

## Commentaire

### Décision n° 2013-355 QPC du 22 novembre 2013

*Communauté de communes du Val de Sèvre*

*(Compensation du transfert de la taxe sur les surfaces commerciales aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 25 septembre 2013 par le Conseil d'État (décision n° 369736 du 25 septembre 2013) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la communauté de communes du Val de Sèvre, portant sur le paragraphe 1.2.4.2 et le *b*) du 2° du paragraphe 1.2.4.3 de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

Dans sa décision n° 2013-355 QPC du 22 novembre 2013, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution.

Dans cette procédure, M. Michel Charasse a estimé devoir s'abstenir de siéger.

#### **I. – Dispositions contestées**

##### **A. – Historique**

Créée en 1972 par la « loi Royer »<sup>1</sup> pour financer des mesures d'aides au bénéfice d'affiliés en activité ou retraités des régimes d'assurance vieillesse des professions artisanales, industrielles et commerciales, la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA) est une taxe progressive sur les supermarchés et hypermarchés.

Depuis sa création, les affectations se sont multipliées au fur et à mesure que les sommes perçues s'accroissaient, au profit notamment du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC).

La loi de finances pour 2003<sup>2</sup> a transformé la nature de cette taxe qui, de contribution sociale, est devenue un impôt dont le produit était, depuis le

---

<sup>1</sup> Loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés.

<sup>2</sup> Paragraphe I de l'article 35 de la loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003.

1<sup>er</sup> janvier 2003, affecté au budget de l'État<sup>3</sup>. En 2008, l'article 99 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME) a changé la dénomination de la TACA, qui est devenue la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM). Cette taxe s'applique aux établissements, « *quelle que soit la forme juridique de l'entreprise qui les exploite* »<sup>4</sup>, dont l'activité est le commerce de détail, ouverts à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1960 et dont la surface de vente est supérieure à 400 mètres carrés. Les taux de la taxe varient en fonction du chiffre d'affaires par mètre carré, et peuvent faire l'objet dans certains cas de majorations ou de réductions.

L'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 prévoit notamment que les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) perçoivent, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, la TASCOM, versée jusqu'en 2010 au profit de l'État. Cette attribution aux communes et aux EPCI du produit de la TASCOM en complément de plusieurs recettes<sup>5</sup> était l'un des éléments de la réforme d'ensemble destinée à compenser pour les collectivités la suppression de la taxe professionnelle (TP). Il s'est agi de renforcer l'autonomie fiscale des collectivités territoriales<sup>6</sup>. Cet élément a été successivement inclus dans le projet de loi, supprimé, puis réintroduit lors de la discussion parlementaire.

Afin d'assurer la neutralité pour l'État de ce transfert de ressources, il a dans le même temps été prévu qu'en 2011 une part de la dotation globale de fonctionnement des communes ou établissements bénéficiaires serait minorée du montant de la TASCOM perçu par l'État en 2010 sur leur territoire, soit à l'échelle de l'ensemble du territoire 603 millions d'euros. En ce sens, le paragraphe 1.2.4.2 de l'article 77 de la loi du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 prévoit que : « *Le montant de la compensation prévue au D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998) ou de la dotation de compensation prévue à l'article L. 5211-28-1 du code général des collectivités territoriales est diminué en 2011 d'un montant égal, pour chaque collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, au produit de la taxe sur les surfaces commerciales perçu par l'État en 2010 sur le territoire de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale* ».

---

<sup>3</sup> 603 millions d'euros perçus en 2010.

<sup>4</sup> Art. 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 précitée.

<sup>5</sup> Voir en particulier les articles 2 et 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009, précitée.

<sup>6</sup> En ce sens, le rapporteur de la commission mixte paritaire pour l'Assemblée nationale a indiqué qu'« *eu égard à l'autonomie financière, à laquelle nous sommes très attachés, il a été décidé en CMP de faire redescendre la TASCOM du budget de l'État sur le bloc communes-intercommunalités, ce qui en renforce l'autonomie fiscale* », in compte-rendu de la séance unique du 18 décembre 2009, *J.O. Débats, Assemblée nationale*.

