

**La revue de presse juridique
du Master 2 Droit public
fondamental 2023-2024**



Discipline : Finances et fiscalité

Équipe n° 3

Période : Décembre 2023

**Lois financières (LF, LFFG, LFSS) et loi ordinaire à
portée financière (LPFP)
et les décisions du Conseil constitutionnel qui leur sont rattachées**

[Loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion \(LFFG\) pour 2023](#)

La loi de finances de fin de gestion pour 2023 a été promulguée le 30 novembre et publiée au Journal officiel du 1^{er} décembre. Comme le prévoit la loi organique du 28 décembre 2021 qui a créé cette nouvelle catégorie de lois, elle s'inscrit dans les objectifs de la loi de programmation des finances publiques 2023-2027. Elle prend en compte l'augmentation de la charge de la dette publique à hauteur de 3,8 milliards d'euros, qui s'explique par la hausse des taux d'intérêts et l'inflation. Elle intègre également la hausse des dépenses pour la défense liée aux surcoûts des opérations extérieures, de l'aide à l'Ukraine et des carburants. D'autres aléas qui n'avaient pas été prévus dans la loi de finances initiale ont été ajoutés par cette loi de finances de fin de gestion, tels que le soutien financier aux agriculteurs pour faire face aux crises. Pour respecter les conditions de l'équilibre, la loi assortit ces dépenses d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement supplémentaires, et en annule d'autres qui n'ont pas été mobilisés durant l'année.

Pour aller plus loin : Les lois de finances de fin de gestion ont été créées par la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques. Cette nouvelle catégorie de loi de finances remplace les lois de finances rectificatives de fin de d'année. Elles permettent de modifier les dispositions de la loi de finances initiale, de ratifier les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts, de modifier les plafonds fixés dans la loi de finances et de fixer l'équilibre budgétaire.

[Loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques \(LPFP\) pour les années 2023 à 2027](#)

La procédure d'adoption n'a pas été de tout repos pour cette loi, dont le premier projet a été présenté en Conseil des ministres le 26 septembre 2022. Après un premier échec de la commission mixte paritaire formée en décembre, le texte a été dépriorisé jusqu'à l'hiver 2023,

où le gouvernement l'a remis à l'ordre du jour. Le texte a été considéré comme adopté le 15 novembre 2023, après deux recours à l'article 49 al. 3 de la Constitution et le rejet des motions de censure subséquentes. La loi a été promulguée le 18 décembre, après que le Conseil constitutionnel saisi *a priori* a rendu une [décision de conformité le 14 décembre](#) dans laquelle il rappelle que, de jurisprudence constante, le pouvoir du Premier ministre d'utiliser la procédure de l'article 49 al. 3 de la Constitution n'est subordonné à aucune autre condition que celles posées par le texte. Le moyen, soulevé dans les saisines, selon lequel la procédure était irrégulière car l'article 49.3 avait été utilisé deux fois alors qu'il n'est possible d'y recourir qu'une fois par session pour une loi ordinaire (la loi de programmation des finances publiques étant une loi ordinaire), est écarté au motif que le premier recours a eu lieu durant une session extraordinaire, et le second durant une session ordinaire – soit deux sessions distinctes. De la même manière, l'article 49.3 ne s'oppose pas « *à ce que le Premier ministre puisse charger, en son absence, un ministre d'informer l'Assemblée nationale de sa décision d'engager la responsabilité du Gouvernement devant cette assemblée sur le vote d'un projet ou d'une proposition de loi* ».

Pour tenter de se conformer aux objectifs budgétaires européens, fixés à 3% de déficit public et 60% d'endettement, la loi propose des objectifs de baisse de ces deux critères en prévoyant 2,7% de déficit (contre 4,9% en 2023) et 108,1% d'endettement (contre 111,8% en 2023) d'ici à 2027. A ce titre, la loi de programmation des finances publiques (LFPF) prévoit notamment des plafonds de crédits dans le budget de l'Etat et des objectifs de dépenses sanitaires et sociales. Elle poursuit aussi un objectif de verdissement des dépenses de l'Etat, en élaborant une stratégie pluriannuelle de financement de la transition écologique et de la politique énergétique. Saisi par plusieurs groupes parlementaires d'opposition, notamment sur le fondement du recours au mécanisme de l'article 49 al. 3 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a suivi sa jurisprudence habituelle en la matière et jugé que la procédure législative avait bien été respectée.

Pour aller plus loin : Les lois de programmation des finances publiques ont été mises en place en 2008 afin de répondre aux exigences de l'Union européenne. Si ces dernières doivent avoir un cadre d'au moins trois ans, la pratique consiste plutôt à les adapter à la durée du quinquennat, comme c'est le cas pour la LFPF adoptée en décembre dont l'effectivité court de 2023 à 2027. Cette loi doit définir la trajectoire pluriannuelle des finances publiques, qui servira de référence pour les prochains exercices budgétaires.

Lecture conseillée : Commentaire de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 par la Direction des affaires juridiques. [\[En ligne\]](#).

[Loi n° 2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale \(LFSS\) pour 2024](#)

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 a été considérée comme adoptée le 4 décembre 2023 après le recours par l'exécutif à la procédure de l'article 49 al. 3 de la Constitution, et est entrée en vigueur le 26 décembre 2023. Elle se propose de renforcer la prévention et l'accès à la santé tout en luttant contre la fraude sociale en prévoyant, entre autres, de faciliter l'accès au vaccin contre le papillomavirus dès 11 ans et d'étendre les compétences des pharmaciens en matière de tests rapides d'orientation et de diagnostic de certaines

pathologies.

