

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

*Commune de Tourville-la-Rivière*

*(Taxe locale sur la publicité extérieure)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 6 février 2013 par la Cour de cassation (chambre commerciale, décisions n<sup>os</sup> 226, 227 et 228 du même jour) de trois questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) posées par la commune de Tourville-la-Rivière, portant sur les paragraphes B et C de l'article L. 2333-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dans sa rédaction résultant de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

Dans sa décision n° 2013-305/306/307 QPC du 19 avril 2013, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les paragraphes B et C de l'article L. 2333-16 du CGCT.

**I. – Les dispositions contestées**

**A. - Le régime de taxation antérieur à la création de la taxe locale sur la publicité extérieure**

Avant la réforme introduite par l'article 73 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007 et modifiée par l'article 171 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, il existait trois taxes communales sur la publicité :

– une **taxe sur les affiches (TSA)** dont l'intitulé exact était « *taxe sur la publicité extérieure 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. Elle était très peu utilisée et n'avait rapporté que 1584 euros en 2005<sup>1</sup> ;

---

<sup>1</sup> M. Ambroise Dupont, *Publicité extérieure, enseignes et préenseignes, Rapport à Mme Chantal Jouanno et M. Hubert Falco*, juin 2009, p. 40.<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 39.<sup>3</sup> « L'institution de la taxe communale sur les emplacements publicitaires fixes exclut celle de la taxe communale sur la publicité prévue aux articles L. 2333-6 à L. 2333-16 ».

– 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 TSA, mais l'inconvénient d'être d'un rendement moins élevé. En 2006, cette taxe avait rapporté aux communes l'ayant instituée environ 25 millions d'euros<sup>2</sup>.

Ces trois taxes étant facultatives, les communes avaient le choix de les instituer ou non. La TSA et la TSE étaient exclusives l'une de l'autre (ancien art. L. 2333-25, alinéa 1<sup>er</sup>, du CGCT<sup>3</sup>).

Le tableau ci-après présente les principales caractéristiques de chacune de ces taxes<sup>4</sup> :

	Taxe sur les affiches	Taxe sur les véhicules	Taxe sur les emplacements fixes
Instauration	Article 3 de la loi n° 50-939 du 8 août 1950 <sup>5</sup>	Articles 14 et 40 de la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes <sup>6</sup>	Article 55 de la loi de finances pour 1981 <sup>7</sup>
Redevables	Ceux dans l'intérêt desquels l'affiche a été apposée	Propriétaire du véhicule	Exploitant de l'emplacement
Exclusivité	Institution exclusive de l'application de la taxe sur les emplacements fixes	Pas de règle d'exclusivité	Institution exclusive de l'application de la taxe sur les affiches, ainsi que de la perception, au titre de cet emplacement, de tout droit de voirie ou de redevance d'occupation du domaine public
Fixation initiale des tarifs (montants apparaissant dans le CGCT)	1984 puis 2007 (article 116 de la loi de finances rectificative pour	Même montant que celui de la « vignette »	1984

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 39.<sup>3</sup> « L'institution de la taxe communale sur les emplacements publicitaires fixes exclut celle de la taxe communale sur la publicité prévue aux articles L. 2333-6 à L. 2333-16 ».

<sup>3</sup> « L'institution de la taxe communale sur les emplacements publicitaires fixes exclut celle de la taxe communale sur la publicité prévue aux articles L. 2333-6 à L. 2333-16 ».

<sup>4</sup> Tableau tiré de M. Laurent Béteille, Mme Élisabeth Lamure et M. Philippe Marini, *Rapport au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi de modernisation de l'économie, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence*, Sénat, n° 413 (session ordinaire 2007-2008), 24 juin 2008, p. 661.

<sup>5</sup> Loi n° 50-939 du 8 août 1950 relative au développement des crédits affectés aux dépenses de fonctionnement des services civils pour l'exercice 1950.

<sup>6</sup> Loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes.

<sup>7</sup> Loi n° 80-1094 du 30 décembre 1980 de finances pour 1981.

	2006)	automobile	
Indexation des tarifs Remarque : les tarifs résultant de l'indexation ne sont pas intégrés au CGCT, mais publiés dans des circulaires du ministère de l'intérieur.	De 1984 à 2006 : indexation sur la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu (soit sur l'inflation) À partir de 2008 : indexation sur la DGF		Indexation sur la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu (soit sur l'inflation)
Recouvrement	Services municipaux	Services municipaux	Services municipaux

Selon les données du ministère de l'Intérieur, le produit global de la TSA et de la TSE était de l'ordre de 40 millions d'euros par an<sup>8</sup>.

