articles L. 2333-6 à L. 2333-13 et L. 2333-16, (...) n'est (...) pas applicable au litige, lequel concerne une instance civile engagée par la redevable de la taxe locale sur les publicités extérieures afin d'obtenir restitution de fonds versés par elle à ce titre ».

2. – Selon la société requérante, en ne précisant pas les modalités de recouvrement de la taxe locale sur la publicité extérieure, les dispositions contestées portaient 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. En outre, elle soutenait que ces dispositions méconnaissaient 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.

3. – Par un jugement en date du 11 juillet 2013, statuant sur une demande de question prioritaire de constitutionnalité formée par la société Boulanger opposant celle-ci à la commune de Beynost, le TGI de Bourg-en-Bresse a sursis à statuer et décidé de poursuivre l'instance une fois informé de la décision du Conseil constitutionnel. La commune de Beynost a présenté devant le Conseil constitutionnel des observations en intervention dans les conditions prévues par l'article 6, alinéa 2, du règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité. Cette intervention a été jugée recevable.

4. – Des observations en intervention formulées par les sociétés La Halle SA, Galeries Lafayette Haussmann SAS, Aubert France SA, ont également été enregistrées le 23 septembre 2013. Ces sociétés intervenantes, assujetties à la TLPE depuis le 1^{er} janvier 2009, ont contesté ces impositions devant les juridictions compétentes, certains de ces litiges, toujours en cours, ayant d'ailleurs déjà donné lieu à des jugements de ces juridictions. Ces interventions ont également été jugées recevables.

Ces sociétés intervenantes faisaient valoir qu'en ne déterminant pas les modalités de recouvrement de la TLPE, le législateur a méconnu l'étendue de la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution.

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

Cette QPC illustre une nouvelle fois le caractère opérant de l'invocation, dans le cadre de la QPC, du grief tiré de la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence dans le domaine particulier des modalités de recouvrement des impositions. En effet, parmi les nombreux griefs invoqués par la société requérante, c'est ce grief, dirigé contre l'article L. 2333-14 du CGCT, qui a justifié la censure de l'ensemble des dispositions contestées dans la décision n° 2013-351 QPC du 25 octobre 2013.

A. – La jurisprudence constitutionnelle relative au grief tiré de la méconnaissance de l'article 34 de la Constitution

– En vertu de l'article 34 de la Constitution, le législateur doit fixer les éléments déterminants de l'assiette, du taux et des modalités de recouvrement des impositions de toutes natures, et ce de manière suffisamment précise. Dans le cas contraire, le législateur n'épuise pas sa compétence (incompétence négative) et encourt à ce titre la censure.

Dans sa décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, le Conseil constitutionnel censure, par exemple, les dispositions de la loi de finances qui régissent sans précision suffisante les modalités de recouvrement de la taxe sur les activités à caractère saisonnier : si le législateur « *peut, lorsqu'il s'agit d'une imposition perçue au profit d'une collectivité locale, confier à cette dernière la tâche d'assurer ce recouvrement, il doit en déterminer les règles avec une précision suffisante ; qu'en se bornant à prévoir que : "Le recouvrement de la taxe sur les activités à caractère saisonnier est opéré par les soins de l'administration municipale ; il peut être poursuivi solidairement contre le propriétaire du local ou du terrain où le redevable exerce son activité", le législateur a méconnu l'étendue de la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution ; que l'article 99 doit, par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens invoqués, être regardé comme contraire à la Constitution* »⁶.

Toutefois, en l'absence de précision utile sur les modalités de recouvrement (s'agissant d'un cas de recouvrement de créances publiques), le Conseil constitutionnel s'est déjà référé à l'intention du législateur. En ce sens, dans la décision n° 2001-447 DC du 18 juillet 2001, le Conseil a considéré que « *s'agissant des règles de recouvrement, en l'absence de disposition particulière dans la loi, le législateur a entendu renvoyer aux règles de droit commun*

⁶ Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, *Loi de finances pour 1999*, cons. 59.

applicables au recouvrement des créances d'un établissement public administratif »⁷.

– Pour que le grief tiré de l'incompétence négative puisse être invoqué à l'appui d'une QPC, le Conseil constitutionnel exige par ailleurs que l'incompétence négative du législateur « *affecte par elle-même* » un droit ou une liberté que la Constitution garantit⁸.