Saisi du contrôle de la loi par plusieurs groupes parlementaires d'opposition, notamment sur les fondements d'une atteinte au principe de sincérité budgétaire, à l'objectif de valeur constitutionnelle du droit à la protection de la santé tiré de l'alinéa 11 du préambule de la Constitution de 1946 et au principe de clarté et de sincérité du débat parlementaire, le Conseil constitutionnel a rendu une [décision de non-conformité partielle avec réserve le 21 décembre](#). Le juge constitutionnel considère ainsi que si le délai de 20 jours que l'article 47-1 de la Constitution accorde à l'Assemblée nationale pour voter la loi a été dépassé, ce dépassement n'a pas entraîné de réduction du temps de débat accordé au Sénat et ne constitue donc pas une irrégularité de nature à vicier la procédure législative. Il écarte également le grief de l'atteinte au principe de sincérité budgétaire, en se fondant notamment sur l'avis du Haut conseil des finances publiques. Toutefois, le Conseil constitutionnel censure des dispositions supprimant l'intervention systématique du service du contrôle médical de la caisse d'assurance maladie en considérant que si elles poursuivent l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude sociale, elles ont pour effet de priver de versement des indemnités journalières les assurés sociaux en incapacité physique de poursuivre ou reprendre le travail après constatation médicale. D'autres dispositions sont également censurées, telles que la possibilité pour le ministre de la Santé de prendre un arrêté limitant ou interdisant la prescription de médicaments en rupture d'approvisionnement, et plusieurs « cavaliers sociaux ».

Lecture conseillée : Commentaire de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 par la Direction des affaires juridiques. [[En ligne](#)]

[Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances \(LF\) pour 2024](#)

Pour faire adopter le projet de loi de finances pour 2024, l'exécutif a tiré profit des nombreux outils constitutionnels à sa disposition. Déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 27 septembre, le texte a été transmis au Sénat après un premier recours à l'article 49 al. 3 de la Constitution. À la suite de l'échec de la commission mixte paritaire pour trouver un texte de compromis, le gouvernement a à nouveau engagé sa responsabilité sur les deux parties du projet de loi le 18 décembre, puis une nouvelle fois le 19 décembre en lecture définitive. Le texte a été considéré comme adopté le 21 décembre 2023.

Aussitôt adoptée, la loi de finances pour 2024 a fait l'objet de trois saisines *a priori* du Conseil constitutionnel, les requérants invoquant notamment une procédure d'adoption irrégulière et une atteinte au principe de sincérité budgétaire. Le juge constitutionnel a rendu une décision de non-conformité partielle le 28 décembre, dans laquelle il estime que la Première ministre a engagé la responsabilité du gouvernement dans des « *conditions qui ne méconnaissent ni le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution, ni les exigences découlant de l'article 42 de la loi organique du 1^{er} août 2001* ». Concernant le droit d'amendement prévu par l'article 44 de la Constitution, il juge que ne constitue pas une irrégularité de procédure la circonstance que « *les amendements portant sur la première partie et l'ensemble des missions de la seconde partie [n'ont] pas pu être examinés* » du fait du recours à l'article 49.3 de la Constitution. Écartant également le grief de l'atteinte au principe de sincérité budgétaire énoncé à l'article 42 de la Constitution, le Conseil constitutionnel valide

l'article 30 de la loi, qui prévoyait une réduction d'impôt sur le revenu pour les dons effectués en vue d'assurer la conservation et la restauration du patrimoine immobilier religieux appartenant à des personnes publiques et qui avait été déféré au motif qu'il porterait atteinte au principe de laïcité. Il censure toutefois plusieurs articles et dispositions – notamment l'article 31 de la loi qui révisait le Code général des impôts pour exonérer de certains impôts les fédérations sportives internationales reconnues par le Comité international olympique, au motif que ce dispositif méconnaissait le principe d'égalité devant les charges publiques (art. 13 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen) en ce que la différence de traitement fiscal qu'il mettait en œuvre n'était pas fondée sur des critères objectifs et rationnels. Douze « cavaliers budgétaires » ont également été censurés. Après la décision constitutionnelle, la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 a été publiée au Journal officiel du 30 décembre 2023. Le [décret d'application de la loi](#) a été pris le 29 décembre.

Sur le plan des mesures budgétaires, la loi de finances prévoit de réduire le déficit public à 4,4% du produit intérieur brut (PIB) en 2024, soit un montant total de 146,9 milliards d'euros d'après les estimations du ministère de l'Économie et des Finances. Le texte prévoit également que la part de dette publique se stabilise à 109,7% du PIB. Ces deux prévisions s'inscrivent dans la trajectoire de diminution du déficit public sous les 3% du PIB d'ici 2027, définie par la loi de programmation des finances publiques adoptée le 18 décembre 2023. La loi de finances pour 2024 définit le périmètre des dépenses de l'État à 491,9 milliards d'euros, en baisse par rapport au budget initial de la loi de finances pour 2023 qui s'élevait à 496,1 milliards. Enfin, les budgets alloués aux ministères pour l'exercice 2024 révèlent les priorités du gouvernement en matière de politiques publiques. Quatre secteurs bénéficient ainsi de hausses de crédits budgétaires : l'Éducation nationale (+ 4,1 milliards), la transition écologique (+ 3,6 milliards), la politique de l'emploi (+ 2,4 milliards) et les ministères régaliens¹ (+ 4,7 milliards).

La loi de finances pour 2024 contient aussi de nombreuses mesures fiscales touchant notamment à l'indexation sur l'inflation du barème de l'impôt sur le revenu (art. 2), au régime fiscal du plan d'épargne avenir climat (art. 3), à la réduction d'impôt pour souscription au capital des sociétés (art. 13), au maintien du plafond de 1 000€ pour les dons aux associations caritatives (art. 15), à la défiscalisation des pourboires (art. 28), à l'imposition minimale des multinationales et grands groupes nationaux (art. 33), au crédit d'impôt en faveur de l'industrie verte (art. 35), au soutien aux territoires ruraux et à la politique de la ville (art. 35), à la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (art. 79), à l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (art. 81), au régime de la franchise de TVA (art. 82), aux tarifs d'accise sur les énergies (art. 92), aux dépenses fiscales défavorables à l'environnement (art. 94), à l'utilisation d'énergie renouvelable dans les transports (art. 95), à la taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance (art. 100), à la réforme des redevances des agences de l'eau (art. 101) et aux mesures relatives à la lutte contre la fraude aux finances publiques (art. 112 à 117).

