

**LES
CARRÉS**



2022-2023
2^e édition

L'essentiel

du

DROIT DE LA FISCALITÉ LOCALE

**À jour des
dispositions
de la LFR 2022
du 16 août 2022**

Aurélien Baudu

G*ualino* un savoir-faire de **Lextenso**

2022-2023
2^e édition

L'essentiel

du

DROIT DE LA FISCALITÉ LOCALE

Aurélien Baudu

LES CARRÉS



Cette collection de livres présente de manière synthétique, rigoureuse et pratique l'ensemble des connaissances que l'étudiant doit posséder sur le sujet traité. Elle couvre :

- le Droit et la Science Politique,
- les Sciences économiques,
- les Sciences de gestion,
- les concours de la Fonction publique.

Aurélien Baudu est Professeur à l'Université de Lille. Chargé du cours magistral de principes généraux du droit fiscal en deuxième année de Licence à la faculté de droit, il assure parallèlement des cours au sein de l'IPAG et de l'IEP de Lille.

Du même auteur, chez le même éditeur :

Collection « Mémentos »

- Droit Fiscal, 11^e éd. 2022-2023.

Collection « Droit expert »

- Droit des procédures fiscales, 1^{re} éd. 2018-2019.



© 2022, Gualino, Lextenso
1, Parvis de La Défense
92044 Paris La Défense Cedex
EAN 9782297176057

Suivez-nous sur



www.gualino.fr

Contactez-nous gualino@lextenso.fr

PRÉSENTATION

La pédagogie en matière de fiscalité locale est indispensable tellement le maquis fiscal local est devenu confus et complexe au fil des ans. C'est loin d'être un jardin à la française ! L'objectif ici est de présenter de manière synthétique l'essentiel du droit de la fiscalité locale autour d'une approche historique et juridique afin de *(re)découvrir les « quatre vieilles » et leurs évolutions.*

Comme de nombreux auteurs le rappellent fréquemment, « en matière fiscale, ce qui est exceptionnel devient très vite temporaire et encore plus rapidement définitif » ! Sous la V^e République, la fiscalité locale n'a pas échappé à ce phénomène depuis l'ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959 portant réforme des impositions perçues au profit des collectivités locales, initiée par le Général de Gaulle durant la transition constitutionnelle. Comme la suppression de la patente, *l'abrogation de la taxe professionnelle* a été un sujet de débats politiques et juridiques pendant 30 ans, période durant laquelle se sont succédé abattements, dégrèvements, exonérations, réformes de l'assiette sur un impôt qualifié « d'imbécile » par le Président Mitterrand ! Comme la suppression de la taxe sur les portes et fenêtres, *la disparition programmée de la taxe d'habitation sur la résidence principale* a connu des péripéties nombreuses depuis sa mise en œuvre dans les années 1970. En 2013, le gouvernement Ayrault avait envisagé de la réformer en profondeur en introduisant dans son calcul le revenu des ménages, afin de la rendre plus progressive et moins injuste. En 2014, cette orientation demeure envisagée, mais le gouvernement Valls avait prévu de l'adoucir pour les foyers fiscaux les plus modestes. En 2017, sa suppression est lancée sous la présidence d'Emmanuel Macron et n'a pas été remise en question par le législateur depuis. Finalement, l'impôt direct local, en voie de disparition pour les entreprises (au titre de la suppression des impôts locaux de production), ne reposerait plus que sur les seuls propriétaires... Comme le disait Colbert, l'art de lever l'impôt consiste à plumer l'oie sans trop la faire crier ! *La multiplication des*

impositions indirectes locales (taxe trottoir, taxe sur le ski de fond, etc.), et l'émergence d'une fiscalité partagée avec l'État (TICPE, TVA, TSCA, etc.), met en évidence la difficulté de la réforme de la fiscalité locale en France.

