

N° 456741
Commune de La Trinité

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies

Séance du 26 novembre 2021
Décision du 14 décembre 2021

CONCLUSIONS

M. Laurent Cytermann, Rapporteur public

L'article 16 de la loi de finances initiale (LFI) pour 2020 a procédé à la suppression définitive de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales. Dans une première étape, la loi de finances pour 2018 avait créé un nouveau dégrèvement sous condition de ressources, permettant à 80 % des redevables de ne plus acquitter de taxe. La loi de finances pour 2020 exonère progressivement sur trois ans les 20 % de contribuables encore assujettis, l'exonération étant totale à compter de 2023.

Du point de vue des collectivités locales, la mécanique mise en place peut être résumée ainsi :

- Dès 2021, le produit résiduel de la TH est affecté à l'Etat et un nouveau « circuit de financement » des collectivités territoriales est créé.
- Les communes se voient attribuer une nouvelle ressource propre qui est la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).
- Afin que la compensation de la disparition de la TH, calculée en appliquant aux bases de l'année 2020 les taux de l'année 2017, soit exacte pour chaque commune, un coefficient correcteur est institué, qui majore ou minore la TFPB perçue en fonction de la sur- ou de la sous-compensation ;
- La perte de la TH pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et de la TFPB pour les départements est compensée par l'attribution de parts de TVA.

L'article 16 de la LFI pour 2020 est un monument qui compte pas moins de vingt pages au Journal officiel. Il n'aborde toutefois pas le sujet des syndicats de commune et de la taxe d'habitation additionnelle qui peut leur être affectée. La commune de La Trinité (Alpes-Maritimes, près de 10 000 habitants) appartient au syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) Val de Banquière, qui assume la responsabilité de divers services (crèches, accueils de loisirs, aide aux personnes âgées) et auquel elle contribue à hauteur de 39 % du

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

budget de ce syndicat, pour la plus grande part sous la forme d'une part additionnelle de taxe d'habitation. La commune s'est vue notifier le 31 mars 2021 par le directeur départemental des finances publiques le niveau de son coefficient correcteur. Elle a saisi le tribunal administratif de Nice d'une demande d'annulation de cette décision, au motif qu'elle ne prenait pas en compte la part additionnelle de la TH affectée au SIVOM pour déterminer le niveau de la sous-compensation, et soulevé par un mémoire distinct une QPC dirigée contre le IV de l'article 16 de la LFI pour 2020. Par une ordonnance du 13 septembre 2021, le tribunal administratif de Nice a estimé que cette question n'était pas dépourvue de caractère sérieux et vous l'a transmise.

1. L'ordonnance de transmission porte sur le IV de l'article 16, qui est la partie de l'article relative au coefficient correcteur. Ces dispositions n'ont pas été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel, la décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019 sur la loi de finances pour 2020 n'ayant déclaré conformes que certains alinéas des paragraphes I et VI.

2. Les dispositions contestées sont sans conteste applicables au litige.

3. Les droits et libertés invoqués sont, d'une part, l'égalité devant la loi fiscale et, d'autre part, la libre administration des collectivités territoriales garantie par les articles 72 et 72-2 de la Constitution. Les questions posées ne sont donc pas nouvelles et vous devez vous prononcer sur leur caractère sérieux.

3.1. Il faut d'abord présenter plus avant les modalités de financement des syndicats de communes. Rappelons que cette forme d'EPCI, la plus ancienne, est aussi la moins intégrée puisqu'ils ne disposent pas de fiscalité propre. L'article L. 5212-19 du code général des collectivités territoriales (CGCT) énumère les ressources du budget du syndicat de communes, parmi lesquelles « *la contribution des communes associées* » (1°). Selon l'article L. 5212-20, la contribution des communes associées constitue une dépense obligatoire « *pendant la durée du syndicat et dans la limite des nécessités du service telle que les décisions du syndicat l'ont déterminée* ». Sur décision du comité syndical, elle peut être remplacée en tout ou partie par le produit de la taxe d'habitation, des taxes foncières et de la cotisation foncière des entreprises. Chaque conseil municipal, « *obligatoirement consulté dans un délai de quarante jours* », peut s'y opposer en ce qui le concerne, et doit alors affecter d'autres ressources au paiement de sa quote-part.

L'article 1609 *quater* du code général des impôts reprend ces dispositions en miroir. Au III de l'article 1636 B *octies*, il est précisé que « *le produit fiscal à recouvrer dans chacune des communes membres au profit d'un syndicat de communes est réparti entre les taxes foncières, la taxe d'habitation et la cotisation foncière des entreprises proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes procurerait à la commune si l'on appliquait les taux de l'année précédente aux bases de l'année d'imposition* ». En pratique, l'administration fiscale part du produit à recouvrer pour chaque commune, résultant de la décision du syndicat de communes, le répartit en fonction de la part que chacune des quatre impositions (TH, TFPB, taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) et cotisation foncière des entreprises (CFE)) représente

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

dans les recettes fiscales de la commune et calcule ensuite pour chacune de ces impositions le taux à appliquer pour obtenir le produit à recouvrer (cf. BOI-IF-COLOC-10-20-30). Ni le conseil municipal ni le comité syndical ne prennent donc de décision sur le taux de cette fiscalité additionnelle, qui est calculé par l'administration fiscale selon les règles définies par la loi.