Les tarifs de TSA étaient d'une lecture particulièrement complexe comme en atteste le tableau ci-après qui présente les tarifs de cette taxe applicables en 2007 et 2008<sup>9</sup> :

NATURE DES AFFICHES		TARIFS APPLICABLES EN 2007		TARIFS APPLICABLES EN 2008	
		Ville de - 30 000 hab.	Ville de + 30 000 hab.	Ville de - 30 000 hab.	Ville de + 30 000 hab.
<b>1<sup>ère</sup> catégorie</b> • Affiches sur papier ordinaire, imprimées ou manuscrites.	Par m <sup>2</sup> ou fraction de m <sup>2</sup>	0,8 €	0,8 €	<b>0,8 €</b>	<b>0,8 €</b>
<b>2<sup>ème</sup> catégorie</b> • Affiches ayant subi une préparation quelconque en vue d'en assurer la durée, soit que le papier ait été transformé ou préparé, soit qu'elles se trouvent protégées par un verre, un vernis ou une substance quelconque, soit qu'antérieurement à leur apposition, on	3 fois le tarif des affiches de 1 <sup>ère</sup> catégorie	2,4 €	2,4 €	<b>2,4 €</b>	<b>2,4 €</b>

<sup>8</sup> Rapport n° 413 préc., p. 669.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 662-663.

<p>les ait collées sur une toile, plaque de métal, etc.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Affiches sur papier ordinaire, imprimées ou manuscrites, qui sont apposées soit dans un lieu couvert public, soit dans une voiture servant au transport du public</li> </ul>	<p>2 fois le tarif des affiches de 1<sup>ère</sup> catégorie</p>	<p>1,6 €</p>	<p>1,6 €</p>	<p><b>1,6 €</b></p>	<p><b>1,6 €</b></p>					
<p><b>3<sup>ème</sup> catégorie</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Affiches peintes et généralement toutes les affiches, autres que celles sur papier, qui sont inscrites dans un lieu public, quand bien même ce ne serait ni sur un mur, ni sur une construction.</li> </ul>	<p>Par m<sup>2</sup> ou fraction de m<sup>2</sup> et par période quinquennale</p>	<p>3,2 €</p>	<p>3,2 €</p>	<p><b>3,3 €</b></p>	<p><b>3,3 €</b></p>					
<p>Tarif automatiquement doublé pour la fraction de la superficie excédant 50 m<sup>2</sup></p>										
<p><b>4<sup>ème</sup> catégorie</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Affiches, réclames et enseignes lumineuses constituées par la réunion de lettres ou de signes installés spécialement sur une charpente ou sur un support quelconque pour rendre une annonce visible tant la nuit que le jour.</li> <li>• Affiches sur papier, affiches peintes et enseignes éclairées la nuit au moyen d'un dispositif spécial.</li> <li>• Ainsi que les affiches éclairées apposées sur les éléments de mobilier urbain.</li> </ul>	<p>Par m<sup>2</sup> ou fraction de m<sup>2</sup> par an</p>	<p>3,2 €</p>	<p>6,4 €</p>	<p><b>3,3 €</b></p>	<p><b>6,6 €</b></p>					
<p>À la demande des assujettis par périodes mensuelles</p>						<p>0,8 €</p>	<p>1,6 €</p>	<p><b>0,8 €</b></p>	<p><b>1,6 €</b></p>	<p><b>1,6 €</b></p>
<p>Tarif automatiquement doublé pour la fraction de la superficie excédant 50 m<sup>2</sup></p>										

<p><b>5<sup>ème</sup> catégorie</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Affiches, réclames et enseignes lumineuses obtenues, soit au moyen de projections intermittentes ou successives sur un transparent ou sur un écran, soit au moyen de combinaison de points lumineux susceptibles de former successivement les différentes lettres de l'alphabet dans le même espace, soit au moyen de tout procédé analogue.</li> </ul>	Par m <sup>2</sup> ou fraction de m <sup>2</sup> et par mois quel que soit le nombre des annonces	3,2 €	4,8 €	3,3 €	4,9 €
	Tarif automatiquement doublé pour la fraction de la superficie excédant 50 m <sup>2</sup>				

En outre, la lisibilité de ces différents tarifs était compliquée par le fait que les conseils municipaux disposaient d'une faculté de les majorer<sup>10</sup>.

La lecture des tarifs de la TSE était plus simple, comme en atteste le tableau ci-après qui présente les maxima légaux de la TSE applicables en 2007 et en 2008<sup>11</sup> :

Catégorie	Tarifs (en euros par m <sup>2</sup> ) 2007	Tarifs (en euros par m <sup>2</sup> ) 2008
1 <sup>ère</sup> catégorie : emplacements non éclairés autres que ceux supportant de la publicité phosphorescente ou fluorescente	13,8	14
2 <sup>ème</sup> catégorie : emplacements non éclairés supportant de la publicité phosphorescente ou fluorescente	21,3	21,5
3 <sup>ème</sup> catégorie : emplacements éclairés par un dispositif lumineux extérieur à l'emplacement ou fixé sur ce dernier	28,2	28,5
4 <sup>ème</sup> catégorie : caissons publicitaires destinés à supporter des affiches éclairées par transparence et dispositifs lumineux installés sur toitures, murs ou balcons	42,7	43,3

<sup>10</sup> Pour davantage de précisions sur ce point, v. *Ibid.*, p. 664 et s.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 665.