Il faut se référer à la pratique, aux textes législatifs et réglementaires, et à la jurisprudence du Conseil constitutionnel ou du juge administratif pour comprendre les enjeux politiques, économiques, financiers et sociaux autour de l'impôt local. Peut-on encore parler d'une « organisation décentralisée » de la République en matière fiscale ? L'article 72-2 de la Constitution doit-il consacrer un *principe d'autonomie fiscale pour les collectivités locales* métropolitaines ? Faut-il priver le Conseil constitutionnel de la possibilité de censurer les réformes fiscales locales conduites par les gouvernements successifs qui dessaisissent lesdites collectivités d'un pouvoir fiscal sur plusieurs dizaines de milliards d'euros ? Inversement faut-il renforcer son office par une révision constitutionnelle innovante en matière de fiscalité locale ? Les recettes fiscales directes propres constituent-elles encore une « part déterminante » des ressources des collectivités locales ? Voici autant de questions auxquelles il n'est pas toujours aisé de répondre.

Ainsi, cet ouvrage se propose d'offrir quelques clefs de lecture, et de présenter l'ensemble des connaissances nécessaires à la compréhension du *droit de la fiscalité locale en France* de manière claire et structurée en quatre temps distincts :

- *le premier chapitre* revient sur *l'histoire de la fiscalité locale en France*, une oscillation entre une fiscalité indiciariaire et de répartition et une fiscalité de quotité ;
- *le deuxième chapitre* étudie *la structure de la fiscalité directe locale* assise sur les ménages (taxes foncières, taxe d'habitation, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, etc.) ;
- *le troisième chapitre* explique *la structure de la fiscalité directe locale assise* sur les entreprises (taxes foncières, CFE, IFER, CVAE, TASCOM, etc.) ;
- *le quatrième chapitre* examine le *réagencement de la fiscalité indirecte locale*, l'atteinte à l'autonomie fiscale locale, et le renforcement du contrôle de l'État.

Avec un souci constant de lisibilité, de clarté et d'intelligibilité, tant les règles relatives à la fiscalité locale deviennent obscures, confuses et incompréhensibles, cet ouvrage a été conçu comme une aide à l'apprentissage et à la compréhension de celles-ci à destination des étudiants en droit, en sciences politiques, en instituts d'études politiques, en AES ; et aux

préparationnaires des concours de la fonction publique de l'État ou de la sphère publique locale. Cet ouvrage est également destiné aux contribuables, citoyens et praticiens et curieux de la fiscalité locale française.

PLAN DE COURS

Présentation	3
Introduction – Présentation générale	13
Chapitre 1 – Histoire de la fiscalité directe locale en France	21
1 – Une fiscalité directe « locale » de répartition et indiciaire	21
■ <i>Une décentralisation fiscale remise en cause en France jusqu'à la fin du XIX^e siècle</i>	23
a) Une tentative avortée d'autonomie fiscale locale sous la Constituante	23
b) L'aménagement continu d'une déconcentration fiscale à partir de la Convention	24
■ <i>L'émergence d'une fiscalité locale dite « additionnelle » à partir de la fin du XIX^e siècle</i>	27
a) Les aménagements de la loi du 10 août 1871 au plan fiscal	27
b) Les développements de la loi du 5 avril 1884 au plan fiscal	28
2 – Vers une fiscalité directe locale de quotité ?	29
■ <i>La pérennité d'une fiscalité directe locale de répartition jusqu'en 1959</i>	29
a) L'absence de remise en cause majeure du système fiscal local sous la III ^e République	29

b) Le maintien du système fiscal des centimes additionnels sous la IV ^e République	31
■ <i>La réforme de la fiscalité directe locale, véritable serpent de mer depuis 1959</i>	31
a) La fin du système des « principaux fictifs » et des centimes additionnels	31
b) « L'éternelle réforme » de la fiscalité directe locale	34
Chapitre 2 – La structure de la fiscalité directe locale assise sur les ménages	39
<hr/>	
1 – Les contributions directes locales avec une assiette foncière	39
■ <i>Les contributions directes locales de détention foncière des ménages</i>	40
a) La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)	40
b) La taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)	49
■ <i>Les contributions directes locales d'(in)occupation foncière des ménages</i>	53
a) La taxe d'habitation (TH)	54
b) La taxation sur les logements vacants	61
2 – Les contributions directes locales à finalité environnementale	64
■ <i>La distinction des redevances locales pour services écologiques rendus</i>	64
a) La redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM)	65
b) Les autres redevances locales à finalité environnementale	67
■ <i>Les contributions directes locales à finalité environnementale</i>	70
a) La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)	70
b) La taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations	73
Chapitre 3 – La structure de la fiscalité directe locale assise sur les entreprises	75
<hr/>	
1 – Les contributions directes locales avec une assiette foncière	75
■ <i>Les contributions de détention foncière des entreprises</i>	76
a) La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)	76
b) La taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)	80

