



## Commentaire

### Décision n° 2022-1013 QPC du 14 octobre 2022

*Communauté d'agglomération Vienne Condrieu Agglomération*

*(Modalités de compensation de la suppression de la taxe d'habitation pour certains établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 22 juillet 2022 par le Conseil d'État (décision n° 464934 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la communauté d'agglomération Vienne Condrieu Agglomération, portant sur 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.

Dans sa décision n° 2022-1013 QPC du 14 octobre 2022, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution 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 n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, dans cette rédaction.

#### **I. – Les dispositions contestées**

##### **A. – Objet des dispositions contestées**

##### **1. – La compensation pour les EPCI à fiscalité propre de la suppression du produit de la taxe d'habitation (les dispositions objet de la décision commentée)**

\* L'article 16 de la loi de finances pour 2020 a prévu la suppression progressive de la taxe d'habitation (TH) sur les locaux meublés affectés à l'habitation principale. Dans la mesure où la taxe d'habitation constituait un socle important du financement de l'échelon communal – communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) –, un nouveau schéma de financement de toutes les collectivités territoriales et de leurs groupements a été institué par le législateur<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Selon le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, compte tenu de l'importance du produit de la TH pour le bloc communal (la TH affectée au bloc communal représentant 22,3 milliards d'euros en 2017), la suppression de

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, les communes et les EPCI à fiscalité propre cessent de percevoir le produit de la TH sur les résidences principales, encore acquittée par certains foyers fiscaux.

Concernant les communes, en vue de compenser la perte du produit de la TH, la loi de finances pour 2020 a prévu de leur affecter la part de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)<sup>2</sup> correspondant au territoire communal jusque-là perçue par les départements.

Concernant les EPCI à fiscalité propre, la perte de TH est, quant à elle, compensée par l'affectation d'une fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA)<sup>3</sup>.

\* Suivant l'objectif de leur garantir une compensation « à l'euro près »<sup>4</sup>, le paragraphe V de l'article 16 de la loi de finances pour 2020 détermine le montant des ressources qui sont affectées aux EPCI à fiscalité propre et aux départements en contrepartie de la suppression de la taxe d'habitation.

Le A de ce même paragraphe pose le principe d'une compensation des EPCI à fiscalité propre et des départements par attribution d'une part de TVA (« *une fraction du produit net de la TVA* »).

La compensation allouée aux EPCI en part fixe du produit net annuel des recettes de TVA leur permet ainsi de bénéficier ultérieurement du dynamisme des recettes de TVA. Selon le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, « *L'affectation d'une fraction de TVA permet aux EPCI de disposer d'une ressource prévisible, équitablement répartie entre les différents ensembles, et bénéficiant d'un dynamisme supérieur à celui des bases intercommunales de TH. En effet, entre 2014 et 2018, le taux d'évolution annuelle moyen du produit budgétaire de la TVA*

---

cet impôt risquait de porter atteinte au principe d'autonomie financière de ces collectivités. Elle emportait donc « *l'obligation de la remplacer par : / – une ressource d'un montant équivalent, afin de garantir à chaque collectivité une compensation intégrale à la suppression de la TH sur les résidences principales ; / – une ressource qui devra être en grande partie de nature fiscale afin de proposer aux collectivités et intercommunalités touchées une recette dynamique et de respecter les ratios d'autonomie financière définis dans la loi organique de 2004* » (Joël Giraud, rapport n° 2301 [Assemblée nationale – XV<sup>e</sup> législature] fait au nom de la commission des finances, tome II, 10 octobre 2019).

<sup>2</sup> Paragraphe II de l'article 16 de la loi de finances pour 2020 (et l'article 1586 du code général des impôts qui déterminait la liste des ressources des départements a été modifié en conséquence). Les communes continuent ainsi à disposer d'un pouvoir de taux. Lorsque la taxe départementale ainsi redescendue aux communes ne permet pas une exacte compensation, un coefficient correcteur permet d'en minorer ou d'en majorer le produit pour corriger les surcompensations ou les sous-compensations.

<sup>3</sup> La perte de TFPB pour les départements est également compensée par l'affectation d'une fraction de TVA.

<sup>4</sup> L'exposé des motifs de l'article 5 du projet de loi de finances pour 2020 énonçait ainsi cet objectif : « *Compte tenu de cette suppression [de la taxe d'habitation sur l'habitation principale], le présent article prévoit également une refonte du financement des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), avec une compensation à l'euro près, qui sera dynamique dans le temps* » (p. 69).

*était de 2,88 % tandis que le taux d'évolution annuelle moyen des bases intercommunales de TH était de 0,80 % »<sup>5</sup>.*

Le B de ce paragraphe précise le mode de calcul de la compensation affectée aux EPCI à fiscalité propre, et en particulier celui de l'assiette des ressources de TH supprimées qui doit être prise en compte<sup>6</sup>.

Dans ce cadre, la fraction de TVA allouée à un EPCI à fiscalité propre est égale, la première année, au montant de la TH supprimée calculé sur les bases d'imposition de 2020 auxquelles est appliqué le taux de TH intercommunal appliqué sur le territoire intercommunal en 2017 (a du 1° du 1 du B de ce même paragraphe V).

Lors de l'examen des saisines dirigées contre la réforme instaurée par la loi de finances pour 2020, le Gouvernement avait eu l'occasion de rappeler la justification du choix du législateur de fixer 2017 comme année de référence pour les taux de TH pris en compte.