Lectures conseillées : Le ministère de l'Économie a mis en ligne plusieurs guides permettant

¹ Cette hausse résulte des lois de programmation sectorielles du ministère des Armées (loi de programmation militaire 2024-2030), du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer (loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur) et du ministère de la Justice (loi d'orientation et de programmation du ministère de la Justice 2023-2027).

d'identifier les principaux changements que vont occasionner les mesures prévues dans la loi de finances pour 2024 [pour les particuliers](#) et [pour les entreprises](#).

Arrêts des juridictions administratives

Conseil d'État, Chambres réunies, 8 déc. 2023 – n° 472587

Publié au Lebon

L'arbitrage de dividendes, aussi appelé « CumCum », est une pratique d'optimisation fiscale qui se fonde sur les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 119 bis du Code général des impôts. Celui-ci prévoit que les distributions de dividendes donnent lieu à une retenue à la source lorsqu'elles bénéficient à des personnes qui n'ont pas leur domicile fiscal ou leur siège en France. Par cette formulation, la loi n'interdit pas formellement la pratique consistant, pour les bénéficiaires étrangers, à transférer leurs titres à des entités domiciliées en France (généralement des banques) juste avant la perception des dividendes afin de ne pas être imposés au titre de leur domiciliation hors du pays – puis à les récupérer une fois la distribution réalisée.

Si la pratique existe depuis longtemps, elle est tout particulièrement sous le feu des projecteurs médiatiques depuis 2018. Face à cet intérêt soudain pour le sujet, l'administration fiscale a publié en février 2023 des [commentaires relatifs](#) à l'article 119 bis du Code général des impôts, qui l'interprétaient comme applicable au « *bénéficiaire effectif* » d'une distribution, c'est-à-dire « *la personne qui a le droit d'en disposer librement* », dès lors que celle-ci est domiciliée hors de France – peu important alors que le récipiendaire direct des distributions soit bien domicilié en France. Cette interprétation permettait donc de contourner la pratique du « CumCum » en neutralisant, aux yeux de l'administration fiscale, la personne interposée entre l'entité distributrice et le bénéficiaire effectif.

Toutefois, la Fédération bancaire française, organisation professionnelle regroupant plusieurs entreprises bancaires, a introduit un recours en excès de pouvoir contre ces commentaires administratifs. Dans cet arrêt du 8 décembre 2023, le Conseil d'État s'est prononcé sur leur régularité en estimant que l'administration, en ajoutant aux dispositions législatives, avait agi hors de son champ de compétence. Cependant, le juge ne se contente pas d'annuler les commentaires litigieux : il glisse aussi dans son arrêt une remarque à destination de l'administration, en précisant que l'article L. 64 du Livre des procédures fiscales relatif à la répression des abus de droit peut constituer un fondement utile pour écarter les actes qui, tout en étant légaux, « *n'ont pu être inspirés par aucun autre motif que celui d'éluder [...] les charges fiscales que l'intéressé [...] aurait normalement supportées* ».

Lecture conseillée : MARQUESGOMES, I. « Le Conseil d'État annule les commentaires administratifs relatifs au mécanisme du “CumCum” », *Les Nouvelles Fiscales* n° 1346.

Conseil d'État, Chambres réunies, 8 déc. 2023 – n° 458968

Publié au Lebon

Saisi d'une affaire dans laquelle une société de droit français avait déduit du calcul de son bénéfice net le montant de dommages-intérêts infligés par le tribunal fédéral du district du Kansas, le Conseil d'État a apporté des précisions sur la qualification à donner à de tels dommages-intérêts au regard des obligations fiscales. L'article 39 du Code général des impôts prévoit en effet que si le bénéfice net d'une activité commerciale est établi sous déduction de toutes charges, les sanctions pécuniaires et pénalités ne sont en revanche pas déductibles. Or, dans le cas d'espèce, la cour administrative d'appel de Versailles avait considéré que les dommages-intérêts payés par la société constituaient des indemnités accordées à des victimes, et non des sanctions non-déductibles du bilan de l'exercice imposable. Le Conseil d'État a censuré cette solution en jugeant que les dommages-intérêts prononcés par une autorité étrangère du fait de la méconnaissance d'une obligation légale ont, par leur portée dissuasive, le caractère d'une sanction pécuniaire. Ils ne peuvent donc être déduits du bilan commercial imposable au titre de l'article 39 du CGI.

Lecture conseillée : DEBOISSY, F. « Les *punitive damages* sont des sanctions pécuniaires interdites de déduction », *Droit fiscal* n° 4, 25 janvier 2024.

Conseil d'État, 10e et 9e chambres réunies, 6 déc. 2023 – n° 470726

Mentionné au Lebon

Dans cet arrêt, le Conseil d'État a jugé que les documents reçus et produits par les agents de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) dans le cadre de la recherche et la constatation d'infractions pénales ne constituent pas des documents administratifs communicables au titre des articles L. 300-1 et suivant du Code des relations entre le public et l'administration. Toutefois, si ces mêmes documents sont produits ou reçus dans le cadre de la recherche et la constatation des manquements aux dispositions du Code de la consommation ou s'ils relèvent des contrôles administratifs prévus à l'article L. 511-14 du même code, ils doivent alors être qualifiés d'administratifs au sens de cette disposition en ce qu'ils sont susceptibles de donner lieu à des sanctions administratives, et sont communicables sur demande.

Pour aller plus loin : Cet arrêt offre au Conseil d'État l'opportunité de compléter sa jurisprudence relative aux documents administratifs. Le juge avait déjà exclu du domaine de ces documents les pièces ayant vocation à constater des faits passibles d'une sanction pénale ([CE, 19 février 2014, Sté Speed Rabbit Pizza](#)). À l'inverse, il avait considéré que sont des documents administratifs les pièces qui ont vocation à constater des faits faisant encourir une sanction administrative ([CE, 1^{er} mars 2004, Sté Imagerie médicale Nivolet](#)). Le Conseil d'État confirme ici la nature administrative des documents susceptibles de donner lieu à des sanctions administratives, « *quand bien même ils seraient par la suite transmis à une juridiction* ».