En conséquence, la contrepartie du transfert de la TASCOM aux collectivités territoriales est une compensation de cette perte de recettes fiscales pour l'État portant :

– sur la dotation de compensation de la suppression de la part salariale de la TP, prévue au paragraphe D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999, pour les communes ;

– sur la dotation de compensation des groupements de communes, qui correspond à la compensation de la part salaires du groupement majorée, le cas échéant, de la compensation des baisses de la dotation de compensation de la TP (DCTP), prévue à l'article L. 5211-28-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Cette compensation est à due concurrence du produit de la TASCOM perçu par l'État en 2010 sur le territoire de la commune ou de l'EPCI à fiscalité propre.

En outre, lorsque le montant de la dotation de compensation versée à une commune ou à un EPCI à fiscalité propre en 2011 est inférieur à celui de la TASCOM perçu par l'État en 2010 sur le territoire de cette collectivité ou de ce groupement, un prélèvement est réalisé par l'État, pour le solde, sur la fiscalité locale de la collectivité. En ce sens, le *b*) du 2° du paragraphe 1.2.4.3 de l'article 77 de la loi du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 modifie l'article L. 2334-4 du CGCT en ajoutant un alinéa ainsi rédigé : « *Pour les communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, lorsque le montant de la compensation prévue au D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998) ou de la dotation de compensation prévue à l'article L. 5211-28-1 du présent code est, en 2011, inférieur au montant de la diminution à opérer en application du 1.2.4.2 de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, le solde est prélevé au profit du budget général de l'État, prioritairement sur le montant correspondant aux montants antérieurement perçus au titre du 2° bis du II de l'article 1648 B du code général des impôts dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004 et enfin sur le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe d'habitation et de la contribution économique territoriale perçu au profit de ces communes et établissements* ».

Ainsi, la particularité de ce dispositif de compensation est d'opérer une compensation « hétérogène », qui est d'abord assurée par une minoration d'une fraction de la dotation globale de fonctionnement (ou plus exactement sur deux fractions de cette dotation : la fraction correspondant à la dotation de

compensation et la fraction correspondant à la compensation de la baisse de la dotation de compensation entre 1999 et 2001), et le cas échéant à titre complémentaire par une minoration des recettes fiscales.

Dans l'hypothèse où la collectivité a perçu en 2011 un montant de TASCOTM inférieur à celui perçu par l'État en 2010, elle se trouve soumise à un prélèvement au profit de l'État qui n'a pas sa contrepartie dans un transfert de ressources. Cet effet du dispositif sur les budgets locaux est connu. En ce sens, la ministre déléguée chargée de la décentralisation a pu indiquer que « *les recettes de TASCOTM peuvent diminuer à compter de 2011 en fonction de l'évolution de l'assiette taxable dans chaque collectivité. Cette variation, qui traduit l'autonomie fiscale du bloc communal, peut expliquer que des différences apparaissent entre les recettes de TASCOTM perçues par une commune ou intercommunalité en 2011 et 2012 et les montants prélevés sur la dotation globale de fonctionnement, notamment en cas de fermetures ou de modifications de surfaces commerciales* »<sup>7</sup>.

À l'inverse, lorsque le produit de la TASCOTM excède en 2011 le produit de la TASCOTM perçu par l'État en 2010, le montant de la compensation n'est pas ajusté, de sorte que les collectivités peuvent bénéficier du dynamisme de cette ressource fiscale. En effet, en raison de l'évolution de l'assiette de la TASCOTM, et de façon plus marginale de la modulation des tarifs nationaux par l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI<sup>8</sup>, le montant de la taxe perçue par les collectivités territoriales en 2011 peut dans certains cas se révéler supérieur au montant de la taxe perçu par l'État en 2010 sur le territoire de ces collectivités. Les dispositions contestées s'appliquent également dans ce cas de figure, et conduisent à minorer le montant de la dotation de compensation et, le cas échéant, à opérer un prélèvement sur les recettes fiscales des collectivités. Pour autant, les prélèvements seront, dans cette hypothèse, inférieurs au surcroît de recettes fiscales apportées par la taxe.