Dans ses observations soumises au Conseil en vue de l'examen de la décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019<sup>7</sup>, il indiquait ainsi : *« il résultait tant de l'économie même de la réforme engagée en 2017 que des indications alors fournies par le Gouvernement qu'en cas de suppression de la taxe [d'habitation], la compensation dont bénéficieraient les communes et les EPCI à fiscalité propre s'effectuerait, le moment venu, sur la base des taux de 2017, choisie comme année de référence. La réforme ayant eu pour objet de supprimer la taxe d'habitation pour les 80 % des contribuables les plus modestes en 2020, les augmentations de taux décidées en 2018 et 2019 ne pouvaient avoir vocation à être durablement supportées par ces derniers, ni à donner lieu, le cas échéant, à compensation. La seule circonstance que la liberté avait été laissée aux collectivités de procéder à des hausses ou baisses de taux au titre de ces deux années ne pouvait valoir engagement de compensation sur la base des taux ainsi modifiés, étant observé qu'un tel engagement n'aurait pas manqué d'inciter les communes et EPCI à procéder à des augmentations de taux avec la certitude que l'État en supporterait en tout ou partie la charge, ce que celui-ci n'a pu vouloir encourager ». Il rappelait aussi que « Le Conseil constitutionnel a déjà admis qu'une compensation soit calculée au regard des recettes tirées, au cours d'une année antérieure à son versement, d'une imposition supprimée, notamment pour neutraliser les hausses de taux qui auraient été motivées par l'annonce de cette suppression (décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, cons. 29) ».*

---

<sup>5</sup> M. Joël Giraud, rapport n° 2301 précité.

<sup>6</sup> Par ailleurs, ces dispositions intègrent, pour le calcul de la compensation, les compensations d'exonérations de TH versées en 2020 aux EPCI, ainsi que la moyenne des rôles supplémentaires de TH émis en 2018, 2019 et 2020 à leur profit (pour tenir compte des contentieux).

<sup>7</sup> Décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019, *Loi de finances pour 2020*.

Ainsi, en retenant 2017 comme année de référence pour le taux de TH intercommunal retenu, le législateur a entendu lutter contre tout effet d'aubaine et neutraliser ce faisant d'éventuelles hausses de taux votées pour 2018 et 2019, c'est-à-dire après l'engagement de la réforme.

\* D'autres dispositions du paragraphe V de l'article 16 de la loi du 29 décembre 2019 prennent par ailleurs en compte les conséquences sur les modalités de calcul de la fraction de TVA des éventuelles évolutions ultérieures du schéma intercommunal<sup>8</sup>.

Dans le cas de fusion d'EPCI à fiscalité propre, elles prévoient en particulier que le montant de la fraction de TVA affectée au nouvel EPCI est égal à la somme des montants des fractions déterminées pour chacun des anciens établissements fusionnés (2 du B du même paragraphe V).

\* Si, depuis son adoption, l'article 16 a été modifié à plusieurs reprises<sup>9</sup>, les modalités de calcul de la fraction de TVA attribuée à chaque EPCI à fiscalité propre ont été conservées pour l'essentiel.

## **2. – L'incidence de la réforme de la TH pour certains EPCI à fiscalité propre issus de fusions réalisées après 2017**

### **a. – Le régime fiscal des EPCI à fiscalité propre**

\* Les différents EPCI<sup>10</sup> constitués entre communes pour exercer en commun certaines de leurs compétences<sup>11</sup> se distinguent, notamment, par leur mode de financement.

Les syndicats de communes, sans fiscalité propre, tirent leurs ressources des contributions octroyées par leurs communes membres<sup>12</sup>. Les autres formes

---

<sup>8</sup> Ces mêmes dispositions prévoient aussi le cas de dissolution d'un EPCI à fiscalité propre (3 du B du paragraphe V), de retrait d'une commune (4 du B du paragraphe V) ou encore d'adhésion à un nouvel EPCI à fiscalité propre (5 du B du paragraphe V). Elles instaurent également un mécanisme de « plancher » (6 du B du paragraphe V), qui garantit que le montant ainsi attribué en compensation aux EPCI ne descendra pas en deçà de celui ayant été attribué au titre de la première année. Elles fixent enfin les règles de calcul propres à la compensation des départements (C du paragraphe V) et de la Ville de Paris (D du paragraphe V), et instituent des versements et dotations particuliers en faveur de certaines collectivités (E et H du paragraphe V).

<sup>9</sup> Notamment par la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 (voir *infra*).

<sup>10</sup> Structures qui prennent la forme de syndicats de communes, de communautés de communes, de communautés urbaines, de communautés d'agglomération ou de métropoles (art. L. 5210-1-1 A du code général des collectivités territoriales [CGCT]).

<sup>11</sup> Le cadre légal de l'organisation intercommunale est déterminé par le livre II de la cinquième partie du CGCT (articles L. 5210-1 et suivants).

<sup>12</sup> Sous la forme d'une « contribution budgétaire » ou par le biais d'une « contribution fiscalisée » tirée du produit de parts additionnelles aux impôts directs locaux dont les taux sont fixés par les communes.

d'intercommunalité constituent des EPCI dits « à fiscalité propre »<sup>13</sup> car ils disposent, eux, d'un pouvoir fiscal exercé à côté ou en lieu et place des communes membres : afin d'assurer leur financement, l'organe délibérant de l'EPCI peut fixer, dans les limites déterminées par la loi, le taux de certaines taxes locales, ainsi que les cas d'exonérations.

\* Au sein des EPCI à fiscalité propre, deux grands régimes fiscaux coexistent<sup>14</sup> :

– d'une part, celui des EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU), qui se substituent à leurs communes membres pour l'application des dispositions relatives à l'ensemble de la fiscalité professionnelle. À ce titre, ils perçoivent la cotisation foncière des entreprises (CFE) et le produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) afférente à leur territoire en lieu et place des communes (ainsi, seul l'EPCI vote un taux et une base minimum de CFE applicables, sauf exception, sur l'ensemble de son territoire). Leur régime fiscal est déterminé par l'article 1609 *nonies* C du CGI<sup>15</sup> ;

– d'autre part, le régime des EPCI à fiscalité additionnelle (FA), qui perçoivent des impôts directs locaux en votant des taux additionnels à ceux votés par leurs communes membres<sup>16</sup>. Concernant la fiscalité professionnelle, ces EPCI votent ainsi des taux additionnels de CFE et partagent avec leurs communes membres la part du produit de la CVAE dévolue au bloc communal<sup>17</sup>.