■ <i>Les contributions d'(in)occupation foncière des entreprises</i>	85
a) La cotisation foncière des entreprises (CFE)	85
b) La taxe sur les friches commerciales (TFC)	93
2 – Les contributions directes locales à finalité économique	96
■ <i>Les contributions assises sur les facteurs de production</i>	97
a) Les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER)	97
b) L'imposition forfaitaire sur les pylônes électriques	106
■ <i>Les contributions assises en fonction des résultats de l'entreprise</i>	107
a) La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	108
b) La taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	112
Chapitre 4 – Le réagencement de la fiscalité indirecte locale	117
<hr/>	
1 – La fiscalité indirecte partagée, une autonomie fiscale locale garrottée	117
■ <i>Un partage de fiscalité favorisé par l'élargissement de la notion de ressources propres</i>	118
a) La jurisprudence constitutionnelle latitudinaire de 2004	118
b) Sa mise en œuvre avec le partage de la fiscalité énergétique de l'État	119
■ <i>Un partage de fiscalité indirecte précipité par la disparition des impôts directs locaux</i>	119
a) La suppression définitive de la taxe professionnelle	120
b) La suppression progressive de la taxe d'habitation	120
2 – Une fiscalité indirecte locale partagée sous le contrôle de l'État	122
■ <i>La fiscalité indirecte locale partagée à rendement budgétaire élevé</i>	123
a) Le partage de la fiscalité énergétique (TICPE)	123
b) Le partage de la fiscalité sur la consommation (TVA)	127
■ <i>La fiscalité indirecte locale partagée à rendement budgétaire modéré</i>	131
a) Le partage de la fiscalité immobilière (DMTO)	132
b) Le partage de la fiscalité sur les immatriculations et les assurances	136

Liste des abréviations

AMF	Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANFR	Agence nationale des fréquences
APL	Aide personnalisée au logement
APUL	Administration publique locale
CAP	Contribution à l'audiovisuel public
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCID	Commission communale des impôts directs
CDVL	Commission départementale des valeurs locatives des locaux commerciaux
CET	Contribution économique territoriale
CFE	Contribution foncière des entreprises
CIBS	Code d'imposition des biens et services
CO ₂	Dioxyde de carbone
CPO	Conseil des prélèvements obligatoires
CRDS	Contribution au remboursement de la dette sociale
CROUS	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires
CSG	Contribution sociale généralisée
CV	Cheval-vapeur
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DMTG	Droits de mutation à titre gratuit
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux
DOM	Départements d'outre-mer
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
EPL	Établissement public local
FCTVA	Fonds de compensation pour la TVA
GCFP	Groupement de communes à fiscalité propre
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
GNL	Gaz naturel liquéfié
HLM	Habitation à loyer modéré
IFER	Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux
IFI	Impôt sur la fortune immobilière