Conseil d'État, 9e et 10e chambres réunies, 12 déc. 2023 – n° 464740

Mentionné au Lebon

Le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser les éléments que l'administration doit prendre en compte pour caractériser un régime fiscal étranger privilégié (autrement dit un « paradis fiscal ») au sens de l'article 238 A du CGI. L'affaire concernait une société française qui avait demandé de déduire de l'impôt sur les sociétés des redevances versées à une société

chypriote. Pour rejeter une demande formée sur le fondement de ce dispositif, l'administration doit en principe démontrer que la société bénéficie d'un régime fiscal privilégié à l'étranger, c'est-à-dire qu'elle n'y est pas imposée, ou à un montant inférieur à la moitié de l'imposition à laquelle elle serait soumise en France. Dans cet arrêt, le Conseil d'État a apporté des détails sur ce régime de preuve, en affirmant que l'administration doit apporter « *tous les éléments circonstanciés sur le traitement fiscal effectif auquel est soumis le bénéficiaire dans le pays où il est domicilié ou établi ou, à défaut, sur les modalités selon lesquelles y sont imposées des activités du type de celles qu'il exerce, en prenant en compte, dans un cas comme dans l'autre, l'ensemble des impositions directes sur les bénéfices ou les revenus* ».

Or, dans le cas d'espèce, l'administration avait étudié le régime fiscal chypriote et avait constaté que celui-ci prévoyait une exonération totale d'imposition pour les sociétés constituées à Chypre dont le capital est détenu par des non-résidents lorsque la source des revenus et le dirigeant sont situés hors du pays. Le dirigeant de la société concernée dans l'affaire résidant au Togo, la société requérante bénéficiait bien d'un régime fiscal privilégié dans la mesure où, alors qu'elle aurait été imposée à 33,1% en France, elle était exonérée d'impôt à Chypre. Le Conseil d'État confirme donc la solution de la cour administrative d'appel de Bordeaux, qui avait donné raison à l'administration pour rejeter la demande de la société requérante.

Lecture conseillée : ERSTEIN, L. « Déduction des rémunérations versées dans un paradis », *Droit fiscal* n° 51-52, 21 décembre 2023.

Conseil d'État, 9e et 10e chambres réunies, 12 déc. 2023 – n° 470038

Mentionné au Lebon

Saisi d'une affaire relative à une distribution de dividendes entre société-mère et société-fille, le Conseil d'État a eu l'occasion d'apporter des précisions sur la mise en œuvre de la procédure de répression des abus de droit en matière fiscale prévue par l'article L. 64 du Livre des procédures fiscales (LPF). Dans cette affaire, deux associés d'une société de droit français avaient créé une société de droit luxembourgeois, qu'ils détenaient chacun pour la moitié, et avaient apporté l'intégralité de leurs actions françaises au capital de la société nouvellement créée. Par ce montage, la société française a pu verser des dividendes à sa société-mère au titre des années 2009, 2010 et 2011 notamment. À l'issue d'un contrôle fiscal ultérieur, l'administration a estimé que la société de droit luxembourgeois, qui était « dépourvue de substance économique réelle », créait une interposition artificielle entre la société française et les associés et avait pour but exclusif de permettre à ces derniers de ne pas être assujettis à l'imposition sur la cession des actifs de la société. L'administration a donc mis en œuvre le mécanisme de l'article L. 64 du LPF, qui lui permet d'écarter des actes constitutifs d'un abus de droit, notamment parce qu'ils visent à éluder ou atténuer les charges fiscales que le contribuable aurait normalement supportées. Ce faisant, elle a soumis les requérants à des cotisations supplémentaires au titre de l'impôt sur le revenu en considérant que les dividendes versés par la société-fille à la société-mère devaient être regardés comme ayant été versés directement entre les mains des deux associés.

Face au juge administratif, les requérants arguaient qu'ils auraient pu parvenir au même résultat fiscal en procédant par d'autres moyens légaux, et que par conséquent le montage qui leur était reproché n'avait en réalité pas eu pour effet d'éluder ou d'atténuer les charges fiscales qu'ils auraient dû supporter. À ce moyen, le Conseil d'État répond que s'il est vrai que l'administration ne peut pas mettre en œuvre la procédure de l'article L. 64 du LPF lorsque les

actes litigieux n'ont ni éludé, ni atténué les charges fiscales, en revanche « la circonstance que l'intéressé aurait pu réduire cette charge de manière identique en faisant le choix de passer ou de réaliser d'autres actes que ceux argués d'abus de droit » ne fait pas obstacle à ce qu'il soit recouru à cette procédure. De ce fait, l'administration n'a pas commis d'erreur en jugeant que les dividendes devaient être vus comme ayant été versés directement entre les mains des associés.

Conseil d'État, 9e et 10e chambres réunies, 12 déc. 2023 – n° 470249

Mentionné au Lebon

Le juge administratif a eu l'occasion, dans cet arrêt, de préciser la notion de « bijou » au sens du I de l'article 150 VI du CGI. Relèvent ainsi de cette catégorie les « *objets ouvragés, précieux par la matière ou par le travail, destinés à être portés à titre de parure* », peu important qu'ils soient composés ou non de métaux précieux.

Pour aller plus loin : Cette précision définitionnelle revêt une importance particulière en matière fiscale, puisque la cession de bijoux à titre onéreux est soumise à une taxe forfaitaire en vertu des articles 150 VJ à 150 VM du CGI.