\* Le régime fiscal de l'EPCI dépend de la situation ou du choix des communes à l'origine de sa création. En cas de fusion d'EPCI, le nouvel EPCI issu de la fusion est soumis au régime fiscal le plus intégré des anciens EPCI ainsi réunis.

En particulier, il résulte de l'article 1638-0 *bis* du CGI que le nouvel EPCI issu de la fusion entre un ou plusieurs EPCI à FPU et au moins un EPCI à FA est soumis de plein droit à la fiscalité professionnelle unique.

---

<sup>13</sup> Selon la direction générale des collectivités locales, en 2022, on dénombre 1 254 EPCI à fiscalité propre.

<sup>14</sup> Chaque EPCI relève de l'un de ces régimes en application des dispositions de l'article 1379-0 *bis* du code général des impôts (CGI), en fonction, essentiellement, de la forme de l'EPCI (communauté de communes, communauté urbaines, communauté d'agglomération ou métropole) et de sa taille, la loi laissant également aux communes, dans certaines hypothèses, le choix d'opter pour l'un ou l'autre régime. Il en ressort que les métropoles, la plupart des communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les syndicats d'agglomération nouvelle sont des EPCI à fiscalité professionnelle unique, quand la plupart des communautés de communes appliquent, en principe, la fiscalité additionnelle – mais elles peuvent opter pour la fiscalité professionnelle unique.

<sup>15</sup> Les EPCI à FPU perçoivent également de plein droit certains impôts directs locaux (TH sur les résidences principales – avant qu'elle ne soit supprimée – TH sur les locaux autres que ceux affectés à l'habitation principale, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties), pour lesquels ils votent des taux additionnels à ceux votés par leurs communes membres. Voir : BOI-IF-COLOC-10-20-20.

<sup>16</sup> Voir : BOI-IF-COLOC-10-20-30, §20. À ce titre, les EPCI à FA perçoivent la TH sur les locaux autres que ceux affectés à l'habitation principale, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la CFE, pour lesquelles ils votent des taux additionnels à ceux votés par leurs communes membres.

<sup>17</sup> La règle de répartition résulte de l'application de l'article 1609 *quinquies* BA du CGI.

Cette fusion entraîne alors l'application d'un mécanisme particulier dit de « débasage-rebasage » des taux de TH institué à l'occasion de la réforme de l'ancienne taxe professionnelle.

**b. – La réforme de la taxe professionnelle de 2010 et le mécanisme de « débasage-rebasage » des taux de TH en cas de fusion d'EPCI**

\* La loi de finances pour 2010<sup>18</sup> a procédé à la réforme de la taxe professionnelle. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, cette taxe a été remplacée par une contribution économique territoriale dont les composantes sont la CFE et la CVAE.

Afin de compenser intégralement la perte de recettes liée à la suppression de la taxe professionnelle pour les collectivités territoriales concernées, cette même loi a prévu l'affectation de nouvelles ressources fiscales au « bloc communal » (communes et EPCI). Pour ce faire, le législateur a transféré au bloc communal la part départementale de la taxe d'habitation<sup>19</sup>.

Afin de tenir compte de l'échelon responsable de la fiscalité professionnelle au sein du bloc communal, les modalités de ce transfert de ressources ont été différenciées en fonction du régime fiscal des intercommunalités concernées.

Ainsi, en application de l'article 1640 C du CGI :

– les EPCI à FPU, seuls bénéficiaires du produit de la taxe professionnelle avant sa réforme, se sont vu attribuer la totalité de la part départementale de TH applicable sur leur territoire ;

– les EPCI à FA ont reçu, quant à eux, une fraction de la part départementale de TH applicable sur leur territoire, une autre fraction de cette part départementale étant transférée aux communes membres de l'établissement, selon une clé de répartition déterminée par ces mêmes dispositions.

\* Le cas particulier de la compensation en cas de fusion entre EPCI relevant de régimes fiscaux différents a donné lieu à des ajustements ultérieurs et fait l'objet de dispositions spécifiques.

Dans le cas où une commune membre d'un EPCI à FA devenait, à la suite d'une fusion entre EPCI, membre d'un EPCI qui était à FPU en 2011 lors de la réforme

---

<sup>18</sup> Articles 77 et 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

<sup>19</sup> L'affectation par la loi du produit de la TH n'étant pas suffisante, cette loi a également prévu l'attribution d'une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) pour assurer la compensation intégrale de la perte de recette liée à la suppression de cette taxe professionnelle.

de la taxe professionnelle, il existait un risque de double prise en compte de l'ancienne part départementale de taxe d'habitation.

En effet, la compensation initialement octroyée via l'attribution de la part départementale de taxe d'habitation pouvait alors être désormais à la fois perçue :

– par les communes membres de l'ancien EPCI à FA, car leur taux de TH tenait compte de cet ancien taux départemental de TH transféré en 2010 pour compenser la réforme ;

– et par le nouvel EPCI, de plein droit soumis au régime de la fiscalité professionnelle unique<sup>20</sup>, dont le taux de TH, déterminé à partir des taux des anciens EPCI dont il est issu, devait donc également tenir compte du taux départemental de TH transféré à l'EPCI à fiscalité unique en compensation de la réforme de la taxe professionnelle.

Dans ce cas, la fusion aurait pu entraîner une compensation, via l'attribution de taux de TH, tant en faveur de ces communes que du nouvel EPCI, l'ancien taux départemental de TH étant appliqué à la fois par la commune et par l'EPCI à fiscalité unique dont elle devenait membre. Cette double compensation risquait de se traduire par une augmentation mécanique de la contribution totale versée au titre de la TH par les contribuables résidant sur le territoire desdites communes.