À l'échelle globale, et comme le rappelait le Secrétariat général du Gouvernement dans ses écritures, les collectivités territoriales ont perçu au titre des recettes de TASCOTM 619 millions d'euros en 2011 et 648 millions d'euros en 2012, alors que la compensation au profit du budget de l'État s'élève à

---

<sup>7</sup> Réponse de Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée chargée de la décentralisation à la question n° 13 de M. Jean-Luc Drapeau, J.O., Assemblée nationale, 27 février 2013, p. 2280.

<sup>8</sup> L'organe délibérant de l'EPCI ou de la commune affectataire de la TASCOTM peut appliquer aux tarifs nationaux « *un coefficient multiplicateur compris entre 0,8 et 1,2 et ne comportant que deux décimales. Ce coefficient ne peut être inférieur à 0,95 ni supérieur à 1,05 au titre de la première année pour laquelle cette faculté est exercée. Il ne peut ensuite varier de plus de 0,05 chaque année* » : alinéas 5 et 6 du paragraphe 1.2.4.1. de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, précitée. Ce pouvoir de modulation, que les collectivités peuvent utiliser à compter de la taxe due en 2012, doit leur permettre de bénéficier d'un effet de levier supplémentaire sur leurs ressources fiscales et d'ajustement financier pour celles souhaitant compenser d'éventuelles contractions de l'assiette de la TASCOTM.

603 millions d'euros. La dynamique positive de cette recette fiscale a pour conséquence un effet globalement positif du transfert de la taxe en dépit du dispositif de compensation contesté : les ressources des communes et EPCI augmentent, et une fraction plus importante de ces ressources est composée de ressources propres.

C'est l'ensemble de ces dispositions relatives à la compensation financière du transfert de la TASCOT qui était contesté par la QPC.

## **B. – Origine de la QPC et question posée**

**1. –** La communauté de communes du Val de Sèvre (Deux-Sèvres) est un EPCI à fiscalité propre qui a bénéficié à ce titre du transfert de la TASCOT. Elle a collecté 99 029 € en 2011 et 65 723 € en 2012. En 2010, l'État avait perçu sur le territoire de la requérante la somme de 196 290 € au titre de la TASCOT. La dotation de compensation dont cet EPCI devait bénéficier s'élevait à 13 807 € pour 2011 comme pour 2012. Compte tenu de ces montants, sur le fondement des dispositions contestées, l'État s'est abstenu de verser à la communauté de communes requérante la dotation de compensation prévue et a prélevé sur sa fiscalité locale un montant de 182 483 € (196 290 – 13 807) en 2011 ainsi qu'en 2012.

La communauté de communes du Val de Sèvre a saisi le Conseil d'État aux fins d'obtenir l'annulation des dispositions des circulaires en date des 15 mars 2012<sup>9</sup> et 5 avril 2013<sup>10</sup> qui réitèrent les dispositions légales relatives à la détermination de la dotation globale de fonctionnement des collectivités, dans leur rédaction issue de l'article 77 de la loi de finances pour 2010, et qui prévoient leur reconduction pour les années postérieures à 2011<sup>11</sup>. À cette occasion, elle a soulevé la QPC portant sur le paragraphe 1.2.4.2 et le b) du 2° du paragraphe 1.2.4.3 de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

Par une décision en date du 25 septembre 2013, le Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel « *la question de la conformité à la Constitution du paragraphe 1.2.4.2 et du b) du 2° du paragraphe 1.2.4.3 de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010* ». Il a retenu que le moyen tiré de ce que ces dispositions « *portent atteinte aux principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales garantis*

<sup>9</sup> Circulaire du 15 mars 2012 précisant les modalités de répartition de la dotation de compensation des EPCI pour l'année 2012 (NOR : COT/B/12/05598/C).

<sup>10</sup> Circulaire du 5 avril 2013 relative à la dotation de compensation des EPCI de la dotation globale de fonctionnement pour l'exercice 2013 (NOR : INTB1309069C).

<sup>11</sup> Sur cette question de l'application des dispositions contestées au-delà de l'année 2011, la lettre du texte de loi est silencieuse mais l'interprétation administrative qui prévaut est celle d'une reconduction année après année.