IGF	Inspection générale des finances
IR	Impôt sur le revenu
IS	Impôt sur les sociétés
LiR	Librairie indépendante de référence
N3C	<i>Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel (Les)</i>
ODAL	Organismes divers d'administration locale
OFGL	Observatoire des finances et de la gestion publique locale
PLU	Plan local d'urbanisme
PME	Petite ou moyenne entreprise
POS	Plan d'occupation des sols
PSR	Prélèvement sur recettes
PTZ	Prêt à taux zéro
RATP	Régie autonome des transports parisiens
REOM	Redevance d'enlèvement des ordures ménagères
RER	Réseau express régional d'Île-de-France
RFN	Réseau ferré national
RFR	Revenu fiscal de référence
SCIAPP	Société civile immobilière d'accession progressive à la propriété
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SEM	Société d'économie mixte
SIE	Service des impôts des entreprises
SPIC	Service public industriel et commercial
TACA	Taxe d'aide au commerce et à l'artisanat
TASCOM	Taxe sur les surfaces commerciales
TAV	Taxe sur les achats de viande
TCA	Taxe communale additionnelle
TDA	Taxe départementale additionnelle
TDPF	Taxe départementale de publicité foncière
TEI	Taux effectif d'imposition
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TEOMi	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative
TF	Taxe foncière
TFB	Taxe sur le foncier bâti
TFC	Taxe sur les friches commerciales
TFNB	Taxe sur le foncier non bâti
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TFPNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
TH	Taxe d'habitation

THLV	Taxe d'habitation sur les logements vacants
TICFE	Taxe intérieure de consommation finale d'électricité
TICPE	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TIPP	Taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers
TLV	Taxe sur les logements vacants
TSC	Taxe spéciale de consommation
TSCA	Taxe spéciale sur les conventions d'assurance
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
ZFU	Zone franche urbaine
ZRD	Zone de restructuration de la défense
ZRR	Zone de revitalisation rurale
ZUS	Zone urbaine sensible

Présentation générale

La fiscalité locale est un *sujet récurrent dans le débat public* depuis longtemps en France. Par exemple, et sans être exhaustif, il est possible de recenser un certain nombre de rapports officiels sur la question de la réforme de la fiscalité locale ces dernières années jusqu'aux dispositions des lois de finances pour 2020 (suppression de la TH) et pour 2021 (diminution des impôts locaux de production – CVAE) réformant partiellement la fiscalité locale : Sénat, *Perspectives d'évolution de la fiscalité locale*, 2003 ; Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité locale*, 2010 ; Conseil des prélèvements obligatoires, *Fiscalité locale et entreprises*, 2014 ; Conseil économique social et environnemental, *Pour une réforme globale de la fiscalité locale*, 2018 ; Mission Richard-Bur, *Rapport au gouvernement sur la refonte de la fiscalité locale*, 2018. Enfin, la Cour des comptes publie chaque année (CJF, art. L. 132-8) un rapport, en deux fascicules, portant sur la situation financière, y compris fiscale, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Au préalable, il apparaît essentiel de définir la *notion d'imposition de toute nature*. L'impôt est une notion difficile à définir. Ce terme est empreint du latin *impositum* qui signifie « ce qui est imposé », et qui provient de *imponere*, qui signifie « imposer ». À la lumière de la définition traditionnelle de l'impôt, des critères permettent d'identifier clairement les principales caractéristiques d'un impôt, notion qui s'est élargie au fil du temps, autour de la catégorie des « impositions de toutes natures » que l'on retrouve en droit positif. Seule la définition donnée par Gaston Jèze est encore enseignée dans les facultés de droit (Bouvier M., *Introduction au droit fiscal et à la théorie de l'impôt*, 14^e éd., 2020, LGDJ, Systèmes ; Lamarque J., Négrin O. et Ayrault L., *Droit fiscal général*, 4^e éd., 2016, Litec). Elle est plutôt attribuée à Georges Vedel, ce dernier ayant procédé à

la réécriture authentique de la définition de Gaston Jèze de la manière suivante (*Vedel G., Cours de législation financière, 1954, Paris*): l'impôt est « une prestation pécuniaire prélevée régulièrement par voie d'autorité, à titre définitif, sans contrepartie directe, en vue de la couverture des charges publiques ». Cette définition insiste donc sur la nature même de l'impôt, notamment son caractère contraignant et le fait qu'il n'induit pas de contrepartie directe. Autrement dit, l'impôt, même lorsqu'il est local, ne constitue pas le prix d'un service public rendu. Enfin, le principe de nécessité de l'impôt est à nouveau affirmé dans cette définition classique ; à l'article XIII de la Déclaration des droits de 1789, la couverture des charges publiques est ainsi rappelée comme une exigence : « pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ».

