



Taxe d'habitation : « Le Conseil constitutionnel a été assez sévère avec l'Etat »



Dans une décision du 17 mars, le Conseil constitutionnel a déclaré inconstitutionnelles certaines dispositions relatives aux modalités de compensation de la taxe d'habitation pour certaines communes membres d'un syndicat de communes. Décryptage des conséquences de cette décision avec [Martin Tissier](#), avocat associé en droit public chez [Bersay](#). © Peter Allan

Pourquoi avoir fait ce recours devant le Conseil constitutionnel ?

Des communes des Alpes-Maritimes sont venues me chercher au printemps de l'année dernière, parce qu'elles se sont rendu compte, dans le cadre des dispositifs de compensation par l'Etat de la suppression de la taxe d'habitation, qu'une partie de leurs recettes n'allaient pas être compensées.

C'est un peu technique. Les communes peuvent financer leurs syndicats intercommunaux de deux manières : soit par une approche « budgétaire », en leur donnant chaque année les moyens nécessaires, soit en leur permettant de percevoir directement une partie des taxes communales, à travers un dispositif dit « de fiscalité additionnelle ». Or, l'Etat a laissé un angle mort dans le dispositif de compensation de la taxe d'habitation, en ne compensant pas la part de taxe d'habitation « intercommunale » perçue via cette fiscalité additionnelle. N'étant pas compensée par l'Etat, ces communes ont dû compenser cette perte en augmentant la taxe foncière.

Il y avait donc une différence de traitement manifeste entre les communes. Celles qui avaient décidé de financer de manière budgétaire leur syndicat ont été compensées intégralement de la taxe d'habitation supprimée, y compris la partie affectée au financement de leurs syndicats. A l'inverse, celles qui avaient opté pour l'option de la fiscalité additionnelle ne voyaient pas la fraction intercommunale de la taxe d'habitation compensée.

Dès le recours devant le tribunal administratif, étiez-vous convaincu de l'inconstitutionnalité ?



Le premier diagnostic était que la loi en elle-même était très claire, ce qui faisait que les directions départementales des finances publiques ne pouvaient pas compenser la part intercommunale parce que cela n'était pas prévu. Donc, on savait très bien que pour essayer d'obtenir gain de cause, il fallait contester la constitutionnalité elle-même de la loi de finances de 2020. Il était évident dès le début que l'on allait déposer une QPC. On avait des arguments forts avec la différence de traitement manifeste et injustifiée ; on était d'ailleurs capable de la chiffrer commune par commune dès l'exercice 2021, le report sur la taxe foncière étant automatique.

L'objectif poursuivi par le législateur était de redonner du pouvoir d'achat aux Français. En l'occurrence pour les communes que j'ai défendues, c'était l'inverse. Il y a eu des communes qui ont dû augmenter de 30 à 84% leur taxe foncière. Et donc, il y a eu des contribuables qui ont été directement affectés par cet angle mort de la loi. Ensuite, le gouvernement s'est défendu assez mollement parce qu'il s'est rendu compte à posteriori, qu'il avait oublié quelque chose dans son dispositif de compensation.

Vous pensez que c'est un oubli ou qu'au départ, le dispositif de compensation a été mal construit ?

Je pense qu'ils ont initialement oublié cette compensation car fondamentalement, la recette à compenser au vu des derniers exercices n'est pas une somme très importante à l'échelle de la suppression de la taxe d'habitation. C'est de l'ordre de 80 millions d'euros par an, soit l'épaisseur du trait. Par contre, c'est vrai qu'à l'époque, plusieurs parlementaires, notamment des Alpes-Maritimes, ont fait remonter ce sujet. Et puis, le gouvernement, comme ce fut le cas sur de nombreux sujets avec les collectivités ces dernières années, a écarté ces critiques d'un revers de la main en disant « circulez, il y a rien à voir ». Peut-être aussi parce qu'en réalité, cela n'empêchait pas les syndicats d'être certains de percevoir leurs recettes.