Conseil d'État, Chambres réunies, 15 déc. 2023 – n° 468253

Mentionné au Lebon

Saisi d'une demande relative à des retenues sur prestations sociales, le Conseil d'État a précisé les pouvoirs dont dispose l'administration pour récupérer les indus sociaux. À la suite d'un contrôle, la requérante a vu en 2015 ses droits au revenu de solidarité active (RSA) suspendus et a été déclarée redevable de plusieurs indus. En juin 2018 et juin 2019, la caisse d'allocations familiales dont elle relève a rouvert ses droits au RSA et à la prime d'activité à compter du 1^{er} juin 2018. Toutefois, l'établissement a retenu sur ces prestations nouvelles les indus non-réglés dont la requérante était redevable depuis 2015. Le tribunal administratif de Toulouse, saisi d'une demande d'annulation des décisions par lesquelles l'administration a opéré ces retenues et de conclusions tendant au paiement des prestations à partir du 1^{er} juin 2018, a rejeté ces demandes. La requérante se pourvoit en cassation contre ce jugement en soutenant que la caisse d'allocations familiales ne pouvait pas opérer, sur des prestations à venir, de retenue se rapportant à des droits ouverts au titre d'une période antérieure.

Le Conseil d'État commence par rappeler qu'en vertu de l'article L. 553-2 du Code de la sécurité sociale, « *l'organisme payeur peut [...] procéder à la récupération de l'indu par retenues sur les échéances à venir dues [...] au titre du revenu de solidarité active* ». Se référant ensuite aux travaux préparatoires de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, il juge que le législateur a entendu, par cette disposition, permettre à l'administration de récupérer de récupérer des indus sociaux par retenues sur des échéances à venir même lorsque celles-ci se rapportent à des droits ouverts au titre d'une période antérieure. Le juge de première instance n'a donc pas commis d'erreur de droit en rejetant la demande d'annulation des décisions opérant les retenues et la demande de remboursement des sommes qui auraient été perçues si ces retenues n'avaient pas été réalisées.

Lecture conseillée : Les [conclusions du rapporteur public](#) Janicot sont précieuses pour mieux saisir la technicité juridique de cet arrêt complexe.

Conseil d'État, 3e et 8e chambres réunies, 20 déc. 2023 – n° 488692

Renvoi de QPC au Conseil constitutionnel

Le Conseil d'État a été saisi d'une demande de renvoi de question prioritaire de constitutionnalité (QPC) portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 250, II de la loi de finances pour 2019 tel que modifié par la loi de finances pour 2020. Cette disposition prévoit la reconduite automatique, le 1^{er} janvier de chaque année, du prélèvement opéré au titre des dotations d'intercommunalité. Pour la commune requérante, ce système porte atteinte au principe d'égalité devant la loi et devant les charges publiques, et au principe de libre administration des collectivités territoriales. Le juge administratif a estimé que cette question, qui remplissait par ailleurs toutes les autres conditions de renvoi, présentait un caractère sérieux en ce que sa version initiale avait été déclarée inconstitutionnelle par le Conseil constitutionnel dans une [décision QPC du 15 octobre 2020](#) et que les mêmes dispositions modifiées en 2020 sont « *substantiellement identiques* » à l'ancienne version. La question a donc été renvoyée au Conseil constitutionnel.

Conseil d'État, 8e et 3e chambres réunies, 21 déc. 2023 – n° 488282

Mentionné au Lebon

Cette affaire a été l'occasion pour le Conseil d'État d'allonger la liste des obligations pour lesquelles le juge du référé peut accorder une provision au sens de l'article R. 541-1 du Code de justice administrative (CJA). Une propriétaire foncière avait introduit auprès du tribunal administratif de Strasbourg un recours tendant au versement d'une provision équivalant au montant de la taxe foncière qu'elle estimait avoir versée à tort au titre des années 2019 et 2020. Le juge strasbourgeois a admis qu'une imposition acquittée à tort constitue une créance sur l'État pour laquelle un contribuable peut obtenir le versement d'une provision en référé, et a condamné l'État à verser une provision à la requérante. Saisi du pourvoi formé contre cette ordonnance, le Conseil d'État a confirmé la compatibilité entre une imposition indûment acquittée et la procédure du référé-provision, mais a tout de même annulé la décision du tribunal en ce qu'elle ne démontrait pas que l'obligation alléguée par la requérante n'était pas sérieusement contestable, comme l'exigeait l'article R. 541-1 du CJA.

Pour aller plus loin : Le Conseil d'État avait déjà admis de longue date que le juge du référé peut accorder une provision à un assujetti disposant d'une créance sur l'État au titre du droit au remboursement de crédits de TVA ([CE, 10 juillet 2002, SARL Grey Diffusion](#)).

Arrêts des juridictions judiciaires

Cour de cassation, 13 déc. 2023 – n° 23-83.893

Publié au Bulletin

La Cour de cassation a eu à se prononcer sur le champ d'application de l'article 67 bis I du Code des douanes. Dans cette affaire, un dispositif de surveillance avait été mis en place

par des agents des douanes sans que le procureur de la République en ait été préalablement informé, alors que l'article invoqué dispose que « *les agents des douanes habilités [...] peuvent procéder sur l'ensemble du territoire national, après en avoir informé le procureur de la République et sauf opposition de ce magistrat, à la surveillance de personnes contre lesquelles il existe une ou plusieurs raisons plausibles de les soupçonner d'être les auteurs d'un délit douanier [...]* ». La Cour de cassation estime toutefois que cet article ne s'applique que dans les hypothèses où les agents des douanes ont agi hors des limites de leur compétence territoriale, et ce quelle que soit la nature des opérations de surveillance réalisées. Cette condition n'étant pas remplie dans le cas d'espèce, la Cour rejette le pourvoi.

[Cour de cassation, 20 déc. 2023 – n° 22-17.612](#)

Publié au bulletin

En France, les biens professionnels peuvent être exonérés de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF, devenu impôt sur la fortune immobilière en 2018). Sont notamment concernés par cette exonération, en vertu de l'article 885 R du Code général des impôts – abrogé en 2018 mais applicable aux faits de l'espèce –, les locaux d'habitation loués meublés par des loueurs professionnels qui retirent de cette activité plus de 50 % des revenus pris en compte dans l'assiette imposable du foyer fiscal au titre de l'impôt sur le revenu. C'est cette condition de prépondérance des revenus tirés de l'activité de location qui était au cœur de cet arrêt, par lequel la chambre commerciale de la Cour de cassation a jugé qu'elle s'apprécie au regard du bénéfice industriel et commercial net annuel dégagé par l'activité et non au regard des recettes brutes tirées de cette activité.