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 affiches<sup>12</sup>.

L'article 73 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007 a ensuite procédé à « *une 3<sup>e</sup> remise en ordre 3, c'est-à-dire une modernisation et une harmonisation des (...) taxes* »<sup>13</sup> sur les affiches et sur les emplacements.

Cette réforme a elle-même été réformée avant son entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> 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, introduit par amendement au Sénat.

## **B. - La mise en place de la taxe locale sur la publicité extérieure**

Avec la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, la TSA et la TSE ont été remplacées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009 par une taxe unique, dénommée **taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE)**. Il s'agit d'une imposition indirecte locale.

L'objectif du législateur était de « *simplifier et (...) moderniser le régime des taxes communales sur la publicité* ». En particulier, il s'est agi « *de fusionner plusieurs taxes existantes, d'adapter ce prélèvement aux évolutions de la technologie, de tenir compte de l'intercommunalité, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent, et d'élargir l'assiette du prélèvement au mobilier urbain, par exemple, tout en veillant à ne pas déstabiliser l'équilibre économique des contrats en cours* »<sup>14</sup>.

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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> juillet de l'année N pour qu'elle soit applicable l'année N+1.

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 676.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 677.

<sup>14</sup> M. Philippe Marini, in *J.O. Débats*, Sénat, séance du 10 juillet 2008, p. 4564

Assise sur la superficie exploitée, hors encadrement du support, la TLPE frappe les supports publicitaires énumérés à l'article L. 2333-7 du CGCT, à savoir les supports publicitaires fixes<sup>15</sup>, « *visibles de toute voie ouverte à la circulation publique*<sup>16</sup> (...) à l'exception de ceux situés à l'intérieur d'un local<sup>17</sup> ». Sont visés :

« – les dispositifs publicitaires au sens du 1° de l'article L. 581-3 du code de l'environnement ;

« – 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 ».

En revanche, « sont exonérés :

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

« – les supports ou parties de supports prescrits par une disposition légale ou réglementaire ou imposés par une convention signée avec l'État ;

« – les supports relatifs à la localisation de professions réglementées ;

« – les supports exclusivement destinés à la signalisation directionnelle apposés sur un immeuble ou installés sur un terrain et relatifs à une activité qui s'y exerce ou à un service qui y est proposé ;

« – les supports ou parties de supports dédiés aux horaires ou aux moyens de paiement de l'activité, ou à ses tarifs, dès lors, dans ce dernier cas, que la superficie cumulée des supports ou parties de supports concernés est inférieure ou égale à un mètre carré.

« – sauf délibération contraire de l'organe délibérant de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale, les enseignes apposées sur un immeuble ou installées sur un terrain, dépendances comprises, et

---

<sup>15</sup> Il s'agit des supports définis à l'article L. 581-3 du code de l'environnement aux termes duquel : « *Au sens du présent chapitre :*

1° *Constitue une publicité, à l'exclusion des enseignes et des préenseignes, toute inscription, forme ou image, destinée à informer le public ou à attirer son attention, les dispositifs dont le principal objet est de recevoir lesdites inscriptions, formes ou images étant assimilées à des publicités ;*

2° *Constitue une enseigne toute inscription, forme ou image apposée sur un immeuble et relative à une activité qui s'y exerce ;*

3° *Constitue une préenseigne toute inscription, forme ou image indiquant la proximité d'un immeuble où s'exerce une activité déterminée ».*

<sup>16</sup> Au sens de l'art. R. 581-1 du code de l'environnement.

<sup>17</sup> Au sens de l'art. L. 581-2 du code de l'environnement.

*relatives à une activité qui s'y exerce, si la somme de leurs superficies est inférieure ou égale à 7 mètres carrés ».*

Les communes qui ne taxaient pas la publicité en 2008 et qui instituent la TLPE ne sont pas concernées par les dispositions transitoires prévues par les paragraphes B et C de l'article L. 2333-16 du CGCT. Elles appliquent les tarifs maximaux de droit commun dès le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Conformément à ce que prévoit le 1<sup>o</sup> du B de l'article L. 2333-9 du CGCT, ces tarifs maximaux de droit commun sont : *« Pour les dispositifs publicitaires et les préenseignes dont l'affichage se fait au moyen d'un procédé non numérique :*