– Dans sa décision n° 2012-225 QPC du 30 mars 2012, le Conseil constitutionnel a jugé que les « *modalités de recouvrement* » des impositions « *comprennent les règles régissant le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions applicables à cette imposition* »⁹. À ce titre, le Conseil a examiné, avant de l'écarter, un grief tiré de l'incompétence négative dans la définition des sanctions encourues par le redevable d'une imposition ne s'en étant pas acquitté.

– Dans sa décision n° 2012-298 QPC du 28 mars 2013, après avoir rappelé 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...* », le Conseil constitutionnel a considéré « *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* »¹⁰. Le Conseil constitutionnel a précisé 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* »¹¹. En l'espèce, il a jugé « *qu'en omettant de définir les modalités de recouvrement de la taxe additionnelle à la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises, le législateur a méconnu l'étendue de la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution* »¹².

⁷ Décision n° 2001-447 DC du 18 juillet 2001, *Loi relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie*, cons. 21.

⁸ Ainsi qu'il résulte de la jurisprudence issue de la décision n° 2012-254 QPC du 18 juin 2012, *Fédération de l'énergie et des mines – Force ouvrière FNEM FO (Régimes spéciaux de sécurité sociale)*, cons. 3, qui a légèrement modifié la rédaction initialement retenue dans la décision n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010, *SNC KIMBERLY CLARK (Incompétence négative en matière fiscale)*, cons. 3.

⁹ Décision n° 2012-225 QPC du 30 mars 2012, *Société Unibail Rodamco (Majorations de la redevance pour création de locaux à usage de bureaux en Île-de-France)*, cons. 3.

¹⁰ Décision n° 2012-298 QPC du 28 mars 2013, *SARL Majestic Champagne (Taxe additionnelle à la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises - Modalités de recouvrement)*, cons. 5.

¹¹ *Ibid.*, cons. 6.

¹² *Ibid.*, cons. 7.

B. – L'application à l'espèce

Selon la société requérante et les sociétés intervenantes, en ne définissant pas les modalités de recouvrement de la TLPE, les dispositions de l'article L. 2333-14 du CGCT méconnaissent l'article 16 de la Déclaration de 1789 et l'article 34 de la Constitution.

Dans sa décision n° 2013-351 QPC du 25 octobre 2013, le Conseil constitutionnel a repris le considérant de principe relatif à l'incompétence négative (cons. 13).

Le Conseil s'est fondé sur l'article 34 de la Constitution, aux termes duquel « *La loi fixe les règles concernant... l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures...* ». 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. Dans le prolongement de sa décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998¹³, le Conseil a rappelé que si le législateur « *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* » (cons. 14). Il a également rappelé, dans le prolongement de sa décision n° 2012-298 QPC du 28 mars 2013 précitée, 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* » (cons. 15).

En l'espèce, selon l'article L. 2333-14 du CGCT, dans sa rédaction issue de l'article 171 de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, la TLPE est payable sur la base d'une déclaration annuelle à la commune ou à l'EPCI, 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. Le Conseil a relevé que 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* ». Il a jugé « *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* » (cons. 16).

Vainement était-il avancé en défense que le législateur aurait ainsi entendu renvoyer aux règles du droit commun applicables au recouvrement des créances

¹³ Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, précitée, cons. 59.

du secteur public local, prévues par l'article L. 1617-5 du CGCT, de telles dispositions n'étant applicables pour le recouvrement des créances fiscales que sur renvoi exprès du législateur.

L'incompétence négative était confortée, si besoin en était, par la modification de l'article L. 2333-14 du CGCT par l'article 75 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011. En effet, l'article 75 de cette loi réécrit cet article en prévoyant que *« la taxe est payable, sur la base d'un titre de recette établi au vu d'une déclaration annuelle ou d'une déclaration complémentaire de l'exploitant du support publicitaire, à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale cité à l'article L. 2333-6. La déclaration annuelle doit être effectuée avant le 1^{er} mars de l'année d'imposition pour les supports existant au 1^{er} janvier. L'installation ou la suppression d'un support publicitaire après le 1^{er} janvier fait l'objet d'une déclaration dans les deux mois. / À défaut de déclaration de l'exploitant, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale peut procéder à une taxation d'office. / Le recouvrement de la taxe est opéré à compter du 1^{er} septembre de l'année d'imposition »*.

