

Décision n° 2022-1013 QPC
du 14 octobre 2022

(Communauté d'agglomération Vienne
Condrieu Agglomération)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 22 juillet 2022 par le Conseil d'État (décision n° 464934 du même jour), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour la communauté d'agglomération Vienne Condrieu Agglomération par Me Philippe Petit, avocat au barreau de Lyon. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2022-1013 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du paragraphe V de l'article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code général des impôts ;
- la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 ;
- la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations présentées par la Première ministre, enregistrées le 30 juillet 2022 ;

– les observations présentées pour la communauté d'agglomération requérante par la SCP Boutet - Hourdeaux, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées le 8 août 2022 ;

– les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Petit, pour la communauté d'agglomération requérante, et M. Antoine Pavageau, désigné par la Première ministre, à l'audience publique du 4 octobre 2022 ;

Au vu des pièces suivantes :

– la note en délibéré présentée par la Première ministre, enregistrée le 6 octobre 2022 ;

– la note en délibéré présentée pour la communauté d'agglomération requérante par la SCP Boutet - Hourdeaux, enregistrée le 11 octobre 2022 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. Le paragraphe V de l'article 16 de la loi du 28 décembre 2019 mentionnée ci-dessus, dans sa rédaction résultant de la loi du 29 décembre 2020 mentionnée ci-dessus, prévoit :

« A. - À compter de 2021, une fraction du produit net de la taxe sur la valeur ajoutée, défini comme le produit brut budgétaire de l'année, déduction faite des remboursements et restitutions effectués par les comptables assignataires, est affectée aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, aux départements, à la Ville de Paris, au Département de Mayotte, à la métropole de Lyon, à la collectivité territoriale de Guyane, à la collectivité territoriale de Martinique et à la collectivité de Corse, selon les modalités définies aux B à D du présent V.

« B. - 1. Pour chaque établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et la métropole de Lyon, cette fraction est établie en appliquant, au produit net défini au A, un taux égal au rapport entre :

« 1° La somme :

« a) De la taxe d'habitation sur les locaux meublés affectés à l'habitation principale résultant du produit de la base d'imposition 2020 par le taux intercommunal appliqué sur le territoire intercommunal en 2017 ;

« b) De la moyenne annuelle du produit des rôles supplémentaires de taxe d'habitation sur les locaux meublés affectés à l'habitation principale émis en 2018, 2019 et 2020 au profit de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de la métropole de Lyon ;

« c) Des compensations d'exonérations de taxe d'habitation versées à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou à la métropole de Lyon en 2020 ;

« 2° Et le produit net de la taxe sur la valeur ajoutée encaissé en 2021. Pour l'exercice 2021, ce montant correspond aux recettes nettes de taxe sur la valeur ajoutée au titre de 2021 évaluées dans l'annexe au projet de loi de finances pour 2021.

« Au titre des premiers mois de chaque année, ce ratio est appliqué à l'évaluation proposée des recettes nettes de taxe sur la valeur ajoutée pour l'année inscrites dans l'annexe au projet de loi de finances de l'année. Une régularisation est effectuée dès que le produit net de la taxe sur la valeur ajoutée au titre de l'année est révisé.

« Au titre de l'exercice 2021, une régularisation est effectuée dès que le produit net de la valeur ajoutée encaissé au cours de cette même année est connu afin que le montant de taxe effectivement perçu par chaque établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et par la métropole de Lyon soit égal à la somme :

« - de la taxe d'habitation sur les locaux meublés affectés à l'habitation principale résultant du produit de la base d'imposition 2020 par le taux intercommunal appliqué sur le territoire intercommunal en 2017 ;

« - de la moyenne annuelle du produit des rôles supplémentaires de taxe d'habitation sur les locaux meublés affectés à l'habitation principale émis en 2018, 2019 et 2020 au profit de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de la métropole de Lyon ;

« - des compensations d'exonérations de taxe d'habitation versées à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou à la métropole de Lyon en 2020.

« La somme revenant à chaque établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et à la métropole de Lyon fait l'objet d'une notification par arrêté préfectoral.

« 2. En cas de fusion d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, le montant de la fraction de taxe sur la valeur ajoutée est égal à la somme des montants des fractions déterminées conformément au 1 des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre fusionnés.

« 3. a. En cas de dissolution d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, la fraction déterminée conformément au 1 de l'établissement dissous est divisée entre ses communes membres au prorata de la part de chacune d'elles dans le montant total des sommes définies au b du présent 3.