*« 15 € (par mètre carré et par an) dans les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale dont la population est inférieure à 50 000 habitants ;*

*« 20 € (par mètre carré et par an) dans les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale dont la population est supérieure ou égale à 50 000 habitants et inférieure à 200 000 habitants ;*

*« 30 € (par mètre carré et par an) dans les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale dont la population est supérieure ou égale à 200 000 habitants ».*

Pour les dispositifs publicitaires et les préenseignes dont l'affichage se fait au moyen d'un procédé numérique, les tarifs sont trois fois ceux appliqués aux dispositifs publicitaires non numériques. Pour les supports dont la superficie est supérieure à 50 mètres carrés, les tarifs maximaux sont doublés. En outre, pour les enseignes, le tarif est majoré du double lorsqu'elle est supérieure à 12 mètres carrés et du quadruple lorsqu'elle est supérieure à 50 mètres carrés.

Tous ces tarifs peuvent être majorés ou minorés, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, conformément aux dispositions de l'article L. 2333-10 du CGCT<sup>18</sup>. En outre, certaines enseignes peuvent faire l'objet d'une exonération totale ou d'une

---

<sup>18</sup> Art. L. 2333-10 du CGCT : *« La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale peut, par une délibération prise avant le 1<sup>er</sup> 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 dont la population est inférieure à 50 000 habitants appartenant à un établissement public de coopération intercommunale dont la population est supérieure ou égale à 50 000 habitants, fixer les tarifs prévus par le 1<sup>o</sup> du B de l'article L. 2333-9 à un niveau inférieur ou égal à 20 € par mètre carré ;*  
 – *dans le cas des communes dont la population est supérieure ou égale à 50 000 habitants appartenant à un établissement public de coopération intercommunale dont la population est supérieure ou égale à 200 000 habitants, fixer les tarifs prévus par le 1<sup>o</sup> du B de l'article L. 2333-9 à un niveau inférieur ou égal à 30 € par mètre carré ».*



réfaction de 50 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, en application de l'article L. 2333-8 du CGCT.

En revanche, lorsqu'une commune imposait déjà la publicité en 2008, soit au titre de la TSA, soit au titre de la TSE, cette taxe est remplacée, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, par la TLPE (paragraphe A de l'art. L 2333-16 du CGCT). C'est-à-dire que la substitution de la TLPE à la TSA ou à la TSE peut s'effectuer automatiquement, sans qu'une nouvelle délibération soit nécessaire. La commune doit par ailleurs appliquer le tarif de référence progressif prévu par l'article L. 2333-16 du CGCT pendant la période transitoire du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au 31 décembre 2013<sup>19</sup>. La commune doit délibérer pour choisir soit de calculer elle-même son tarif de référence dans les conditions prévues au 2. du paragraphe B de l'article L. 2333-16 du CGCT, soit de retenir le tarif de référence prévu par le 1. du même paragraphe B.

Concernant le tarif de référence prévu par le 1. du paragraphe B de l'article L. 2333-16 du CGCT, il est égal :

– à 35 € par mètre carré pour les communes de plus de 100 000 habitants percevant en 2008 la TSA ;

– à 15 € par mètre carré pour les autres communes, à savoir celles qui percevaient la TSE en 2008 et celles de moins de 100 000 habitants qui percevaient la TSA en 2008.

Concernant le tarif de référence dérogatoire prévu par le 2. du paragraphe B de l'article L. 2333-16 du CGCT et choisi sur option par la commune, il est égal au rapport entre :

– d'une part, le produit de référence résultant de l'application des tarifs en vigueur en 2008 aux dispositifs publicitaires et aux préenseignes présents sur le territoire de la commune au 1<sup>er</sup> octobre 2008. Si la commune applique en 2008 la TSA, ce produit de référence est calculé, pour les dispositifs relevant des première et deuxième catégories de cette taxe (à savoir les affiches sur papier qui ne sont ni éclairées, ni lumineuses), en retenant l'hypothèse d'un taux de rotation des affiches de 44 par an ;

– d'autre part, la superficie taxable totale de ces dispositifs publicitaires au 1<sup>er</sup> octobre 2008, majorée, le cas échéant, conformément au paragraphe C de l'article L. 2333-9.

---

<sup>19</sup> Cass., com., 4 oct. 2011, *Cne de Sélestat c/ Sté Kiloutou*, n° 10-23614, *AJDA*, 2011, p. 2254.