Cette définition classique est souvent présentée comme restrictive, car elle ne tient pas compte des nouvelles finalités assignées à l'impôt, telles que ses fonctions incitatives et régulatrices, comme la fiscalité environnementale, et redistributrices, comme la fiscalité locale ou la fiscalité sociale. Au fil du temps, la notion d'impôt s'est élargie avec la catégorie des « impositions de toutes natures », qui s'identifie par la compétence du législateur et par un faisceau d'indices. En effet, le droit positif n'apporte pas de définition claire de l'impôt, puisque le constituant se contente d'énoncer que la loi « fixe les règles relatives à l'assiette, au taux et modalités de recouvrement des impositions de toutes natures » sans préciser ce qu'il convient d'entendre par cette notion (Const., art. 34, al. 5). Le législateur organique (LOLF, art. 1B, 2, 3, 10, 34, 35 et 51) évoque lui aussi les impositions de toutes natures sans apporter de précisions particulières sur la définition qu'il convient de retenir. Il a toutefois prévu une annexe explicative récapitulant les dispositions relatives aux règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures adoptées depuis le dépôt du projet de loi de finances de l'année précédente. Cette annexe précise, pour chacune de ces dispositions, la loi qui l'a créée, son objet, la période pendant laquelle il est prévu de l'appliquer et son effet, pour l'année de son entrée en vigueur et les trois années suivantes, sur les recettes de l'État ; des collectivités territoriales ; des tiers, autres que les organismes de sécurité sociale, bénéficiaires d'une ou de plusieurs impositions de toutes natures affectées (LOLF, art. 51-1° bis).

Il faut ainsi définir une frontière entre la catégorie des impositions de toutes natures et les autres prélèvements, qu'ils soient obligatoires (les cotisations sociales) ou non (les redevances pour services rendus). Cette frontière a été dessinée au fil des jurisprudences concordantes du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État, qui permettent d'y voir un peu plus clair sur ce que la catégorie des impositions de toutes natures contient, d'une part (les impôts et les taxes fiscales), et exclut, d'autre part (les cotisations sociales et les redevances pour services rendus). La distinction entre les impôts et les taxes fiscales est, dans une certaine mesure, largement artificielle, car les deux notions affichent de nombreuses spécificités communes, et il est souvent difficile de les

distinguer en pratique (Baudu A., *Droit fiscal*, 11^e éd., 2022, Gualino-Lextenso, Mémentos, p. 43 et s. ; Cabannes X., *Droit fiscal*, 16^e éd., 2020, Dalloz, Mémento, p. 17 et s. ; M. Collet, *Droit fiscal*, 7^e éd., 2019, PUF, *Thémis droit*, p. 20 et s.). Le terme « taxe » est généralement réservé aux prélèvements obligatoires fiscaux opérés lors de la fourniture d'un service public. Il est assez fréquent que la terminologie officielle utilisée par le législateur fiscal soit inappropriée. Par exemple, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ou non bâties (TFPNB) ou encore la taxe d'habitation (TH) constituent bien des « impôts » et non des « taxes » ; d'où l'intérêt d'une catégorie plus large intitulée « impositions de toutes natures », au sens que la Constitution attache à cette expression, regroupant deux familles de prélèvements fiscaux identifiés par l'emploi de termes distincts. Toutefois, les taxes fiscales se différencient des redevances pour services rendus sur plusieurs points :

- elles peuvent concerner des usagers potentiels du service et non seulement des usagers effectifs ;
- le lien d'équivalence entre le coût du service rendu et le montant à acquitter n'est pas requis ;
- elles ont un caractère obligatoire comme tout prélèvement fiscal ;
- elles relèvent de la compétence du législateur et non du pouvoir réglementaire.

Les ressources non fiscales locales sont donc exclues de la présente étude.