« b. Pour chaque commune membre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dissous, est calculée la somme :

« - de la taxe d'habitation sur les locaux meublés affectés à l'habitation principale résultant du produit de la base d'imposition 2020 par le taux intercommunal appliqué en 2017 au profit de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre sur le territoire de la commune ;

« - de la moyenne annuelle du produit des rôles supplémentaires de taxe d'habitation sur les locaux meublés affectés à l'habitation principale émis en 2018, 2019 et 2020 au profit de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre sur le territoire de la commune ;

« - des compensations d'exonérations de taxe d'habitation versées à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre en 2020 relatives aux bases exonérées sur le territoire de la commune.

« 4. En cas de retrait d'une commune membre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, la part de la fraction déterminée conformément au 1 de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre lui revenant est calculée selon les conditions prévues au 3 du présent B et la fraction de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre concerné est diminuée de cette part.

« 5. Lorsqu'une commune est devenue membre d'un nouvel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, la part de la commune, calculée conformément aux 3 ou 4, est affectée à cet établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

« 6. Si le produit de la taxe sur la valeur ajoutée attribué pour une année donnée représente un montant inférieur pour l'année considérée à la somme définie au 1° du 1 du présent B, la différence fait l'objet d'une attribution à due concurrence d'une part du produit de la taxe sur la valeur ajoutée revenant à l'État. Néanmoins, pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés, cette différence entre le produit de la taxe sur la valeur ajoutée attribué pour une année donnée et la somme définie au même 1° est corrigée de l'impact des cas de changement de périmètre mentionnés aux 3 à 5.

« C. - 1. Pour chaque département, pour la métropole de Lyon, pour la collectivité de Corse, pour le Département de Mayotte, pour la collectivité territoriale de Guyane et pour la collectivité territoriale de

Martinique, cette fraction est établie en appliquant, au produit net défini au A, un taux égal au rapport entre :

« 1° La somme :

« a) De la taxe foncière sur les propriétés bâties résultant du produit de la base d'imposition 2020 par le taux départemental appliqué sur le territoire départemental en 2019. Les impositions émises au profit de la métropole de Lyon sont calculées en fonction des bases nettes de 2020 de taxe foncière sur les propriétés bâties de la métropole de Lyon, multipliées par le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties adopté en 2014 par le département du Rhône ;

« b) De la moyenne annuelle du produit des rôles supplémentaires de taxe foncière sur les propriétés bâties émis en 2018, 2019 et 2020 au profit du département ou de la collectivité à statut particulier. Les impositions supplémentaires émises au profit de la métropole de Lyon sont calculées en fonction des bases nettes de 2020 de taxe foncière sur les propriétés bâties de la métropole de Lyon, multipliées par le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties adopté en 2014 par le département du Rhône ;

« c) Des compensations d'exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties versées au département ou à la collectivité à statut particulier en 2020. Pour la métropole de Lyon, les compensations d'exonérations sont diminuées de celles qui lui auraient été versées au titre de l'année 2020 si les dispositions du VI du présent article avaient été retenues pour calculer leur montant ;

« 2° Et le produit net de la taxe sur la valeur ajoutée encaissé en 2021. Pour l'exercice 2021, ce montant correspond aux recettes nettes de taxe sur la valeur ajoutée au titre de 2021 évaluées dans l'annexe au projet de loi de finances pour 2021.

« Au titre des premiers mois de chaque année, ce ratio est appliqué à l'évaluation révisée proposée des recettes nettes de taxe sur la valeur ajoutée pour l'année inscrites dans l'annexe au projet de loi de finances de l'année. Une régularisation est effectuée dès que le produit net de la taxe sur la valeur ajoutée au titre de l'année est révisé.

« Au titre de l'exercice 2021, une régularisation est effectuée dès que le produit net de la valeur ajoutée encaissé au cours de cette même année est connu afin que le montant de taxe effectivement perçu par chaque département, par la métropole de Lyon, par la collectivité de Corse, par le Département de Mayotte, par la collectivité territoriale de Guyane et par la collectivité territoriale de Martinique soit égal à la somme :

« - de la taxe foncière sur les propriétés bâties résultant du produit de la base d'imposition 2020 par le taux départemental appliqué sur le territoire départemental en 2019. Les impositions émises au profit de la métropole de Lyon sont calculées en fonction des bases nettes de 2020 de

taxe foncière sur les propriétés bâties de la métropole de Lyon, multipliées par le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties adopté en 2014 par le département du Rhône ;

« - de la moyenne annuelle du produit des rôles supplémentaires de taxe foncière sur les propriétés bâties émis en 2018, 2019 et 2020 au profit du département ou de la collectivité territoriale à statut particulier. Les impositions supplémentaires émises au profit de la métropole de Lyon sont calculées en fonction des bases nettes de 2020 de taxe foncière sur les propriétés bâties de la métropole de Lyon, multipliées par le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties adopté en 2014 par le département du Rhône ;

« - des compensations d'exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties versées au département ou à la collectivité territoriale à statut particulier en 2020. Pour la métropole de Lyon, les compensations d'exonérations sont diminuées de celles qui lui auraient été versées au titre de l'année 2020 si les dispositions du VI du présent article avaient été retenues pour calculer leur montant.