En vertu du premier alinéa du paragraphe C de l'article L. 2333-16 du CGCT, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, dans chaque commune concernée par la transition, le tarif maximal de référence (hors dispositifs publicitaires apposés sur le mobilier urbain et préenseignes) évolue progressivement vers les différents tarifs maximaux de droit commun prévus par l'article L. 2333-9 du CGCT. Ainsi, la première année, le dispositif dérogatoire transitoire de plafonnement du tarif de référence de la TLPE est uniforme, quel que soit le type de support assujéti. Le deuxième alinéa du paragraphe C de l'article L. 2333-16 du CGCT impose un rythme de progression linéaire d'un cinquième de l'écart de taux pour chacun des types de support et, par conséquent, un rattrapage des conditions tarifaires de droit commun<sup>20</sup>. En pratique, la « progression en sifflet » vers les tarifs de droit commun se traduit plutôt par une hausse progressive des tarifs pour les communes qui appliquaient auparavant la TSE et, à l'inverse, par une diminution progressive des tarifs pour celles qui appliquaient auparavant la TSA.

En outre, dès 2010, les minorations et majorations prévues par l'article L. 2333-10, de même que les exonérations ou réfections facultatives prévues par l'article L. 2333-8, sont possibles pour les communes auxquelles s'appliquent les tarifs transitoires de la même manière que pour les autres communes.

Ces différents tarifs de référence sont destinés à « *atténuer l'impact des tarifs de la nouvelle TLPE* » en permettant « *un lissage des évolutions tarifaires* »<sup>21</sup> pendant une période de cinq ans : entre 2009 et 2013. Précisément, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu atténuer les effets des tarifs de la nouvelle TLPE sur les personnes qui étaient auparavant redevables des deux anciennes impositions, tout en assurant une évolution progressive des recettes sur une période de cinq ans pour les collectivités bénéficiaires. C'est ce qu'a rappelé le ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales dans sa réponse à la question écrite posée par le député Didier Gonzales : « *l'intention du législateur a donc été de faire progresser de façon linéaire le tarif de tous les supports publicitaires pendant la période transitoire dans un souci d'équilibrer la progression ou la diminution des recettes des collectivités et aussi d'éviter une importante augmentation de la taxation des redevables d'une année sur l'autre* »<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Pour des exemples de rattrapage, voir pp. 35 à 41 de la circulaire NOR/INT/B/08/001600 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.

<sup>21</sup> Circulaire du 24 septembre 2008 précitée.

<sup>22</sup> Réponse du ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales à la question écrite n° 77913, J.O.A.N. 10 août 2010.

À l'issue de la période transitoire prévue par l'article L. 2333-16 du CGCT, soit à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, l'évolution des tarifs de droit commun et des tarifs majorés ou minorés sera régie par les deux règles suivantes<sup>23</sup> :

- en premier lieu, l'augmentation du tarif de base par mètre carré d'un support est limitée à 5 € par rapport à l'année précédente (article L. 2333-11 du CGCT) ;
- en second lieu, 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, et sont le cas échéant arrondis au dixième d'euro le plus proche (art. L. 2333-12 du CGCT).

### **C. – Origine des QPC et question posée**

Par délibération du 29 septembre 2008, le conseil municipal de la commune de Tourville-la-Rivière a instauré sur son territoire la taxe locale sur la publicité extérieure en application de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. Elle a émis des titres de recettes exécutoires à l'encontre des sociétés La Halle, Aubert et But afin d'obtenir paiement de cette taxe pour l'année 2009. La société La Halle, la société Aubert France et la société But International venant aux droits de la société But France ont fait assigner la commune de Tourville-la-Rivière devant le tribunal de grande instance de Rouen afin de voir prononcer la décharge totale de la TLPE. À l'occasion de cette instance la commune a posé trois questions prioritaires de constitutionnalité portant sur les paragraphes B et C de l'article L. 2333-16 du CGCT.

Par trois arrêts du 6 février 2013, la chambre commerciale de la Cour de cassation a décidé de renvoyer au Conseil constitutionnel la question ainsi rédigée : « *L'article L. 2333-16 alinéas B et C du code général des collectivités territoriales instauré par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie porte-t-il atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques, au principe d'égalité entre les collectivités territoriales et au principe de libre administration des collectivités, donc aux droits et libertés garantis par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, et les articles 72, 72-2 de la Constitution ?* »

Trois griefs étaient invoqués par la commune requérante. Elle soutenait :

---

<sup>23</sup> Pour une approche doctrinale, v. Xavier Cabannes, « Ressources locales (Fiscalité accessoire) », *Répertoire de droit immobilier*, Dalloz, juin 2012.

– qu'en instituant un régime dérogatoire quant à la détermination des tarifs maximaux sur une période de cinq ans, soit de 2009 à 2013, les dispositions des paragraphes B et C méconnaissaient le principe d'égalité entre les collectivités territoriales. Ces dispositions comportaient une discrimination entre les communes qui percevaient la TSA ou la TSE en 2008, d'une part, et les autres communes, d'autre part ;

– qu'en recourant à un critère exclusivement fondé sur la perception en 2008 par la commune de la TSA ou de la TSE et en ne distinguant pas le tarif de référence pour les différents types de supports assujettis selon qu'ils étaient ou non soumis aux taxes locales précitées en 2008, les dispositions des paragraphes B et C de l'article L. 2333-16 du code général des collectivités territoriales méconnaissaient le principe d'égalité devant les charges publiques ;

– que ces dispositions méconnaissaient également le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la mesure où l'application du régime transitoire aux communes ayant précédemment perçu la TSA ou la TSE avait pour effet de les priver des ressources supplémentaires qu'elles auraient tirées de l'application immédiate du régime de droit commun.