Pour éviter cet effet, le législateur a institué un mécanisme dit de « débasage-rebasage »<sup>21</sup> des taux de TVA afin de neutraliser le transfert de la part départementale de TH en cas de fusion d'EPCI à régime fiscaux différents :

– le taux de TH des communes membres, en 2011, d'un EPCI à FA ayant fusionné avec un EPCI à FPU est réduit, à hauteur de la fraction du taux de TH qu'elles avaient reçu en 2011 lors de la mise en œuvre de la réforme de la taxe professionnelle. Est ainsi opéré le « débasage » de l'ancien taux de TH départemental : à la suite de la fusion, ces communes cessent de bénéficier du transfert de la part départementale de TH<sup>22</sup> ;

– le taux de TH du nouvel EPCI est quant à lui rehaussé car il tient compte du produit résultant du transfert de la part départementale de TH perçue par les

---

<sup>20</sup> Paragraphe III de l'article 1638-0 *bis* du CGI.

<sup>21</sup> Article 29 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012. Ce mécanisme a été introduit par voie d'amendements au cours de la navette (amendement n° 633 de M. Michel Bouvard, adopté en première lecture à l'Assemblée nationale, en séance publique ; amendement n° 25 de M. Gilles Carrez, adopté en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale en séance publique).

<sup>22</sup> Paragraphe IV de l'article 1638-0 *bis* du CGI.

communes membres de l'ancien EPCI à FA. Ces dispositions procèdent ainsi au « rebasage » de l'ancien taux départemental de TH transféré<sup>23</sup>.

Ce mécanisme devait permettre d'assurer la neutralité de la fusion d'EPCI pour les contribuables, en leur évitant de subir un ressaut d'imposition<sup>24</sup> ;

– enfin, l'attribution de compensation versée par le nouvel EPCI à ces communes est majorée du produit de la réduction du taux de TH qui leur a été appliquée. Cette attribution est financée grâce au transfert du taux de TH des communes membres de l'ancien EPCI à fiscalité additionnelle<sup>25</sup>.

Ce faisant, le législateur a entendu assurer également la neutralité de la fusion pour ces communes qui appartenaient auparavant à un EPCI à FA et qui continuent de recevoir, de manière indirecte, le produit de la TH départementale.

### **c. – Les conséquences de ce mécanisme dans le cadre de la réforme de la TH**

\* Les dispositions de la loi de finances pour 2020 réformant la TH n'ont pas envisagé de règles particulières dans le cas où la fusion d'EPCI à fiscalité propre a lieu entre un EPCI à FPU et un EPCI à FA.

Dès lors, dans un tel cas, et comme dit plus haut, il résulte de l'article 1638-0 *bis* du CGI que l'EPCI issu de cette fusion est soumis de plein droit à la fiscalité professionnelle unique et que, conformément au 2 du B du paragraphe V de l'article 16 de la loi de finances pour 2020, le montant de la fraction de TVA affectée au nouvel EPCI est égal à la somme des montants des fractions déterminées pour chacun des anciens établissements fusionnés. Ces montants sont calculés à partir des bases d'impositions de TH de 2020 et du taux de TH intercommunal appliqué sur chaque territoire en 2017, conformément aux dispositions du *a* du 1° du 1 du B du paragraphe V de l'article 16 (*les dispositions objet de la décision commentée*).

\* Ainsi, dans le cas particulier où une telle fusion entre EPCI à FA et EPCI à FPU est intervenue après 2017, le montant de TVA versé aux communes et EPCI en compensation de la suppression de la TH est calculé sans prendre en compte les conséquences de cette fusion, qui entraîne un ajustement des taux respectifs de TH communale (débasage) et intercommunale (rebasage).

Pour l'EPCI issu de la fusion, le taux de TH intercommunal retenu pour le calcul de la perte de TH servant de référence à la compensation de TVA prend en compte

---

<sup>23</sup> Paragraphe III de l'article 1638-0 *bis* précité.

<sup>24</sup> Exposé sommaire de l'amendement n° 25 précité.

<sup>25</sup> Alinéa 8 du 2° du paragraphe V de l'article 1609 *nonies* C du CGI.

le taux appliqué en 2017 par l'ancien EPCI à FA, qui n'inclut pas, par construction, de « rebasage » lié à la fusion intervenue postérieurement. La compensation attribuée à l'EPCI issu de la fusion est ainsi, en partie, déterminée à partir d'un taux de référence antérieur à cette fusion et n'intégrant pas le taux de TH qui lui a été transféré en application du mécanisme de « rebasage ».

L'EPCI issu de la fusion reste par ailleurs tenu de verser aux communes issues de l'EPCI à FA les attributions de compensation permettant de compenser la réduction de taux automatiquement appliquée lors de cette fusion.

Inversement, pour les communes antérieurement membres d'un EPCI à FA et désormais membres du nouvel EPCI à FPU, la fraction de taux de TH qui leur avait été octroyée en compensation de la réforme de la taxe professionnelle reste bien prise en compte dans le calcul de leur compensation de la perte de TH<sup>26</sup>, le « débasage » de ce taux de TH, consécutif à la fusion, étant postérieur à 2017.

\* Au final, les dispositions de l'article 16 de la loi de finances pour 2020 ayant supprimé la TH et prévu sa compensation n'ont pas spécifiquement pris en compte le mécanisme de « débasage-rebasage » du taux de TH institué lors de la précédente réforme de la taxe professionnelle en cas de fusion d'EPCI à régime fiscaux différents.

C'est d'ailleurs ce que confirment indirectement certains travaux parlementaires lors de l'examen ultérieur d'un amendement à la loi de finances rectificative pour 2021<sup>27</sup>. Adopté au Sénat en séance publique<sup>28</sup>, cet amendement proposait de modifier les dispositions de l'article 16 de la loi de finances afin d'apporter une réponse aux demandes des EPCI créés par fusion à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018<sup>29</sup>. Il a toutefois été écarté à l'Assemblée nationale en nouvelle lecture<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> En application du paragraphe IV de l'article 16 de la loi de finances pour 2020, elles reçoivent, en compensation de la perte de la TH, un montant de la TFPB départementale calculé à partir du taux communal de TH applicable en 2017.