« La somme revenant à chaque département et à chaque collectivité territoriale fait l'objet d'une notification par arrêté préfectoral.

« 2. En cas de fusion de départements, le montant de la fraction de taxe sur la valeur ajoutée est égal à la somme des montants des fractions déterminées conformément au 1 du présent C des départements fusionnés.

« 3. Si le produit de la taxe sur la valeur ajoutée attribué pour une année donnée représente un montant inférieur pour l'année considérée à la somme définie au 1° du 1, la différence fait l'objet d'une attribution à due concurrence d'une part du produit de la taxe sur la valeur ajoutée revenant à l'État.

« D. - 1. Pour la Ville de Paris, cette fraction est établie en appliquant, au produit net défini au A, un taux égal au rapport entre :

« 1° La somme :

« a) De la taxe d'habitation sur les locaux meublés affectés à l'habitation principale résultant du produit de la base d'imposition 2020 par le taux appliqué sur le territoire de la Ville de Paris en 2017 ;

« b) De la moyenne annuelle du produit des rôles supplémentaires de taxe d'habitation sur les locaux meublés affectés à l'habitation principale émis en 2018, 2019 et 2020 au profit de la Ville de Paris ;

« c) Des compensations d'exonérations de taxe d'habitation versées à la Ville de Paris en 2020 ;

« 2° Et le produit net de la taxe sur la valeur ajoutée encaissé en 2021. Pour l'exercice 2021, ce montant correspond aux recettes nettes de taxe sur la valeur ajoutée au titre de 2021 évaluées dans l'annexe au projet de loi de finances pour 2021.

« Au titre des premiers mois de chaque année, ce ratio est appliqué à l'évaluation proposée des recettes nettes de taxe sur la valeur ajoutée pour l'année inscrites dans l'annexe au projet de loi de finances de l'année. Une régularisation est effectuée dès que le produit net de la taxe sur la valeur ajoutée au titre de l'année est révisé.

« Au titre de l'exercice 2021, une régularisation est effectuée dès que le produit net de la valeur ajoutée encaissé au cours de cette même année est connu afin que le montant de taxe effectivement perçu par la Ville de Paris soit égal à la somme :

« - de la taxe d'habitation sur les locaux meublés affectés à l'habitation principale résultant du produit de la base d'imposition 2020 par le taux appliqué sur le territoire de la Ville de Paris en 2017 ;

« - de la moyenne annuelle du produit des rôles supplémentaires de taxe d'habitation sur les locaux meublés affectés à l'habitation principale émis en 2018, 2019 et 2020 au profit de la Ville de Paris ;

« - des compensations d'exonérations de taxe d'habitation versées à la Ville de Paris en 2020.

« La somme revenant à la Ville de Paris fait l'objet d'une notification par arrêté préfectoral.

« 2. Si le produit de la taxe sur la valeur ajoutée attribué pour une année donnée représente un montant inférieur pour l'année considérée à la somme définie au 1° du 1, la différence fait l'objet d'une attribution à due concurrence d'une part du produit de la taxe sur la valeur ajoutée revenant à l'État.

« E. - 1. À compter de 2021, une fraction du produit net de la taxe sur la valeur ajoutée, défini comme le produit brut budgétaire de l'année, déduction faite des remboursements et restitutions effectués par les comptables assignataires, est versée aux départements, au Département de Mayotte, à la métropole de Lyon, à la collectivité territoriale de Guyane, à la collectivité territoriale de Martinique et à la collectivité de Corse afin de soutenir les territoires les plus fragiles.

« 3. En 2021, le montant de cette fraction s'élève à 250 millions d'euros. Il est réparti entre les bénéficiaires en fonction de critères de ressources et de charges.

« 4. À compter de 2022, cette fraction évolue chaque année comme le produit net de la taxe sur la valeur ajoutée tel que défini au 1 du présent E. Elle est divisée en deux parts :

« 1° Une première part d'un montant fixe de 250 millions d'euros est répartie entre les bénéficiaires en fonction de critères de ressources et de charges ;

« 2° Une seconde part est affectée à un fonds de sauvegarde des départements. En 2022, son montant est égal à la différence entre la fraction

prévue au 1 et le montant fixé à la première part. À compter de la deuxième année, son montant est augmenté annuellement de cette différence.

« 5. Les conditions d'application des 3 et 4 sont fixées par décret en Conseil d'État.