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

### **A. – Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité entre les collectivités territoriales**

#### **1. – La jurisprudence constitutionnelle**

Le principe d'égalité est proclamé par l'article 6 de la Déclaration de 1789 qui dispose que la Loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ».

À de nombreuses occasions, le Conseil a pu préciser la teneur du principe d'égalité qui implique de traiter de manière identique deux personnes placées dans une situation semblable ; ce qui laisse la possibilité au législateur de prévoir des règles différentes suivant les situations et personnes auxquelles elles s'appliquent. À cet égard, le Conseil rappelle, dans un considérant de principe, que « *le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de*

*traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* »<sup>24</sup>.

Le principe d'égalité est applicable entre collectivités territoriales<sup>25</sup>.

## **2. – L'application à l'espèce**

La question posée n'était pas celle d'une différence de traitement résultant de la succession dans le temps de deux régimes juridiques<sup>26</sup>, mais celle de savoir si les dispositions contestées portaient atteinte au principe d'égalité entre les collectivités territoriales : en effet, le régime transitoire engendre une différence entre, d'une part, le barème de taxation maximale applicable sur la publicité extérieure entre le 1<sup>er</sup> janvier 2009 et le 31 décembre 2013 dans les communes qui percevaient en 2008 la TSA ou la TSE et, d'autre part, le barème de taxation maximale applicable dans les autres communes.

Comme l'a relevé le Conseil constitutionnel, cette différence de traitement résulte en l'espèce de la volonté du législateur de permettre aux communes qui percevaient la TSA ou la TSE avant la réforme du 4 août 2008 de s'adapter progressivement à la nouvelle taxe. En ce sens, les seules communes concernées par ces dérogations tarifaires sont celles qui percevaient en 2008 la TSA ou la TSE (paragraphe A de l'art. L. 2333-16 du CGCT). Le législateur a pris en considération la différence de situation entre les communes qui percevaient l'une ou l'autre de ces taxes et celles qui n'en percevaient aucune. Il a donc retenu des critères objectifs et rationnels en lien direct avec l'objectif qu'il poursuivait. Le Conseil constitutionnel a jugé qu'en retenant une durée de cinq ans pour cet alignement progressif, le législateur n'a pas porté atteinte à l'égalité entre les collectivités territoriales. Par suite, le Conseil a écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité entre les collectivités territoriales (cons. 7).

---

<sup>24</sup> V. not. les décisions n<sup>os</sup> 2009-578 DC du 18 mars 2009, *Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion*, cons. 19 ; 2010-3 QPC du 28 mai 2010, *Union des familles en Europe (Associations familiales)*, cons. 3 ; et 2012-274 QPC du 28 septembre 2012, *Consorts G. (Calcul de l'indemnité de réduction due par le donataire ou le légataire d'une exploitation agricole en Alsace-Moselle)*, cons. 8.

<sup>25</sup> V. par exemple la décision n<sup>o</sup> 2009-588 DC du 6 août 2009, *Loi réaffirmant le principe du repos dominical et visant à adapter les dérogations à ce principe dans les communes et zones touristiques et thermales ainsi que dans certaines grandes agglomérations pour les salariés volontaires*, cons. 21 à 24.

<sup>26</sup> V. pour un exemple récent de traitement d'un grief de ce type, la décision n<sup>o</sup> 2012-654 DC du 9 août 2012, *Loi de finances rectificative pour 2012 (II)*, cons. 23.

## **B. – Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques**

### **1. – La jurisprudence constitutionnelle**

En matière d'égalité devant les charges publiques, la jurisprudence du Conseil constitutionnel est clairement établie. Elle interdit toute rupture « caractérisée » de l'égalité devant les charges publiques.

Ce principe de l'égalité devant les charges publiques se déduit de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Le Conseil considère en effet « *qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration de 1789 : "Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés" ; qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ; que cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* »<sup>27</sup>.

Toutefois, il est loisible au législateur de traiter différemment des situations différentes. Le Conseil juge en effet de manière constante « *que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* »<sup>28</sup>.