*par les articles 72 et 72-2 de la Constitution soulève une question présentant un caractère sérieux* » (cons. 4).

**2.** – Selon la communauté de communes requérante, en instituant pour l'année 2011, en contrepartie de l'affectation de la TASCOM aux communes ou aux EPCI à fiscalité propre, un prélèvement portant sur certaines de leurs dotations ainsi que, le cas échéant, sur certaines de leurs ressources fiscales à due concurrence du produit de la TASCOM perçu par l'État en 2010 sur leur territoire, les dispositions contestées méconnaissent les principes de la libre administration et de l'autonomie financière des collectivités territoriales garantis par les articles 72 et 72-2 de la Constitution.

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

### **A. – La jurisprudence constitutionnelle relative aux principes de la libre administration et de l'autonomie financière des collectivités territoriales**

Le principe de la libre administration des collectivités territoriales a été consacré par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979<sup>12</sup>.

Ce principe résulte également, depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, de l'alinéa 3 de l'article 72 de la Constitution aux termes duquel : « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par les conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ».

Le principe de la libre administration des collectivités territoriales figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit dont la méconnaissance peut être sanctionnée dans le cadre de la procédure de la QPC<sup>13</sup>.

Les contours de la libre administration des collectivités territoriales ont été définis par la jurisprudence du Conseil, principalement autour de quelques grandes conditions :

– l'existence d'un conseil élu (décision n° 85-196 DC du 8 août 1985<sup>14</sup>) ;

<sup>12</sup> Décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979, *Loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État*, cons. 9.

<sup>13</sup> Décision n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, *Commune de Besançon et autre (Instruction CNI et passeports)*, cons. 6, 7 et 8.

<sup>14</sup> Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie (dite aussi : Évolution de la Nouvelle-Calédonie 1)*, cons. 10.

- l'existence d'attributions effectives (décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982<sup>15</sup>) ;
- la liberté contractuelle (décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006<sup>16</sup>).
- l'autonomie financière (décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004<sup>17</sup>, et déjà auparavant décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990<sup>18</sup>).

Concernant l'autonomie financière, le Conseil constitutionnel, saisi de la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, avait jugé : « *Considérant qu'aux termes des trois premiers alinéas de l'article 72-2 de la Constitution : "Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. - Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. - Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources..."* » ;

« *Considérant qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales s'entendent, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, du produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif, mais encore lorsqu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette (...)* »<sup>19</sup>.

Par la suite, dans sa décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, le Conseil constitutionnel a complété ce considérant de principe : « *Considérant qu'aux termes des trois premiers alinéas de l'article 72-2 de la Constitution : "Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. - Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. - Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de*

<sup>15</sup> Décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982, *Loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale*, cons. 2.

<sup>16</sup> Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006, *Loi relative au secteur de l'énergie (GDF-Suez)*, cons. 28 à 31.

<sup>17</sup> Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, cons. 19 et 20.

<sup>18</sup> Décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990, *Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux*, cons. 7 à 15.

<sup>19</sup> Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, précitée, cons. 9 et 10.

*l'ensemble de leurs ressources..." ; que l'article L.O. 1114-2 du code général des collectivités territoriales définit, au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, la notion de "ressources propres des collectivités territoriales" ; qu'il prévoit que ces ressources "sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette..." ; qu'il ressort de la combinaison de ces dispositions que les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales s'entendent, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, du produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif, mais encore lorsqu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette »<sup>20</sup>.*

Dans cette même décision, le Conseil constitutionnel a pris soin de souligner « *qu'il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale* »<sup>21</sup>.

Conduit à appliquer ce principe de la libre administration des collectivités territoriales aux questions de ressources fiscales de celles-ci, le Conseil constitutionnel a jugé que « *les règles posées par la loi, sur le fondement [des articles 34 et 72 de la Constitution], ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration* »<sup>22</sup>, ou encore que « *les règles fixées par la loi sur le fondement [du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, relatif aux compensations des transferts de compétences,] ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources des collectivités territoriales au point de dénaturer le principe de libre administration de ces collectivités* »<sup>23</sup>.