« H. - À compter de 2021, une dotation de l'État est versée aux établissements publics mentionnés aux articles 1607 bis, 1607 ter, 1609 B, 1609 C et 1609 D du code général des impôts. Le montant de cette dotation est égal au produit versé à ces établissements publics en 2020 au titre du produit des taxes spéciales d'équipement réparti, en 2020, entre les personnes assujetties à la taxe d'habitation sur les résidences principales ».

2. La communauté d'agglomération requérante reproche à ces dispositions de ne pas compenser intégralement la perte de ressources subie, du fait de la suppression de la taxe d'habitation, par un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre issu d'une fusion impliquant un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité additionnelle, lorsque cette fusion est intervenue après 2017.

3. Elle fait valoir que, dans une telle hypothèse, dès lors que le calcul de la compensation est établi par référence aux taux de taxe d'habitation applicables en 2017, cette dernière ne prend pas en compte les mécanismes tirant les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle, à savoir la revalorisation du taux intercommunal de taxe d'habitation dont l'établissement doit bénéficier du fait de cette fusion et la majoration des attributions de compensation que le nouvel établissement public doit verser aux communes membres de l'ancien établissement public de coopération intercommunale à fiscalité additionnelle. Il en résulterait une méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et devant l'impôt.

4. Elle soutient également, pour les mêmes motifs, que ces dispositions méconnaîtraient les principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales.

5. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les mots « *par le taux intercommunal appliqué sur le territoire intercommunal en 2017* » figurant au a du 1° du 1 du B du paragraphe V de l'article 16 de la loi du 28 décembre 2019.

6. Selon l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». 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. En outre, si, en règle générale, le principe d'égalité impose de traiter de la même façon des personnes qui se trouvent dans la même situation, il n'en résulte pas pour autant qu'il oblige à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes.

7. Selon 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* ». En particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, le législateur doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose. Cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.

8. L'article 16 de la loi du 28 décembre 2019 prévoit la suppression progressive de la taxe d'habitation due au titre de la résidence principale pour tous les contribuables à compter de 2023 et la compensation de la perte de ressources induite par cette suppression pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Son paragraphe V prévoit qu'est affectée à ces derniers, à compter de 2021, une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée correspondant au montant du produit de taxe d'habitation ainsi perdu.

9. En application des dispositions contestées, le montant de taxe d'habitation à compenser pour chaque établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est calculé par référence aux bases d'imposition de 2020, auxquelles est appliqué le taux de taxe d'habitation intercommunal de 2017.

10. Il résulte des travaux préparatoires de la loi du 28 décembre 2019 que, en leur affectant une fraction de taxe sur la valeur ajoutée, le législateur a entendu compenser intégralement le produit de la taxe d'habitation perdu notamment par les communes et leurs groupements et assurer ainsi que la suppression de cette taxe ne se répercute pas sur d'autres impôts locaux au détriment du pouvoir d'achat des contribuables, que la réforme visait à améliorer par cette suppression.

11. En premier lieu, en retenant l'année 2017 comme année de référence du taux intercommunal de taxe d'habitation pris en compte pour le calcul de cette compensation, le législateur a voulu faire obstacle à des

augmentations du taux de cette taxe qui n'auraient été motivées que par l'annonce de sa suppression et de sa compensation par l'État. Ce faisant, il s'est fondé sur un critère objectif et rationnel en lien avec l'objectif poursuivi.

12. En second lieu, d'une part, les dispositions contestées assurent une compensation intégrale du produit de taxe d'habitation au regard des taux intercommunaux de 2017. D'autre part, si, du fait de la mise en œuvre des mécanismes de transfert de taux et de compensation prévus par les articles 1609 *nonies* C et 1638-0 *bis* du code général des impôts pour tirer les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité professionnelle unique, issu d'une fusion postérieure à 2017 et impliquant un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité additionnelle, est susceptible de subir une perte de ressource équivalente à la surcompensation dont bénéficient certaines de ses communes membres, il n'en résulte pas pour autant une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.

13. Il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées, qui ne créent par elles-mêmes aucune différence de traitement entre les établissements publics de coopération intercommunale, ne méconnaissent pas les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques.

14. Par ailleurs, les établissements publics de coopération intercommunale ne constituent pas des collectivités territoriales au sens de l'article 72 de la Constitution. Dès lors, le grief tiré de la méconnaissance des principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales ne peut qu'être écarté.

15. Par conséquent, les dispositions contestées, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Les mots « *par le taux intercommunal appliqué sur le territoire intercommunal en 2017* » figurant au a du 1^o du 1 du B du paragraphe V de l'article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, sont conformes à la Constitution.

Article 2. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 13 octobre 2022, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Jacqueline GOURAULT, M. Alain JUPPÉ, Mme Corinne LUQUIENS, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET, Michel PINAULT et François SÉNERS.

Rendu public le 14 octobre 2022.