Pour aller plus loin : La Cour de cassation respecte, dans cet arrêt, la position officielle du gouvernement telle qu'elle ressort d'une récente réponse du ministre de l'Économie à des questions parlementaires ([Rép. min. n° 12910, 27 août 2020](#)).

Juridictions financières

[Cour des comptes, 3e section, 11 déc. 2023 – n° S-2023-1470](#)

Dans cet arrêt, rendu après cassation et renvoi par le Conseil d'État d'un jugement précédent, la Cour des comptes a apporté des précisions sur l'étendue du contrôle des pièces justificatives par le comptable public. Elle estime que le comptable doit s'assurer que les pièces demandées sont fournies, complètes, précises et cohérentes au regard de la catégorie de la dépense définie dans la nomenclature applicable. Il ne lui revient toutefois pas de contrôler la légalité de ces documents justificatifs. Or, dans le cas d'espèce, le ministère public soutenait que le comptable aurait dû vérifier que les bénéficiaires d'un versement remplissaient des conditions d'emploi prévues à l'article D. 714-61 du Code de l'éducation avant de procéder à la mise en paiement. Considérant que ce contrôle ne relève pas des missions d'un comptable public, et estimant que le défendeur avait réalisé un contrôle juridique approprié des pièces justificatives, la Cour des comptes prononce un non-lieu à charge.

Cour des comptes, 3e section, 11 déc. 2023 – n° S-2023-1438

La chambre contentieuse de la Cour des comptes s'est penchée sur un recours formé contre trois comptables du Centre hospitalier Intercommunal de Montdidier-Roye (CHIMR) sur les exercices 2017 à 2019. Après avoir confirmé sa propre compétence pour connaître de l'affaire et déterminé que le régime de l'ancienne responsabilité personnelle et pécuniaire était applicable au regard de la date à laquelle a été introduit le premier réquisitoire, la chambre s'est appuyée sur sa jurisprudence habituelle pour trancher le litige, en rappelant notamment que pour engager la responsabilité des comptables publics du fait du non-recouvrement de créances, le juge doit vérifier si sa diligence était « *adéquate, complète et rapide* » et doit qualifier un préjudice financier pour la personne publique concernée – le comptable pouvant apporter la preuve que même sans manquement, la créance n'aurait pas pu être recouvrée.

Juridictions européennes

1. Cour de justice de l'Union européenne et Tribunal

CJUE, 5 et 14 déc. 2023, n° C-451/21 P et C-454/21 P et n° C-457/21 P

Arrêt de Grande chambre (Engie) et arrêt de la 2^e chambre (Amazon)

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a rendu, les 5 et 14 décembre, deux arrêts issus de pourvois contre des jugements du Tribunal. Dans ces affaires, deux entreprises (Engie et Amazon) avaient été destinataires de rescrits fiscaux par lesquels l'administration fiscale luxembourgeoise leur avait permis de bénéficier d'une réduction du taux effectif d'impôt pour les filiales d'Engie, et pour Amazon d'un transfert des bénéfices réalisés en Europe vers une société tierce exonérée d'impôts. La Commission européenne avait, dans le cadre de sa mission de contrôle de la conformité au droit européen des aides accordées par les États (article 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), jugé que ces rescrits constituaient des aides d'État incompatibles avec le marché intérieur et demandé aux entreprises concernées de rembourser au Luxembourg les impôts qu'elles auraient normalement versé si ces mesures fiscales avantageuses n'avaient pas été prises. Le Tribunal, saisi par les deux sociétés, a confirmé pour l'une (Engie) le bien-fondé de la décision de la Commission européenne et rejeté son recours, et estimé pour l'autre (Amazon) que la Commission n'avait pas établi l'existence d'un avantage sélectif constitutif d'une aide d'État illégale. Des pourvois contre ces deux arrêts ont été formés devant la Cour de justice.

La CJUE rappelle, dans les deux affaires, que pour apprécier le caractère illégal d'une aide, la Commission doit procéder en deux temps : tout d'abord, elle doit identifier quel est le système de référence, c'est-à-dire le régime fiscal « normal » applicable dans l'État ; elle doit ensuite démontrer que la mesure prise par l'État déroge à ce système en introduisant une

différenciation entre entreprises placées dans une situation comparable – autrement dit, un avantage sélectif. Or, dans le cas d’Engie, la Cour estime que la Commission a commis une erreur dans l’identification du système de référence en ne tenant compte ni de l’interprétation que le Luxembourg fait de sa propre législation, ni de la pratique administrative habituelle des autorités luxembourgeoises en la matière. Elle annule donc le jugement du Tribunal qui donnait raison à la Commission. Pour le cas d’Amazon, si la Cour reconnaît que le Tribunal a commis plusieurs erreurs de droit dans son appréciation de l’examen réalisé par la Commission pour qualifier une aide incompatible avec le marché intérieur, elle procède toutefois à une substitution de motifs pour juger que la Commission n’a pas établi l’existence d’un avantage sélectif, et rejette de ce fait le recours formé par l’institution européenne.

Lecture conseillée : FOURNIER, A. « La malédiction du contentieux des aides d’État en matière de *rulings* », *Droit fiscal* n° 50, 15 décembre 2022.