Le *périmètre de l'étude* doit ensuite être précisé. La fiscalité est souvent définie comme un « système d'imposition » dont bénéficie une catégorie de personnes, qu'elles soient de droit public ou de droit privé, lesquelles jouissent généralement du rendement budgétaire de l'impôt. Par exemple, la fiscalité sociale est un système d'imposition bénéficiant aux organismes de sécurité sociale – contribution sociale généralisée (CSG), contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), etc. Si l'on suit ce raisonnement, *la fiscalité locale serait alors un système d'imposition bénéficiant aux administrations publiques locales (APUL)*. Selon cette approche, en distinguant les impositions qui frappent les ménages et celles qui frappent les entreprises, c'est l'ensemble des ressources des communes, des départements, des régions et des structures intercommunales qui est en réalité étudié. Cela permet de distinguer la fiscalité partagée entre l'État et les collectivités territoriales et la fiscalité collectée par l'État, pour lesquelles les collectivités territoriales sont parfois associées au processus de liquidation (délibérations et vote des taux d'imposition), à destination de la sphère publique locale. La fiscalité locale est ici traitée sous différents angles :

- celui du régime d'imposition de la contribution économique territoriale (CET) ;
- celui de la taxe foncière et de la taxe d'habitation et des évolutions récentes décidées par le législateur ;

- celui des diverses taxes et redevances telles que les droits d'enregistrement et les taxes de publicité foncière, les taxes sur la publicité, etc. ;
- celui des règles liées à la coopération intercommunale.

Selon ce raisonnement, par l'expression « fiscalité locale », il s'agirait d'entendre **l'étude des règles et principes régissant la fiscalité « aux » collectivités locales comme objets de droit fiscal**.

La fiscalité est souvent définie comme un « système d'imposition » qui frappe une catégorie de personnes ou de biens, lesquels constituent ou forment l'assiette de l'impôt. Ainsi, la fiscalité personnelle est un système d'imposition qui frappe les personnes physiques et la fiscalité réelle est un système d'imposition qui frappe les biens. Si l'on suit ce raisonnement, la **fiscalité locale serait un système d'imposition frappant les administrations publiques locales**, qui comprennent :

- les collectivités territoriales (régions, départements, communes) ;
- les groupements de communes à fiscalité propre (GCFP) ;
- les organismes divers d'administration locale (ODAL), constitués des établissements publics locaux (EPL) tels que les centres communaux d'action sociale (CCAS) et les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), par exemple.

Il faudrait alors examiner les systèmes d'imposition applicables :

- soit en fonction de la personne morale de droit public concernée au plan local ;
- soit en fonction du service public local concerné (abattoirs publics, service public local d'assainissement, cantines, casinos, distribution d'électricité et d'eau, hôpitaux publics, établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, ordures ménagères, stationnement, transports publics, etc.).

Comme le soulignent certains membres de la doctrine (*v. not. Albert J.-L., Fiscalité et personnes publiques, 2012, LGDJ, Systèmes*), « les personnes publiques sont à la fois propriétaires, dispensatrices d'aides, prestataires de services, aménageurs, parfois même productrices de biens et peuvent se trouver en concurrence avec des personnes privées. Le développement d'activités payantes, lié à une volonté d'améliorer l'efficacité de la gestion publique, ne fait qu'amplifier l'assimilation au droit commun à laquelle seul le législateur, européen ou national, peut apporter des amodiations pour tenir compte des nécessités de l'intérêt général et des missions particulières que peuvent assumer les personnes publiques ». En appliquant ce raisonnement aux personnes publiques locales comme sujets de droit fiscal, un certain nombre de questions surgissent :

- Dans quels cas et comment les collectivités territoriales sont-elles soumises à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ?

- Peuvent-elles être soumises à d'autres impôts que la TVA, comme l'impôt sur les sociétés (IS), la contribution économique territoriale (CET) ou les taxes foncières (TF) ?
- Quelles sont les obligations fiscales de la collectivité territoriale lorsque l'exploitation d'une activité a été déléguée à une personne morale de droit privé ?