Ainsi qu'en atteste la lecture des travaux parlementaires, il s'est agi de *« préciser les modalités de recouvrement de la taxe »*¹⁴. Cette précision est importante dans la mesure où les règles relatives à la contestation de la TLPE sont désormais celles applicables pour les titres de recettes, qui sont précisément fixées par le législateur et dans la mesure où un mode de recouvrement est désormais expressément prévu en l'absence d'acquittement régulier de la taxe par le redevable. Le communiqué de presse relatif à la réforme du 28 décembre 2011 figurant sur *« le portail de l'État au service des collectivités »*¹⁵ relevait d'ailleurs que la nouvelle rédaction de l'article L. 2333-14 du CGCT *« a (...) permis de combler un vide juridique en précisant les modalités de recouvrement de la taxe et de sanction. Désormais, en cas d'absence ou d'erreur manifeste de déclaration, il sera possible de procéder à une taxation d'office »*.

L'incompétence négative était équivalente à celle qui avait conduit le Conseil constitutionnel à censurer, dans la loi de finances pour 1999, la création d'une taxe sur les activités à caractère saisonnier, dont le recouvrement était assuré *« par les soins de l'administration municipale »*.

Cette incompétence négative, qui portait sur les modalités de recouvrement de la TLPE, était susceptible d'affecter le droit à un recours garanti par l'article 16 de

¹⁴ Valérie Pécresse, in compte-rendu des débats relatifs à l'article 21, 2^{ème} séance du 2 décembre 2011, Assemblée nationale.

¹⁵ Portail de l'État au service des collectivités, [en ligne]. Disponible sur [<http://www.collectivites-locales.gouv.fr/taxe-locale-sur-publicite-exterieure-tple>].

la Déclaration de 1789, en ce qu'elle ne précisait pas les règles contentieuses et les sanctions applicables aux personnes assujetties à l'imposition. Le cas de figure était identique à celui de l'incompétence négative censurée dans la décision n° 2012-298 QPC précitée, relative aux modalités de recouvrement de la taxe additionnelle à la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises.

Par suite, et sans examiner les autres griefs, le Conseil constitutionnel a considéré que cette incompétence négative affectait la constitutionnalité de l'ensemble des dispositions relatives à cette taxe renvoyées par la QPC, et il a déclaré contraires à la Constitution 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 CGCT, dans leur rédaction résultant de l'article 171 de la loi du 4 août 2008.

S'agissant des effets de la déclaration d'inconstitutionnalité, le Conseil constitutionnel a réitéré son considérant de principe : *« 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 »* (cons. 17).

Dans la mesure où *« 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 »*, le Conseil a jugé 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 »* (cons. 18).

Bien que la censure ne porte pas sur les dispositions des paragraphes B et C de l'article L. 2333-16 du CGCT, relatives aux modalités transitoires de calcul de la TLPE dans les communes où cette taxe s'est substituée à la TSA ou la TSE, le bénéfice de cette censure s'étendra donc à l'ensemble des contribuables assujettis à la TLPE pour les années 2009, 2010 et 2011 et ayant contesté cette imposition. La modification législative résultant de la loi de finances

rectificative pour 2011 s'appliquant à compter de la TLPE acquittée pour 2012, l'effet de la censure demeure ainsi limité. Le fait de circonscrire le champ de la censure aux seuls contribuables ayant contesté leur imposition avant la publication de la décision du Conseil permet par ailleurs d'éviter tout effet d'aubaine¹⁶.

¹⁶ Les effets de la censure de la taxe additionnelle à la CVAE, dans la décision n° 2012-298 QPC précitée, avaient aussi été précisément circonscrits par le Conseil constitutionnel, qui avait considéré que la déclaration d'inconstitutionnalité ne pouvait « être invoquée qu'à l'encontre des impositions contestées avant le 11 juillet 2012 ». Le choix d'une date fixe et antérieure à la décision du Conseil résultait de la prise en compte d'une modification législative rétroactive qui avait réservé le sort des impositions contestées avant cette date.