Tribunal de l’UE, 20 déc. 2023, aff. jointes n° T-383/21, T-384/21, T-385/21, T-387/21, T-388/21, T-389/21 et T-397/21

Arrêts de la 8e chambre élargie

Cet arrêt du Tribunal de l’Union européenne est notable en ce qu’il illustre le pouvoir de la juridiction européenne de moduler dans le temps les effets de ses décisions. Plusieurs banques françaises et allemandes avaient introduit un recours contre une décision du Conseil de résolution unique ayant fixé le montant des contributions ex ante des établissements du secteur bancaire au fonds de résolution unique pour l’année 2021. Le Tribunal, ayant jugé que la décision litigieuse n’avait pas été suffisamment motivée, en a déduit la violation de l’article 41 §2 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne faisant obligation aux organes de l’Union de motiver leurs décisions. Toutefois, alors qu’il annule la décision du Conseil de résolution unique en raison de cette violation, le Tribunal rappelle qu’en vertu de la jurisprudence de la Cour de justice de l’Union européenne, les effets d’un acte annulé pour violation des formes substantielles peuvent être maintenus lorsque les effets immédiats de son annulation entraîneraient des conséquences négatives graves ([CJUE, 15 juillet 2021, Landesbank Baden-Württemberg](#)), comme une atteinte à la mise en œuvre d’une directive contribuant à la stabilité de la zone euro.

CJUE, 21 déc. 2023, n° C-288/22

Arrêt de la 3e chambre

Dans cette affaire, une personne physique était membre du conseil d’administration (CA) de plusieurs sociétés anonymes (SA) de droit luxembourgeois. Ses activités visaient à « recevoir les rapports des dirigeants ou des représentants des sociétés concernés, à discuter des propositions stratégiques, des choix des dirigeants opérationnels, des problèmes liés aux comptes de ces sociétés et de leurs filiales ainsi que des risques que celles-ci encourent ». Elle a perçu, au titre de ces activités, des tantièmes sur les bénéfices réalisés par les SA – et a reçu, en conséquence, un bulletin de taxation d’office aux fins de la TVA pour l’année 2019. Estimant ne pas mener d’activité économique en sa qualité de membre des conseils d’administration, elle a contesté cette décision.

Les juridictions luxembourgeoises ont demandé à la Cour de justice de l'Union européenne si les membres d'un conseil d'administration d'une SA de droit luxembourgeois exercent une activité économique au sens du paragraphe §1 de l'article 9 de la directive TVA. Elles ont également demandé si cette disposition devait être interprétée en ce sens que l'activité d'un membre du CA d'une SA de droit luxembourgeois est exercée de façon indépendante.

La Cour de justice répond dans cet arrêt préjudiciel que l'activité menée par le membre d'un CA constitue une activité économique au sens de la directive TVA, car l'intéressé « *a perçu, en contrepartie de son activité [...], une rétribution* » sous forme de tantièmes ou de sommes forfaitaires. Quant au caractère indépendant, la Cour de justice a rappelé sa jurisprudence [*IO c. Inspecteur van de rijksbelastingdienst*](#) du 13 juin 2019, qui impose de vérifier l'existence d'un lien de subordination hiérarchique. En l'occurrence, le juge européen estime que l'intéressé « *a organisé librement les modalités d'exécution de son travail et qu'il a perçu lui-même les émoluments constituant ses revenus* ». Toutefois, elle constate également qu'il n'agissait pas pour son compte ni sous sa propre responsabilité, et ne supportait pas le risque économique lié à son activité. De ce fait, il n'exerçait pas cette activité en tant qu'indépendant.

CJUE, 21 déc. 2023, CDIL, n° C-96/22

Arrêt de la 5e chambre

Dans cet arrêt, la Cour de justice de l'Union européenne a eu à connaître de deux questions préjudicielles. La première portait sur la conformité d'une réglementation étatique mettant en œuvre un quota de mise en consommation des cigarettes sur les quatre derniers mois de l'année à l'article 34 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) interdisant les restrictions quantitatives à l'importation et les mesures d'effet équivalent. Le juge européen a rappelé que si la libre circulation des marchandises est un principe fondamental strictement protégé par le TFUE, la législation interrogée ne peut être considérée comme une restriction car elle n'empêche pas formellement les importations de cigarettes. La Cour s'accordant toutefois pour estimer qu'elle est susceptible de constituer une mesure d'effet équivalent, elle vérifie s'il existe une justification telle que prévue à l'article 36 du TFUE ou motivée par une exigence impérieuse d'intérêt général. La réglementation ayant pour objectif d'éviter que des stocks soient constitués une fois connus les taux d'accise de l'année suivante, la Cour estime que la justification alléguée par l'État, à savoir la lutte contre l'évasion fiscale, est bien un motif impérieux d'intérêt général. Le juge européen relève aussi, alors même que cet argument n'avait pas été avancé par l'État, que la réglementation en cause visait la protection de la santé publique, qui est une exigence d'intérêt général. Elle juge, en définitive, que la mesure, quoique restrictive, était justifiée et proportionnée au but poursuivi.

La deuxième question portait sur le fait de savoir si la facturation à des taux d'accises entrés ultérieurement en vigueur en cas de dépassement du quota de mise en consommation de cigarettes était contraire au droit européen. La Cour rappelle que l'exigibilité des droits d'accises, et donc leur taux, est définie au moment de la mise en consommation du produit. Elle juge en outre que ces droits doivent rester harmonisés entre les États. Face à l'objectif d'harmonisation poursuivi par le législateur européen, la Cour juge que la mesure, bien que motivée par un objectif de lutte contre l'évasion fiscale, est contraire au droit européen.

2. Cour européenne des droits de l'Homme

[CEDH, 7 déc. 2023, Waldner c. France, n° 26604/16](#)

La Cour européenne des droits de l'Homme a eu à connaître d'une affaire relative à un dispositif fiscal français, prévu par l'article 158 du Code général des impôts (aujourd'hui abrogé), qui consistait à majorer de 25% les impôts dus au titre des revenus professionnels non commerciaux lorsque le contribuable n'était pas adhérent d'un organisme de gestion agréé. Ces organismes ont pour mission principale d'assister les adhérents dans la tenue de leur comptabilité et leurs démarches de déclarations fiscales, cette assistance visant notamment à fiabiliser les déclarations afin de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales. Si l'adhésion à ces organismes ne constitue pas une obligation, elle permettait toutefois avant 2005 de bénéficier d'un abattement de 20% sur les revenus imposables ; depuis 2006, cet abattement a été remplacé par une majoration de 25% de l'assiette des revenus imposables pour les non-adhérents.