<sup>27</sup> Loi n° 2021-1549 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

<sup>28</sup> Amendement n° 34 rectifié du 17 novembre 2021 de M. Michel Savin et autres, adopté en première lecture en séance publique au Sénat. Selon les auteurs de cet amendement, il s'agissait de « *mettre un terme à la rupture d'égalité dans le traitement des collectivités publiques locales s'agissant de la mise en œuvre de la réforme de la taxe d'habitation* », ceux-ci relevaient également que cet amendement « *s'inscrit en cohérence avec les engagements du Gouvernement d'une compensation à l'euro près de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour les collectivités* ».

<sup>29</sup> Pour l'essentiel, il s'agissait de remplacer les références aux taux de TH 2017 figurant dans les dispositions relatives au calcul de la compensation de la perte du produit de TH pour les communes et pour les EPCI par la référence au taux de 2018, permettant ainsi d'intégrer dans les calculs le mécanisme de « débasage-rebasage » du taux de TH.

<sup>30</sup> Voir le rapport n° 4705 (Assemblée nationale – XV<sup>e</sup> législature) de M. Laurent Saint-Martin, fait au nom de la commission des finances, déposé le 23 novembre 2021. Pour justifier le *statu quo*, le rapporteur général du texte faisait état d'autres mesures adoptées en faveur des EPCI (le 5 du K du paragraphe VI de l'article 16 de la loi de finances pour 2020 prévoyant que les EPCI à fiscalité propre qui ont augmenté leur taux de TH entre 2017 et 2019, en contrepartie d'une baisse du taux de TH de leurs communes membres, sans que le produit communal et intercommunal de taxe d'habitation sur le territoire de l'EPCI à fiscalité propre n'ait globalement augmenté,

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

\* La communauté d'agglomération Vienne Condrieu Agglomération est un EPCI à FPU issu, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, de la fusion d'un EPCI à FA (la communauté d'agglomération du pays viennois), avec un EPCI à fiscalité professionnelle unique (la communauté de communes de la région de Condrieu).

Les communes appartenant à l'ancien EPCI à fiscalité additionnelle avaient bénéficié en 2010 du transfert d'une fraction du taux de la TH départementale. Le produit de TH perçu sur le territoire de ces communes intégrait donc, depuis cette époque, cette part du taux de TH départemental (l'autre part revenant à l'EPCI dont elles étaient membres).

La fusion intervenue au 1<sup>er</sup> janvier 2018 avait entraîné le transfert des taux de TH vers le nouvel EPCI à FPU. Le mécanisme de « débasage-rebasage » de ce taux de TH avait été mis en œuvre, permettant ainsi de neutraliser les effets de cette fusion pour ces communes (majoration de l'attribution de compensation versée par le nouvel EPCI) et pour leurs contribuables (pas de ressaut de TH).

Toutefois, avec la mise en œuvre de la réforme de la TH à compter de 2021, la communauté d'agglomération requérante avait constaté qu'il n'était pas tenu compte, dans la compensation de la suppression de la TH, de cette fraction de TH départementale autrefois versée aux communes de l'ancien EPCI à FA, alors même qu'elle supportait une majoration correspondante des attributions de compensation qu'elle versait à ces communes.

Évaluant sa perte financière à 1 200 000 euros, elle avait demandé à l'État la réparation du préjudice qu'elle estimait avoir subi du fait de cette réforme.

\* Par une requête du 19 novembre 2021, elle avait demandé au tribunal administratif de Grenoble de condamner l'État à lui verser une somme de 1 200 000 euros en réparation de ce préjudice. À cette occasion, la communauté d'agglomération avait déposé une QPC relative notamment au paragraphe V de l'article 16 de la loi du 28 décembre 2019.

Par une ordonnance du 10 juin 2022, le tribunal administratif de Grenoble avait transmis cette QPC au Conseil d'État.

Dans sa décision précitée du 22 juillet 2022, le Conseil d'État avait jugé que lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale soumis au régime

---

puissent être exonérés de la reprise en principe applicable). Il relevait également que la dynamique substantielle prévue sur la TVA en 2022 (+ 5,5 %) allait soutenir fortement les recettes fiscales des EPCI cette année.

fiscal de la fiscalité professionnelle unique fusionne avec un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité additionnelle après 2017, il « résulte des dispositions précitées du V de l'article 16 de la loi du 28 décembre 2019 que le nouvel [EPCI] verse aux communes issues de l'ancien [EPCI] à fiscalité additionnelle des attributions de compensation au titre du "débasage / rebasage" du taux de taxe d'habitation postérieur à 2017, alors que la compensation à l'[EPCI] de la perte de ressources induite par la suppression de la taxe d'habitation se fonde sur les taux de taxe d'habitation de 2017 antérieurs au "débasage / rebasage". Dès lors, le nouvel [EPCI] issu d'une fusion postérieure à 2017 subit une perte de ressources équivalente au gain dont bénéficient les communes membres de l'ancien [EPCI] à fiscalité additionnelle ».

Il en avait déduit que « Le moyen tiré de ce qu'elles portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment au principe d'égalité devant la loi garanti par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, soulève une question présentant un caractère sérieux ». Il avait donc renvoyé la QPC au Conseil constitutionnel.

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

\* La communauté d'agglomération requérante reprochait à ces dispositions de ne pas compenser intégralement la perte de ressources induite par la suppression de la TH, pour les EPCI à fiscalité propre issus d'une fusion opérée après 2017 et impliquant un EPCI à fiscalité additionnelle.

Elle faisait valoir que, dans une telle hypothèse, dès lors que le calcul de la compensation est établi par référence aux taux de TH 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 TH 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 EPCI à FA. Selon elle, il en résultait une méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et devant l'impôt.

La communauté d'agglomération requérante estimait également que, en privant ainsi ces EPCI à fiscalité propre d'une partie importante de leurs ressources fiscales, ces dispositions étaient contraires aux principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales.