Selon ce raisonnement, par l'expression « fiscalité locale », il s'agirait également d'entendre *l'étude des règles et principes régissant la fiscalité « des » collectivités locales comme sujets de droit fiscal.*

La loi détermine les principes fondamentaux de la *libre administration des collectivités territoriales*, de leurs compétences et de leurs ressources (Const., art. 34, al. 13 et art. 72). L'article 72-2 de la Constitution a opéré une constitutionnalisation des principes applicables aux finances des collectivités territoriales et à la fiscalité locale. 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 ». 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. Il convient de préciser qu'*il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale* (Cons. const., 29 déc. 2009, n°2009-599 DC, Loi de finances pour 2010, § 64 : Rec. Cons. const., p. 218). L'autonomie financière, telle que définie par l'article 72-2 de la Constitution, figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit (Cons. const., 18 oct. 2010, n°2010-56 QPC, Département du Val-de-Marne, § 4 et 6). Cette autonomie financière est consacrée puisque les ressources propres des collectivités territoriales doivent représenter une *part déterminante de l'ensemble de leurs ressources*. La Constitution prévoit également que tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. La Constitution dispose que « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». Ce dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution a pour but de concilier le principe de liberté avec celui d'égalité par l'instauration de mécanismes de péréquation financière. Toutefois, la méconnaissance du principe de péréquation ne peut, en elle-même, être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité (Cons. const., 22 sept. 2010, n°2010-29/37 QPC, Commune de Besançon et autres, § 5). Plus récemment, le Conseil a validé le *mécanisme de « contractualisation »* entre l'État et les collectivités territoriales (Cons. const., 18 janv. 2018, n°2017-760 DC, Loi de programmation des finances publiques – LFPF 2018-2022, § 12 ets.), s'inscrivant dans le cadre d'une « négociation » prévue entre les préfets et les exécutifs de 340 grandes collectivités territoriales et intercommunalités, afin de maîtriser l'évolution des dépenses du secteur public

local, prévu par l'article 29 de la LPPF n°2018-32 du 22 janvier 2018 (*Douat E.*, « *La contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales : disparition ou évolution ?* », *RFDA*, 2021, p. 989 ; *Martin J.*, « *Les faux-semblants des contrats de maîtrise de la dépense publique* », *AJDA*, 2022, p. 340). Les requérants en contestaient le fondement. Il institue, selon eux, plutôt un **mécanisme d'« encadrement »** des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales en vue d'organiser leur « contribution » à la réduction des dépenses publiques et du déficit public, ce qui méconnaît selon eux la libre administration (Const., art. 72) et l'autonomie financière des collectivités territoriales (Const., art. 72-2). Cette disposition législative prévoit notamment la fixation pour chaque collectivité d'un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, sa modulation selon certains critères et l'application d'une « reprise financière » dans l'hypothèse où l'exécution budgétaire ne respecterait pas cet objectif, c'est-à-dire à un prélèvement sur les recettes de la collectivité, dont le montant sera fonction du dépassement constaté. Pour rejeter cette argumentation, le Conseil constitutionnel :

- a pris soin de rappeler que si le législateur peut assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des charges et obligations (Const., art. 34 et 72), c'est à la condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et leur portée ;
- a considéré qu'en instituant un mécanisme contraignant d'encadrement des dépenses réelles de fonctionnement de certaines collectivités territoriales, le législateur avait entendu mettre en œuvre l'**objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques** (Const., art. 34) ;
- a estimé que le mécanisme contesté par les requérants présentait une plasticité suffisante pour tenir compte des contraintes particulières pesant sur certaines collectivités (évolution de la population, nombre de logements, potentiel fiscal par habitant de la collectivité, conséquences financières des évolutions législatives ou réglementaires affectant le niveau des dépenses de fonctionnement) ;
- a validé le mécanisme de reprise financière en considérant que son montant est limité à 2 % des recettes de fonctionnement de la collectivité, mais que cette sanction ne peut trouver à s'appliquer qu'aux termes de la mise en œuvre d'une procédure contradictoire en présence du préfet, sous le contrôle éventuel du juge administratif.

Le Conseil constitutionnel a donc considéré que le législateur n'avait pas porté atteinte à la libre administration des collectivités territoriales (*Cons. const.*, 18 janv. 2018, n°2017-760 DC, LPPF 2018-2022, § 16). La conciliation est clairement opérée en faveur de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques (*Cabannes X.*, « *L'autonomie financière des collectivités*