Dans sa décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 précitée, il a jugé que les dispositions relatives au calcul du montant de la « compensation relais » de la suppression de la TP versée par l'État aux collectivités territoriales en 2010 ne portent pas une atteinte inconstitutionnelle au principe de la libre administration et de la libre disposition de leurs ressources propres par les collectivités territoriales. Le montant de cette « compensation relais » est, pour chaque

<sup>20</sup> Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, cons. 61.

<sup>21</sup> *Ibid.*, cons. 64.

<sup>22</sup> Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, *Loi de finances pour 1999*, cons. 49, voir aussi les décisions n°s 91-298 DC du 24 juillet 1991, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, cons. 38..

<sup>23</sup> Décision n°s 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011, *Départements de la Seine-Saint-Denis et autres (Concours de l'État au financement par les départements du RMI, du RMA et du RSA)*, cons. 14 ; 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, cons. 105, et 2012-255/265 QPC du 29 juin 2012, *Départements de la Seine-Saint-Denis et du Var (Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements)*, cons. 7.



collectivité ou établissement public, égal au plus élevé des deux montants suivants : « - le produit de la taxe professionnelle qui résulterait... de l'application, au titre de l'année 2010, des dispositions relatives à cette taxe dans leur version en vigueur au 31 décembre 2009. Toutefois, dans le calcul de ce produit, d'une part, il est fait application des délibérations applicables en 2009 relatives aux bases de taxe professionnelle, d'autre part, le taux retenu est le taux de taxe professionnelle... pour les impositions au titre de l'année 2009 dans la limite du taux voté pour les impositions au titre de l'année 2008 majoré de 1 % ; - le produit de la taxe professionnelle de la collectivité territoriale ou de l'établissement public au titre de l'année 2009 » (cons. 26). En outre, les communes et EPCI à fiscalité propre percevront, le cas échéant, une somme tenant compte des effets du « taux relais » de contribution foncière des entreprises qu'ils auraient voté en application du paragraphe I du même article. Le Conseil a relevé que « le mode de calcul tant de la "compensation relais" que de l'augmentation éventuelle de celle-ci au profit des communes et des établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre, mis en œuvre au titre de la seule année 2010, permet qu'il soit fondé sur les délibérations prises par les collectivités territoriales au cours de l'année 2009 ». Selon le Conseil, « en raison du caractère transitoire de cette mesure, consécutive à la suppression de la taxe professionnelle, la loi déferée a pu poser la règle selon laquelle le taux de la taxe professionnelle voté en 2009 ne serait pris en compte que dans la limite du taux applicable en 2008 majoré de 1 %, afin de faire obstacle à une augmentation supérieure du taux de cette taxe qui n'aurait été motivée que par l'annonce de la suppression de la taxe professionnelle » (cons. 29).

Dans sa décision n° 2012-255/265 QPC du 29 juin 2012, le Conseil constitutionnel a jugé que l'instauration d'un dispositif de péréquation au sein d'une catégorie de collectivités, limité à l'une des ressources fiscales perçues par ces collectivités, n'a pas pour effet de restreindre les ressources fiscales de ces collectivités : le coefficient d'autonomie financière des départements n'est aucunement affecté par la création du Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements. Ce dispositif de péréquation n'a pas non plus pour effet de diminuer les recettes globales de ces collectivités, l'ensemble des sommes prélevées étant redistribuées entre les collectivités éligibles. Le Conseil constitutionnel a donc écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe d'autonomie financière des départements<sup>24</sup>.

Dans sa décision n° 2013-305/306/307 QPC du 19 avril 2013, le Conseil constitutionnel, examinant le grief tiré de ce que l'application de tarifs dérogatoires pour la taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE) dans les communes priverait ces communes des recettes qu'elles auraient tirées de

---

<sup>24</sup> Décision n° 2012-255/265 QPC du 29 juin 2012, précitée, cons. 9.

l'application des tarifs de droit commun et porterait ainsi atteinte à leur libre administration, a considéré « *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* »<sup>25</sup>.