Au regard de ces griefs, le Conseil constitutionnel a jugé que le champ de la QPC devait être restreint aux 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 (paragr. 5).

### **A. – La jurisprudence constitutionnelle relative aux principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques**

\* Aux termes de 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* ». De manière constante, le Conseil constitutionnel juge que le principe d'égalité devant la loi « *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>31</sup>.

Le Conseil s'assure du respect du principe d'égalité devant les charges publiques sur le fondement de l'article 13 de la Déclaration de 1789, selon lequel : « *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* ». Sur ce fondement, il juge 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. 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. Cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques<sup>32</sup>.

En matière fiscale, le Conseil constitutionnel est souvent saisi de griefs qui reposent à la fois sur le principe d'égalité devant la loi fiscale et sur le principe d'égalité devant les charges publiques.

Comme le relevait le Président Fouquet, « *la distinction entre les deux branches du principe d'égalité devant l'impôt n'est pas toujours aisée. Les parlementaires ou les contribuables dans leurs recours invoquent simultanément les deux branches. Dans l'un et l'autre cas, le raisonnement du Conseil constitutionnel comporte des éléments comparatifs. La différence tient sans doute à ce que le principe d'égalité devant la loi fiscale implique d'abord de procéder à une comparaison ..., alors que le principe d'égalité devant les charges publiques*

---

<sup>31</sup> Voir récemment la décision n° 2021-907 QPC du 14 mai 2021, *M. Stéphane R. et autre (Impossibilité de déduire la pension versée à un descendant mineur pris en compte dans la détermination du quotient familial du débiteur)*, paragr. 12.

<sup>32</sup> *Ibid.*, paragr. 5.

*implique largement une appréciation intrinsèque de la situation du contribuable ... »<sup>33</sup>.*

Qu'il se fonde sur l'article 6 ou sur l'article 13 de la Déclaration de 1789, le Conseil veille, au regard du but visé par le législateur, à la rationalité de la différence de traitement instaurée (égalité devant la loi) ou des critères de différenciation retenus (égalité devant les charges publiques).

\* Le Conseil constitutionnel est régulièrement amené à se prononcer, à l'aune de cette jurisprudence, sur des différences de traitement entre collectivités locales<sup>34</sup>.

En particulier, dans sa décision n° 2013-323 QPC du 14 juin 2013, le Conseil constitutionnel avait été saisi de dispositions de la loi de finances pour 2010 qui, dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle, substituaient à cette taxe la CET – elle-même constituée de deux composantes : la CFE et la CVAE – tout en prévoyant des mécanismes budgétaires permettant d'assurer aux collectivités territoriales la compensation intégrale de la perte de recettes liée à la suppression de la taxe professionnelle. À cet effet, cette loi avait institué une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et un Fonds national de garantie individuelle des ressources communales et intercommunales (FNGIR) au profit de chaque catégorie de collectivités territoriales.

Dans cette affaire, la communauté de communes requérante critiquait le fait que, en cas de modification de périmètre, fusion, scission ou dissolution d'un ou plusieurs EPCI intervenu en 2011, la répartition de la dotation de compensation et du prélèvement ou du reversement au titre du Fonds de garantie était fondée sur le seul critère de population des communes membres des EPCI à fiscalité propre. Selon elle, le choix d'un tel critère, qu'elle jugeait sans rapport avec l'objectif poursuivi par le législateur de compenser les pertes de recettes de taxe professionnelle, portait notamment atteinte à l'égalité devant les charges publiques.

Après avoir relevé que, pour déterminer le montant à répartir au titre de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et des prélèvements ou reversements au titre du Fonds national de garantie individuelle des ressources, il est procédé à une comparaison entre un « panier de recettes » antérieur à la réforme de la taxe professionnelle et un « panier de recettes » résultant de cette réforme, le Conseil a toutefois considéré « *qu'en instaurant, en faveur des*

---

<sup>33</sup> Olivier Fouquet, « Le Conseil constitutionnel et le principe d'égalité devant l'impôt », *Nouv. Cah., Cons. const.*, 2011, n° 33, p. 7.

<sup>34</sup> Voir, par exemple, les décisions n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, cons. 41 et 42, et n° 2021-943 QPC du 21 octobre 2021, *Commune du Port (Exclusion des communes d'outre-mer de la faculté de majorer les indemnités de fonction des élus municipaux des communes attributaires de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale)*, paragr. 6 et 7.

*communes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale, les dispositifs de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et du Fonds national de garantie individuelle des ressources, le législateur a entendu assurer aux communes un niveau de ressources voisin de celui précédant la réforme de la taxe professionnelle par la loi de finances pour 2010, sans pour autant garantir à chaque commune une compensation intégrale ; qu'en prévoyant des règles de répartition de la part de la dotation et du montant du prélèvement ou du reversement au titre du Fonds de garantie en cas de modification de périmètre, fusion, scission ou dissolution d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale, le législateur a également entendu prendre en compte la situation particulière résultant des modifications de la carte de l'intercommunalité ; que le critère de répartition "au prorata de la population" est un critère objectif et rationnel pour effectuer la répartition de montants perçus au titre d'une dotation et de montants prélevés ou reversés au titre d'un fonds de répartition des ressources ; que ce critère est en lien avec les objectifs poursuivis par le législateur ; que l'utilisation de ce critère n'entraîne pas en elle-même de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques »<sup>35</sup>.*

Le commentaire de cette décision soulignait, à cet égard, que « *Le principe de la compensation intégrale retenu par le législateur n'est pas [...] un principe que le législateur a souhaité appliquer pour chacune des collectivités concernées prises isolément, mais par catégorie de collectivités* ».