Dans sa décision n° 2012-255/265 QPC<sup>29</sup>, le Conseil constitutionnel a admis que les collectivités territoriales puissent se prévaloir, à l'appui d'une question

---

<sup>27</sup> V. not. les décisions n°s 2009-577 DC du 3 mars 2009, *Loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision*, cons. 25 ; 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, cons. 15 et 38 ; 2010-605 DC du 12 mai 2010, *Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne*, cons. 39 ; et 2010-28 QPC du 17 septembre 2010, *Association Sportive Football Club de Metz (Taxe sur les salaires)*, cons. 4.

<sup>28</sup> V. pour un exemple de traitement différent de situations différentes en matière fiscale la décision n° 2011-180 QPC du 13 octobre 2011, *M. Jean-Luc O. et autres (Prélèvement sur les « retraites chapeau »)*, cons. 3 à 8.

<sup>29</sup> Décision n° 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)*.

prioritaire de constitutionnalité, du principe d'égalité devant les charges publiques issu de l'article 13 de la Déclaration de 1789. En l'espèce, le Conseil s'est prononcé sur le dispositif de péréquation des recettes provenant de la part départementale des droits de mutation à titre onéreux institué par l'article L. 3334-18 du CGCT. Le Conseil a relevé que le législateur a ainsi entendu assurer une redistribution de ces recettes qui sont réparties très inégalement à l'échelle du territoire national. Il a indiqué que pour fixer la liste des départements devant contribuer au fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux ainsi que le montant des prélèvements à opérer sur une fraction de ces recettes, les dispositions contestées retiennent uniquement des critères fondés sur les inégalités affectant le montant et la croissance des recettes de droits de mutation à titre onéreux des départements. Selon le Conseil, ces critères de détermination des départements contributeurs et des départements bénéficiaires comme les critères de redistribution retenus sont objectifs et rationnels. En outre, ils sont en lien direct avec l'objectif poursuivi par le législateur de redistribuer les recettes provenant de la part départementale des droits de mutation à titre onéreux. De sorte qu'il n'en résulte pas de rupture caractérisée de l'égalité des collectivités territoriales devant les charges publiques.

Toutefois, cet exemple est celui d'une disposition législative imposant une contribution aux collectivités. À l'inverse, lorsqu'est en cause une imposition, l'invocation du principe d'égalité devant les charges publiques ne peut valoir pour contester la situation des bénéficiaires de l'impôt mais seulement celle des contribuables et de leurs facultés contributives.

## **2. – L'application à l'espèce**

La commune requérante développait un argument tiré de la rupture d'égalité devant les charges publiques des personnes assujetties à la TLPE. Elle soutenait qu'alors que le législateur entendait ne pas déstabiliser les tarifs déjà applicables aux supports publicitaires pour aménager un régime transitoire, il avait appliqué le régime transitoire à tous les types de supports, y compris ceux n'ayant pas subi la taxation antérieure à la TLPE, ce qui n'était ni objectif ni rationnel au regard de l'objectif poursuivi.

Dans sa décision du 19 avril 2013, le Conseil constitutionnel a rappelé que le paragraphe B de l'article L. 2333-16 du CGCT prévoit pour les communes qui percevaient en 2008 la TSA ou la TSE un tarif maximal distinct des tarifs maximaux de droit commun prévus par le paragraphe B de l'article L. 2333-9 du CGCT. Toutefois, cette différence de traitement, qui ne porte que sur le tarif maximal, ne prive pas ces communes de la faculté de moduler les tarifs en deçà de cette limite maximale en application de l'article L. 2333-10 ou d'appliquer

les majorations facultatives prévues par cet article aux tarifs maximaux vers lesquels doit converger le tarif de référence. Le Conseil a également rappelé que le paragraphe C de l'article L. 2333-16 instaure un dispositif de convergence sur cinq ans du tarif de référence prévu au paragraphe B de ce même article vers les tarifs maximaux de droit commun prévus au paragraphe B de l'article L. 2333-9.

Par suite, si le dispositif dérogatoire transitoire de plafonnement du tarif de référence de la taxe instauré par les dispositions contestées est uniforme la première année pour les différents types de supports assujettis à la taxe, l'évolution quinquennale prévue par le paragraphe C assure une convergence différenciée vers chacun des tarifs maximaux applicable à chaque catégorie de supports prévus par l'article L. 2333-9. La différence de traitement qui en résulte entre les contribuables, selon les communes dans lesquelles ils sont assujettis, est transitoire et progressivement réduite (réduction d'un cinquième de l'écart chaque année). Elle est en lien avec l'objectif poursuivi par le législateur d'assurer une évolution progressive des impositions antérieures vers la nouvelle imposition. Dans ces conditions, le Conseil a jugé qu'il n'en résulte pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. Dès lors, le Conseil a écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques entre les contribuables assujettis à la TLPE (cons. 10).