## **B. – L'application à l'espèce**

Selon la communauté de communes, en assurant pour l'année 2011 le maintien du niveau de ressources perçues par l'État en 2010 au titre de la TASCOM, le dispositif de compensation prévu par les dispositions contestées méconnaissait les principes de la libre administration et de l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Dans sa décision n° 2013-355 QPC du 22 novembre 2013, le Conseil constitutionnel a repris son considérant de principe aux termes duquel : « *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" » (cons. 4).*

En l'espèce, le Conseil a rappelé qu'en contrepartie du transfert du produit de la TASCOM du budget de l'État aux budgets des communes ou des EPCI à fiscalité propre, les dispositions du paragraphe 1.2.4.2 de l'article 77 de la loi du 30 décembre 2009 instituent pour l'année 2011 un mécanisme de compensation des pertes de recettes fiscales de l'État portant sur la compensation prévue au D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 ou sur la dotation de compensation prévue à l'article L. 5211-28-1 du CGCT. Le montant de ces dotations est diminué d'un montant égal, pour chaque commune ou EPCI à fiscalité propre, au produit de la TASCOM perçu par l'État en 2010 sur leur territoire. En outre, les dispositions du b) du 2° du paragraphe 1.2.4.3 de l'article 77 de la loi du 30 décembre 2009 prévoient que l'éventuel solde au profit du budget général de l'État est prélevé sur d'autres ressources propres de ces collectivités, prioritairement sur le montant correspondant aux montants antérieurement perçus au titre du 2° bis du paragraphe II de l'article 1648 B du code général des

<sup>25</sup> Décision n° 2013-305-/306/307 QPC du 19 avril 2013, *Commune de Tourville-la-Rivière (Taxe locale sur la publicité extérieure)*, cons. 13.

impôts dans sa rédaction antérieure à la loi de finances pour 2004 et enfin sur le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe d'habitation et de la contribution économique territoriale perçu au profit de ces communes et établissements.

Le Conseil constitutionnel devait vérifier si ce dispositif de compensation n'a pas pour effet de restreindre les ressources des communes dans des proportions telles que serait méconnue leur autonomie financière.

Le Conseil a relevé qu'« *en modifiant l'affectation de la taxe sur les surfaces commerciales, dont l'assiette est locale, le législateur a entendu renforcer l'autonomie financière des communes* » (cons. 6).

En effet, les dispositions contestées renforcent l'autonomie financière du secteur communal, en ajoutant une ressource fiscale supplémentaire à la catégorie des ressources propres de ces collectivités et de leurs groupements. Même si l'ajout de cette ressource fiscale peut être compensé par la ponction sur d'autres ressources fiscales des communes et de leurs groupements, cette ponction intervient à titre subsidiaire par rapport à celle opérée à titre principal sur une dotation.

Le Conseil a également relevé que le législateur a confié aux communes ou aux EPCI à fiscalité propre le pouvoir de moduler les tarifs de cette taxe, à compter de 2012, dans des limites définies par les cinquième et sixième alinéas du paragraphe 1.2.4.1 de l'article 77 de la loi du 30 décembre 2009. Le Conseil a considéré que « *les dispositions contestées, qui déterminent une règle de compensation financière de ce transfert d'une ressource fiscale, ne portent, en elles-mêmes, aucune atteinte à la libre administration des communes* » (cons. 6). Si « *cette règle de compensation, (...) peut dans certains cas conduire à une diminution des ressources pour les budgets des communes ou de leurs groupements, et dans d'autres cas à une augmentation de ces ressources, en fonction de l'évolution de l'assiette locale de la taxe transférée* » (*Ibid.*), le Conseil a jugé qu'elle « *n'a pas pour effet de réduire les ressources propres de certaines communes dans des proportions telles que serait méconnue leur autonomie financière* » (*Ibid.*). Par suite, il a écarté le grief tiré de la méconnaissance des principes constitutionnels de la libre administration et de l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Constatant qu'aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit n'était méconnu, le Conseil a déclaré le paragraphe 1.2.4.2 et le *b*) du 2° du paragraphe 1.2.4.3 de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 conformes à la Constitution.