S'agissant, en revanche, de la seconde branche du grief, qui critiquait la rupture d'égalité résultant de la nouvelle règle de répartition introduite par la loi du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, le Conseil a censuré les dispositions contestées qui instaurent de manière pérenne une inégalité qui ne trouvait qu'une justification temporaire. En effet, le législateur ayant réservé l'application de cette nouvelle règle aux EPCI dont le périmètre était modifié à compter de 2012, le Conseil a jugé que « *s'il était loisible au législateur de procéder, dès 2012, à la substitution de nouveaux critères aux précédents critères qu'il avait retenus pour la répartition des montants de la [DCRTP] et des prélèvements ou reversements au titre du [FNGIR] en cas de modification de périmètre, fusion, scission ou dissolution d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale et de laisser subsister à titre transitoire une différence de régime selon la date de cette modification, il ne pouvait, compte tenu de l'objet de cette dotation et de ce Fonds, laisser subsister une telle différence de façon pérenne, sans porter une atteinte caractérisée à l'égalité devant les*

---

<sup>35</sup> Décision n° 2013-323 QPC du 14 juin 2013, *Communauté de communes Monts d'Or Azergues (Répartition de la DCRTP et du FNGIR des communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre lors de la modification du périmètre des établissements)*, cons. 8.

*charges publiques entre les communes et entre les établissements publics de coopération intercommunale* »<sup>36</sup>.

Le commentaire de cette décision relève qu'elle « illustre, en matière d'égalité devant les charges publiques, l'hypothèse d'une différence de traitement fondée sur la succession dans le temps de deux régimes juridiques qui n'est pas, en elle-même, inconstitutionnelle, mais qui le devient en raison de sa pérennité. À mesure que le fait générateur de la différence dans le temps s'éloigne, le lien entre la différence de traitement et la différence de situation s'estompe et il appartient au législateur, pour assurer le respect de l'égalité, d'adopter des dispositions transitoires pour faire disparaître une telle différence ».

Dans sa décision 2019-796 DC du 27 décembre 2019 précitée, le Conseil était saisi de certaines dispositions de l'article 16 de la loi de finances pour 2020 auxquelles les députés requérants reprochaient de ne prévoir, pour la compensation de la perte de la TH aux communes et EPCI en 2020, aucun mécanisme correcteur dans l'hypothèse où un transfert de fiscalité entre des communes et leur établissement public à fiscalité propre serait intervenu entre 2017 et 2020. Sur ce point, le Conseil a jugé : « pour l'imposition au titre de l'année 2020, la perte pour les communes comme pour les établissements publics de coopération intercommunale du produit de la taxe d'habitation est compensée par l'État en prenant en compte le taux de cette taxe appliqué en 2017 sans tenir compte des hausses et baisses intervenues depuis lors. Par conséquent, dans l'hypothèse où des communes et leur établissement public de coopération intercommunale auraient procédé en 2018 ou 2019 à un transfert de fiscalité se traduisant par des baisses et hausses corrélées du taux de la taxe d'habitation, ce transfert de fiscalité entre les communes et leur établissement public de coopération intercommunale serait sans influence sur le montant global de la compensation attribué à l'ensemble de ces collectivités territoriales en 2020 »<sup>37</sup>.

\* Plus récemment, dans sa décision n° 2021-982 QPC du 17 mars 2022, le Conseil constitutionnel était saisi des dispositions du paragraphe IV de l'article 16 de la loi du 28 décembre 2019 qui déterminaient les modalités de calcul d'un coefficient correcteur permettant de compenser la suppression de TH pour les communes. Ces dispositions étaient critiquées au motif que, dans la détermination des ressources supprimées pour les communes du fait de la réforme de la TH, le produit de la part additionnelle de la TH affectée par certaines communes aux syndicats de communes, dite « contribution fiscalisée », n'était pas pris en compte.

---

<sup>36</sup> *Ibid.* cons. 10.

<sup>37</sup> Décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019, *Loi de finances pour 2020*, paragr. 25.

Se plaçant sur le terrain de l'égalité devant les charges publiques, le Conseil constitutionnel s'est attaché à identifier l'objectif poursuivi par le législateur en créant ce mécanisme correcteur, qui s'inscrivait dans le cadre de la réforme de la TH opérée par la loi de finances pour 2020.

Il a relevé à cet égard que, afin de compenser la suppression progressive de cette taxe pour les communes, le législateur leur a attribué une nouvelle ressource fiscale (la part de TFPB perçue jusque-là par les départements) et, pour que le produit ainsi transféré corresponde au montant du produit de TH perdu par chaque commune, il a instauré un mécanisme correcteur. Dans ces conditions, les dispositions contestées avaient pour objet de préciser les éléments compris dans ce produit de TH perdu par les communes du fait de la réforme. Elles prévoyaient que, pour déterminer ce montant, le mécanisme correcteur prend en compte le produit de la TH sur les résidences principales perçu par chaque commune, calculé en appliquant à la base imposable constatée en 2020 le taux communal de TH de 2017. S'appuyant sur les travaux préparatoires de la loi de finances pour 2020, le Conseil a relevé sur ce point que, « *en instaurant ce mécanisme correcteur, le législateur a entendu compenser intégralement le produit de la taxe d'habitation perdu par les communes 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 communaux que la réforme visait à améliorer par cette suppression* »<sup>38</sup>.

Le Conseil a ensuite apprécié la rationalité des critères retenus par le législateur et, plus particulièrement, le choix de ne pas inclure dans l'assiette de TH perdue le produit de la part de taxe affecté à un syndicat de communes au titre de la contribution due par les communes associées.

Précisant la portée des dispositions contestées, telle qu'elle ressortait de la jurisprudence du Conseil d'Etat rappelée par la décision de renvoi, le Conseil a constaté que la compensation due à la commune n'incluait pas le produit de la part de taxe affecté au syndicat de communes au titre de sa contribution fiscalisée à un syndicat de communes. Dès lors, le Conseil a jugé que les dispositions contestées « *ont pour effet de priver les seules communes qui affectaient une part de leur taxe d'habitation à un syndicat de communes du bénéfice d'une compensation intégrale de la taxe d'habitation levée sur leur territoire* »<sup>39</sup>.