Les syndicats identifient un volume de recettes à atteindre et ensuite, les services fiscaux de l'Etat augmentent, quand c'est nécessaire, les taux des différentes taxes locales. Donc, c'était indolore pour les syndicats mais il y avait un effet sur les communes. Ils ont aussi sans doute été aveuglés par la sophistication de leur coefficient correcteur dont malheureusement, il manquait une ligne. D'ailleurs, logiquement, c'est le coefficient correcteur qui devrait être complété pour corriger cette faute initiale.

Concrètement quelles sont les conséquences immédiates de la décision d'inconstitutionnalité totale ?

La conséquence immédiate est qu'effectivement, le dispositif est à revoir. Cela étant dit, les états 1259 de fiscalité des communes qui sont envoyés avant le 31 mars par les services de l'Etat pour indiquer aux collectivités leurs recettes ont déjà été envoyés. Et l'inconstitutionnalité porte uniquement sur la non compensation de la part de fiscalité additionnelle. Donc pour la majeure partie du coefficient correcteur, l'inconstitutionnalité n'a pas d'impact et ne va pas paralyser l'élaboration des budgets des communes.

Pour les 2350 communes impactées selon le gouvernement, qu'est-ce que cette décision peut changer ?

Alors, de manière assez étonnante, sur ces 2 350 communes, je ne connais, pour ma part, que 16 communes qui ont fait un recours. Dans la décision il n'est évoqué que ces 16 communes. Il y a peut-être d'autres affaires qui ne sont pas remontées au Conseil constitutionnel. Ce n'est pas impossible mais peu probable. En conséquence, seules ces 16 communes des Alpes-Maritimes vont pouvoir être remboursées au titre de l'exercice 2021. Pour les autres c'est trop tard pour être remboursé pour 2021 car la décision du Conseil constitutionnel n'est valable que pour les communes qui ont déjà engagé un recours à date.

Ce qui est assez étonnant, c'est que certaines communes auraient perdu en 2021



plusieurs millions d'euros, mais elles ne vont pas pouvoir revendiquer une compensation a posteriori. Par contre, la décision étant d'application immédiate pour l'exercice 2022, elles vont être compensées mais on ne connaît pas encore sous quelle forme. Elle pourra se faire dans le cadre du budget rectificatif après l'élection présidentielle ou dans le cadre du projet de loi de finances pour 2023. Mais on peut imaginer que les associations de collectivités vont solliciter une correction au plus vite, car cette décision vient démentir le principe de la compensation à l'euro près promis par l'Etat. Certes c'est peu significatif à l'échelle globale. Par contre, pour les communes concernées c'est loin d'être indolore.

Et ensuite, pour ce qui concerne les communes qui bénéficient d'un remboursement en 2021, l'Etat réfléchirait à les rembourser rapidement sans texte de loi car les montants ne sont pas énormes. J'estime ce montant à 4 ou 5 millions d'euros maximum. Après, il n'est pas impossible que le coefficient correcteur soit modifié au-delà de cette problématique de fiscalité intercommunale car comme il est rentré en application, il n'y a peut-être des effets de bord à corriger.

Donc, pour vous, cette compensation passera forcément par une modification législative du coefficient correcteur ?

Totalement. Je ne vois pas comment le gouvernement peut faire autrement. Le coefficient correcteur coutera environ 80 millions d'euros de plus à l'Etat par an.

Pour conclure, quel bilan faites-vous de cette QPC ?

Le dispositif de QPC est assez efficace pour ce type de sujet. Si on n'avait pas eu cette voie de recours qui existe depuis une dizaine d'années maintenant, les communes n'auraient jamais pu, autrement que par une disposition législative, obtenir gain de cause. C'est une défaire cinglante pour l'Etat qui avait demandé à ce que l'inconstitutionnalité soit d'effet différé à compter du 31 décembre 2023. Le Conseil constitutionnel a refusé et a été assez sévère avec l'Etat en demandant l'application à 2021 pour les communes qui avaient porté le contentieux et l'application immédiate dès 2022 pour les autres. C'est assez sévère car y a peu de décisions sans effet différé.

Cet article est en relation avec le dossier

Fiscalité locale : comment relancer la machine ?