Votre jurisprudence sur ces dispositions se limite à une décision, par laquelle vous avez jugé que la contribution des communes associées ne peut bénéficier aux syndicats de communes exploitant un service public industriel et commercial, y compris lorsqu'elle prend la forme de cette fiscalité additionnelle (CE, 29 octobre 1997, *Société sucrerie agricole de Coleville*, n° 144007, Rec.).

3.2. Le IV de l'article 16 de la LFI pour 2020 définit les différentes étapes de l'application du coefficient correcteur. La première étape, décrite au A, consiste, pour l'essentiel¹, à calculer la différence entre le produit de la TH (calculé sur les bases d'imposition de 2020 avec application du taux de 2017, pour neutraliser l'effet des hausses de taux décidées après l'engagement de la réforme) et le produit de la TFPB en 2020 perçue au profit du département sur le territoire de la commune. Lorsque cette différence est positive, cela signifie que la commune est « sous-compensée » par l'attribution de la part départementale de la TH, et lorsqu'elle est négative, qu'elle est « sur-compensée ». La deuxième étape, décrite au B, consiste à calculer le coefficient correcteur, qui est égal à un ratio avec au dénominateur, le produit net issu des rôles généraux de 2020 de la part communale de la TFPB et de la part départementale de cette taxe perçue sur le territoire de la commune, et au numérateur, ce même produit auquel s'ajoute la différence qui résulte du A. Dès lors, le coefficient correcteur est supérieur à 1 lorsque la commune est « sous-compensée » et inférieur à 1 lorsque la commune est « sur-compensée ». Enfin, le C définit les modalités de mise en œuvre du coefficient correcteur, qu'il n'est pas utile de détailler ici. Soulignons que le coefficient correcteur de chaque commune est fixe : il est calculé de manière définitive et s'appliquera chaque année à compter de 2021.

La non-prise en compte des parts additionnelles perçues au profit des syndicats de communes résulte entièrement de la rédaction du 1° du A : en effet, le premier terme de la différence calculée en vertu de ce A est le « *produit de la base d'imposition à la taxe d'habitation sur les locaux meublés affectés à l'habitation principale de la commune déterminée au titre de 2020 par le taux communal de taxe d'habitation appliqué en 2017 sur le territoire de la commune* ». Tant la commune que le ministre s'accordent à lire le texte comme n'incluant pas dans ce « *taux communal* » le taux additionnel perçu le cas échéant au profit du syndicat de communes. Cette interprétation résulte aussi de la réponse donnée par le ministre à une question parlementaire² et de la position défavorable du Gouvernement envers un amendement au PLF 2021³, qui n'a pas abouti.

¹ Dans les deux termes de la différence, sont ajoutés au produit tel qu'il résulte des rôles généraux les compensations d'exonération et la moyenne annuelle des rôles supplémentaires émis sur les années 2018 à 2020.

² Réponse du Ministère auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance - Petites et moyennes entreprises publiée dans le JO Sénat du 10/03/2021 - page 1551.

³ Amendement n° I-28 rect. ter, 1^{re} lecture, séance publique.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Il ne nous paraît pas possible de retenir une interprétation différente qui inclurait la part additionnelle dans le taux communal. Si l'assiette et les modalités de recouvrement de la taxe d'habitation perçue par le syndicat de commune sont identiques à celles de la taxe d'habitation communale, la taxe additionnelle est perçue au profit d'une autre personne morale que la commune. Son taux est défini par l'administration fiscale sans intervention du conseil municipal. Il ne s'agit pas d'un prélèvement sur recettes qui s'imputerait sur le produit de la TH communale mais d'un taux additionnel qui s'ajoute à celui décidé par la commune. Dans ses conclusions sur la décision *Société sucrerie agricole de Coleville*, le président Arrighi de Casanova la présentait ainsi comme une « *imposition distincte de celle qui est destinée au budget de la commune* ».

3.3. Selon la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, le principe d'égalité devant la loi, qui résulte de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, « *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* » (cf. par exemple la décision n° 2016-539 QPC du 10 mai 2016). Le principe d'égalité devant la loi fiscale invoqué par la commune n'est que l'application de ce principe à la matière fiscale.

L'argumentaire du gouvernement, qui figurait déjà dans la réponse à la question parlementaire et le courrier adressé au maire de La Trinité par le ministre des comptes publics, et qui est repris devant vous par la ministre de la cohésion des territoires, consiste à affirmer qu'il n'y a pas de problème selon un raisonnement en deux temps :

- D'une part, s'agissant de la TH perçue par la commune, la compensation intégrale est bien assurée, qu'il existe ou non une part additionnelle affectée au syndicat de communes ;
- D'autre part, s'agissant des syndicats de communes, la loi impose que le manque-à-gagner résultant de la suppression de la part additionnelle de la TH soit intégralement compensé, soit par une nouvelle répartition de la fiscalité additionnelle entre les trois autres taxes, soit par un accroissement de la contribution budgétaire.