## **C. – Le grief tiré de la méconnaissance du principe de libre administration des collectivités territoriales**

### **1. – La jurisprudence constitutionnelle**

Le principe de libre administration des collectivités territoriales a été consacré par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979<sup>30</sup>. Il découle des dispositions de l'article 34 de la Constitution aux termes duquel : « *La loi détermine les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* » ; ainsi que de l'inscription, depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, du principe au troisième alinéa de l'article 72 : « *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* ».

---

<sup>30</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.



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>31</sup>.

Dans sa décision n° 2011-146 QPC du 8 juillet 2011<sup>32</sup>, le Conseil constitutionnel a jugé 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* » et « *que l'article 34 réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* » (cons. 3). En l'espèce, le Conseil a censuré les dispositions interdisant aux collectivités territoriales, et notamment aux départements, de moduler les aides allouées aux communes et groupements de collectivités territoriales compétents en matière d'eau potable ou d'assainissement en fonction du mode de gestion du service en cause. En effet, selon le Conseil, cette interdiction de moduler les subventions, selon le mode de gestion du service d'eau potable et d'assainissement, restreint la libre administration des départements au point de méconnaître les articles 72 et 72-2 de la Constitution.

En matière de ressources fiscales des collectivités territoriales, le Conseil constitutionnel vérifie si les règles posées par la loi n'ont pas pour effet de restreindre les ressources des collectivités territoriales dans des proportions telles que cette restriction entraverait leur libre administration<sup>33</sup>. Il vérifie ainsi que la suppression de la part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle et sa compensation par la création d'une dotation répartie selon des critères de péréquation « *n'ont pour effet ni de diminuer les ressources globales des collectivités locales ni de restreindre leurs ressources fiscales au point d'entraver leur libre administration* »<sup>34</sup>.

Dans sa décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 à propos de la loi de finances pour 2010, le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions retenues par l'article 1640 B du code général des impôts pour calculer le montant de la « compensation relais » versée par l'État aux collectivités

---

<sup>31</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>32</sup> Décision n° 2011-146 QPC du 8 juillet 2011, *Département des Landes (Aides publiques en matière d'eau potable ou d'assainissement)*.

<sup>33</sup> V. par exemple les Décisions n°s 91-298 DC du 24 juillet 1991, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, cons. 38 ; 98-405 DC du 29 décembre 1998, *Loi de finances pour 1999*, cons. 49 ; et 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, cons. 60-65.

<sup>34</sup> Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, *Loi de finances pour 1999*, cons. 50. V. également 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. 14.

territoriales en 2010 ne portent pas une atteinte inconstitutionnelle au principe de libre administration et de libre disposition de leurs ressources propres par les collectivités territoriales. En l'espèce, selon le paragraphe II de l'article 1640 B, inséré dans le code général des impôts par le 4.1 de l'article 2 de la loi déferée, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre reçoivent au titre de l'année 2010, en lieu et place du produit de la taxe professionnelle, une compensation relais. Le montant de cette dernière est, pour chaque 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 ». La même disposition prévoit qu'en outre, les communes et établissements publics de coopération intercommunale 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 ».

## **2. – L'application à l'espèce**

La commune requérante soulevait les griefs de l'atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales et de l'atteinte au principe d'autonomie financière prévu par l'article 72-2 de la Constitution. Dans sa décision du 19 avril 2013, le Conseil constitutionnel a répondu à ces deux griefs

en se situant sur le seul terrain de la libre administration des collectivités territoriales<sup>35</sup>.

Le Conseil constitutionnel a rappelé son considérant de principe dans sa rédaction issue de sa décision n° 2013-666 DC du 11 avril 2013<sup>36</sup> aux termes duquel : « *Considérant que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ; que, si, en vertu des articles 72 et 72-2 de la Constitution, les collectivités territoriales "s'administrent librement par des conseils élus " et " bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement ", elles le font " dans les conditions prévues par la loi " » (cons. 12).*

Le Conseil constitutionnel a ensuite indiqué qu'en déterminant des tarifs maximaux applicables à la TLPE dans certaines communes, les dispositions des paragraphes B et C de l'article L. 2333-16 du CGCT ne portent, en elles-mêmes, aucune atteinte à la libre administration des communes. Il 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. Par suite, le Conseil a écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales (cons. 13).

En définitive, le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions des paragraphes B et C de l'article L. 2333-16 du CGCT, dans leur rédaction résultant de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit et les a déclarées conformes à la Constitution.

---

<sup>35</sup> Pour un précédent en ce sens, v. la décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, *Loi de finances pour 2004*, cons. 19 à 25. Le Conseil constitutionnel mentionne « *le principe de libre administration des collectivités territoriales, tel qu'il est défini dans les articles 72 et 72-2 de la Constitution* », cons. 25.

<sup>36</sup> Décision n° 2013-666 DC du 11 avril 2013, *Loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes*, cons. 34.