Il a alors estimé que, en n'intégrant pas dans l'assiette du mécanisme compensateur le produit de la taxe additionnelle de TH permettant le financement d'un syndicat de communes, le législateur avait introduit un critère dont les effets

---

<sup>38</sup> Décision n° 2021-982 QPC du 17 mars 2022, *Commune de la Trinité (Modalités de compensation de la suppression de la taxe d'habitation pour certaines communes membres d'un syndicat de communes)*, paragr. 12.

<sup>39</sup> *Ibid.*, paragr. 14.

sont en contradiction directe avec l'objectif de compensation intégrale qu'il poursuivait dès lors que, désormais, « *ces communes doivent contribuer au financement du syndicat soit au moyen d'une dotation budgétaire, soit par l'augmentation du montant des autres impositions acquittées par le contribuable local et affectées au syndicat* »<sup>40</sup>. Ce mécanisme méconnaissait donc pour ces communes et pour leurs contribuables l'objectif poursuivi par le législateur. Le Conseil en a conclu que le législateur avait méconnu le principe d'égalité devant les charges publiques.

## **B. – L'application à l'espèce**

\* Après avoir énoncé les exigences constitutionnelles applicables en matière d'égalité devant la loi et devant les charges publiques (paragr. 6 et 7), le Conseil constitutionnel a décrit l'objet des dispositions contestées, rappelant d'abord que le paragraphe V de l'article 16 de la loi du 28 décembre 2019 prévoit de compenser la perte induite par la suppression de la TH pour les EPCI à fiscalité propre en leur octroyant une fraction de TVA correspondant au montant du produit de TH ainsi perdu (paragr. 8).

Dans ce cadre, les dispositions que contestait la communauté d'agglomération requérante prévoient que le montant de TH à compenser pour chaque EPCI à fiscalité propre est calculé par référence aux bases d'imposition de 2020, auxquelles est appliqué le taux de TH intercommunal de 2017 (paragr. 9).

Ce sont les effets de cette référence à l'année 2017 que critiquait la communauté d'agglomération requérante. En effet, selon elle, la référence au taux de TH intercommunal voté en 2017 ne permettait pas de prendre en compte les évolutions du taux postérieures à cette date, et donc, à défaut de disposition particulière tenant compte du mécanisme de « débasage-rebasage » explicité plus haut, une telle référence avait, selon elle, pour conséquence de priver d'une compensation intégrale les EPCI à fiscalité propre issus d'une fusion entre un EPCI à FPU et un EPCI à FA intervenue après l'année 2017.

Afin d'apprécier la conformité des dispositions contestées au principe d'égalité, il appartenait au Conseil constitutionnel, dans le cadre défini par la jurisprudence précitée, d'examiner la pertinence de ce critère temporel avec l'objectif poursuivi par le législateur.

À ce titre, dans le droit fil de sa décision n° 2021-982 QPC du 17 mars 2022 précitée, le Conseil a d'abord rappelé que, en affectant aux EPCI à fiscalité propre une fraction de TVA, « *le législateur a entendu compenser intégralement le produit de la taxe d'habitation perdu notamment par les communes et leurs*

---

<sup>40</sup> *Ibid.*

*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 » (paragr. 10).*

Confrontant ensuite le critère critiqué à cet objectif, le Conseil a considéré, en premier lieu, que, « *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* » (paragr. 11).

Le Conseil en a déduit que la référence au taux intercommunal de TH de 2017 constituait un critère objectif et rationnel en lien avec l'objectif qu'il poursuivait (même paragr.).

En second lieu, le Conseil a jugé que la mise en œuvre de ce critère n'entraînait pas de rupture caractérisée de l'égalité entre les EPCI à fiscalité propre devant les charges publiques. À cet égard, il a constaté, d'une part, que les dispositions contestées permettent effectivement une compensation intégrale du produit de TH au regard des taux intercommunaux de 2017 (paragr. 12).

Le Conseil a considéré, d'autre part, que « *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* » (même paragr.).

Pour finir, après avoir relevé qu'elles n'instituaient, par elles-mêmes, aucune différence de traitement entre EPCI à fiscalité propre, le Conseil a jugé que les dispositions contestées ne méconnaissaient ni le principe d'égalité devant les charges publiques ni le principe d'égalité devant la loi (paragr. 13).

Les dispositions contestées se distinguaient à cet égard de celles censurées dans la décision du 17 mars 2022 qui, pour compenser la perte du produit de la TH perdu par les communes, renaient un critère (le taux communal) dont l'application aboutissait, contrairement à l'objectif du législateur de compenser intégralement la perte de ce produit, à ne pas compenser le produit de la part de

TH affecté par une commune à un syndicat de communes au titre de sa contribution.

À l'inverse, ainsi que le souligne la décision commentée, les dispositions examinées au cas présent retenaient un critère objectif et rationnel au regard de l'objectif du législateur. Et si, pour certaines fusion d'EPCI survenues après 2017, le Conseil a tenu compte du fait qu'il pouvait en résulter des compensations différentes, il a jugé qu'une telle circonstance, qui ne contredit pas l'objectif poursuivi par le législateur, n'entraînait pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.

\* Pour finir, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur le grief tiré de la méconnaissance des principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales.

De manière inédite, il a jugé que « *les établissements publics de coopération intercommunale ne constituent pas des collectivités territoriales au sens de l'article 72 de la Constitution* » (paragr. 14). Le Conseil a ainsi tiré les conséquences de ce que les EPCI, qui sont des personnes publiques rassemblant des communes en vue de partager l'exercice de certaines compétences, ne font pas partie de la liste des collectivités territoriales énumérées au premier alinéa de l'article 72 de la Constitution.

Dès lors, au regard de l'objet des dispositions contestées, le grief fondé sur la méconnaissance des exigences constitutionnelles de libre administration et d'autonomie financière était inopérant et ne pouvait donc qu'être écarté.

En conséquence, le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions contestées conformes à la Constitution.