Cet argumentaire nous paraît occulter les implications concrètes pour les communes appartenant à des syndicats intercommunaux, qui sont différentes selon qu'elles les financent par des contributions budgétaires ou par une fiscalité additionnelle. Dans le premier cas, le calcul du coefficient correcteur garantit à la commune la compensation intégrale de la TH, y compris en ce que celle-ci assurait le financement de la subvention au syndicat. Dans le second cas, le taux communal de la TH ne couvrirait pas le financement du syndicat et la commune doit donc compenser le manque-à-gagner pour ce dernier, soit en accroissant sa subvention, ce qui va grever son budget au détriment d'autres priorités, soit en consentant à un alourdissement de la fiscalité additionnelle sur les autres taxes, qui sera supporté par les ménages et les entreprises.

La loi opère donc bien une différence de traitement entre ces deux catégories de communes. Il ne nous paraît pas évident que compte tenu des différences de situation entre celles-ci, cette

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

différence de traitement soit en rapport avec l'objet de la loi. Celui-ci est d'alléger la fiscalité directe pesant sur les ménages mais celle-ci peut se trouver alourdie, dans les communes ayant fait le choix de la fiscalité additionnelle, par la nécessité d'accroître la TFPB. La ministre fait valoir que la différence de situation résulte d'un choix de gestion de chaque commune, ce qui est exact. Mais la loi donne à ce choix de gestion des conséquences pérennes, puisque le coefficient correcteur est fixé de manière irrévocable, et qui n'étaient pas prévisibles au moment où le comité syndical et la commune ont décidé de la part de fiscalité additionnelle. Nous n'identifions pas non plus de motif d'intérêt général justifiant cette différence de traitement. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité nous paraît donc sérieux.

3.4. S'agissant ensuite de la libre administration des collectivités territoriales, prévue par l'article 72 de la Constitution, et de l'autonomie financière garantie par l'article 72-2, le Conseil constitutionnel juge qu'elles n'imposent pas, pas plus qu'aucune autre exigence constitutionnelle, que « *la suppression ou la réduction d'une recette fiscale perçue par des collectivités territoriales soit compensée par l'allocation d'un montant de recettes comparable* » (décision précitée du 27 décembre 2019). En revanche, le Conseil constitutionnel s'assure que des mesures législatives ne restreignent pas les ressources des collectivités territoriales au point d'entraver ou de dénaturer leur libre administration (cf. par exemple les décisions n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011, §14 ; n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, §67).

Il s'agit d'un contrôle distancié, dans le cadre duquel le Conseil constitutionnel a pu valider des diminutions de ressources substantielles, telles que celles opérées sur la DGF au cours des années 2015 à 2017 (cf. notamment la décision n° 2014-707 DC du 29 décembre 2014, sur une réduction de 1,9 % des recettes des collectivités territoriales). L'une des rares censures intervenues sur ce terrain portait sur la suppression de la dotation de solidarité urbaine (DSU) pour les communes en situation de carence quant à leurs obligations de construction de logements sociaux ; elle a été prononcée au vu de l'absence de modulation de la sanction selon l'ampleur de la carence, des difficultés particulières des communes concernées et de l'absence de plafonnement (décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, §68). Le commentaire aux Cahiers de la décision indique que la DSU représentait entre 0,2 % et 50,5 % des recettes de fonctionnement des communes concernées.

Dans la présente affaire, la commune soutient sans être contredite que la non-compensation représente un poids équivalent à 10 % de ses recettes de fonctionnement et 15 % de ses recettes fiscales. Ceci pose la question de savoir si cette proportion est importante au point d'entraver la libre administration de la commune de La Trinité. De manière plus générale, on peut également se demander si une atteinte excessive aux ressources d'une commune est suffisante pour frapper d'inconstitutionnalité une disposition législative générale. Si la décision précitée du 26 janvier 2017 marque une attention aux caractéristiques des collectivités bénéficiaires de la DSU, il s'agit néanmoins d'une catégorie définie de manière générale et abstraite. Sur le plan théorique, cela pose la question de savoir à quel point le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel dans le cadre d'une QPC s'effectue *in concreto*. En pratique, le dossier ne permet pas de savoir si d'autres communes sont affectées de

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

manière similaire à La Trinité. On peut seulement relever que cette commune était fréquemment mentionnée par les parlementaires dans leurs questions ou leurs amendements.

Au total, si le caractère sérieux de ce grief s'impose avec moins d'évidence que celui relatif au principe d'égalité, il peut être pertinent d'attirer l'attention du Conseil constitutionnel en le mentionnant également dans votre décision de renvoi.

PCMNC au renvoi de la question posée au Conseil constitutionnel.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.