L'affaire portée devant la Cour européenne concernait un avocat qui, ayant refusé d'adhérer à un organisme de gestion agréé, a vu l'assiette de ses revenus imposables majorée de 25% chaque année entre 2006 et 2011, pour un montant d'impôt supplémentaire total de près de 50 000€. Après une première réclamation rejetée par l'administration fiscale en 2009, le contribuable a saisi successivement le tribunal administratif de Paris, la cour administrative d'appel de Paris puis le Conseil d'État en arguant que ce dispositif portait atteinte à son droit de propriété, car il créait une imposition sur des revenus fictifs. Tous ses recours et pourvois ont été rejetés, chaque juridiction ayant estimé que le dispositif ne constituait qu'une mesure corrective de compensation et non une sanction du contribuable non adhérent. Après une nouvelle demande préalable formée devant l'administration fiscale en 2012, au titre des majorations portant sur les années 2009 à 2011, et trois nouveaux rejets de ses recours et pourvois juridictionnels, le requérant a saisi la Cour européenne des droits de l'Homme en invoquant une violation de l'article 1 du protocole n° 1 à la Convention.

Dans l'arrêt, la Cour européenne rappelle que lorsqu'elle étudie les atteintes portées à l'article 1 du protocole n° 1 (P1) à la Convention, son appréciation porte sur l'équilibre entre les impératifs de l'intérêt général – notamment la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales – et ceux de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu ([SA Dangeville c. France, 16 avril 2002](#)). Toutefois, si les moyens employés par l'administration doivent être proportionnés au but poursuivi, la Cour rappelle que s'agissant de la matière fiscale, les États conservent une grande marge d'appréciation dans la mise en œuvre de dispositifs visant un intérêt général ([Chassagnou c. France, 29 avril 1999](#)). Dans le cas d'espèce, le juge européen considère que la mesure litigieuse poursuivait bien un but légitime : celui d'inciter à la transparence des déclarations fiscales afin d'assurer le paiement de l'impôt. Toutefois, il estime que la majoration ayant pour effet d'imposer un revenu non-perçu (donc fictif) à des contribuables qui déclarent leurs revenus de bonne foi est contraire à la « *philosophie générale du système basé sur les déclarations du contribuable présumées faites de bonne foi et correctes* », c'est-à-dire du système déclaratif qui repose sur une « *présomption d'exactitude et de sincérité des déclarations* ». Les moyens employés par l'administration ne sont ainsi pas proportionnés au but poursuivi, la majoration ayant entraîné pour le contribuable une surcharge financière considérable qui a porté atteinte à son droit de propriété protégé par l'article 1 P1.

Lecture conseillée : « Majoration de 25 % des bénéficiaires professionnels en cas de non-adhésion à un OGA : possibilité de réclamation », *Les Nouvelles Fiscales* n° 1346, 15 janvier 2024.

Autres dispositions législatives et réglementaires

1. Lois et règlements adoptés

[Loi n° 2023-1232 du 22 décembre 2023](#)

Le Parlement a autorisé l'approbation d'une convention fiscale entre la France et le Danemark et la ratification d'une convention entre la France et la Grèce. Ces deux textes visent à éliminer la double imposition sur le revenu et à prévenir l'évasion et la fraude fiscales.

[Ordonnance n° 2023-1210 du 20 décembre 2023 portant création du titre V du livre IV du code des impositions sur les biens et services](#)

Une ordonnance parue au Journal officiel du 21 décembre 2023 a inséré un Titre V dans le Livre IV du Code des impositions sur les biens et services (CIBS). Ce texte poursuit, d'après le rapport au Président qui l'accompagnait, trois objectifs : compléter le CIBS en y intégrant les dispositions législatives régissant les impositions dans les secteurs de la communication, de la culture et du numérique ; transférer du Code général des impôts (CGI) et du Code des douanes vers les codes sectoriels les dispositions non-fiscales qui ont vocation à figurer dans ces codes ; et apporter divers ajustements techniques aux dispositions existantes du CIBS pour simplifier les dispositions et améliorer la sécurité juridique.

[Arrêté du 22 décembre 2023 constatant divers tarifs et seuils de régimes d'impositions relatifs à certaines impositions sur les biens et services](#)

Un arrêté du 22 décembre 2023 pris par le ministère de l'Économie modifie à la hausse les taux d'imposition sur l'accise des alcools, des tabacs, du transport aérien de passagers et de marchandises, du transport maritime de passagers à destination d'espaces naturels protégés et sur la distance parcourue sur le réseau autoroutier concédé.

2. Projets et propositions de lois

[Proposition de loi portant définanciarisation de la dette publique](#)

Une proposition de loi a été déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale le 21 décembre et renvoyée à la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. Motivée par la décision de l'agence de notation Standard & Poor's de maintenir la note de la dette publique française au niveau AA « avec perspective négative », cette proposition de loi critique, dans l'exposé des motifs, le fait que la dette publique d'un État soit placée sur

les marchés au lieu de « *demeurer sous contrôle démocratique et populaire* ». Relevant toutefois que cette situation n'a pas toujours eu cours en France (la dette publique française était levée hors-marché de 1948 à 1966 notamment) et que la hausse de l'endettement public depuis 1990 est pour un tiers expliquée par la seule hausse des taux d'intérêts, le député auteur de la proposition suggère de sortir la dette publique des marchés en obligeant les établissements de crédit à employer au moins 15% de leurs fonds propres en obligations assimilables du Trésor.

3. Bulletin officiel des Finances publiques (BoFip)

BOFIP-GCP-23-0047 du 19/12/2023 : Instruction Comptable Commune

Publiée au BoFip le 19 décembre par la Direction générale des Finances publiques, l'instruction comptable commune est un document (applicable aux opérations de comptabilité générale de l'exercice 2024) qui décrit les modalités de mise en œuvre du recueil des normes comptables des organismes dépendant de l'État. Après avoir délimité son propre champ d'application aux organismes publics des alinéas 4 à 6 de l'article 1 du décret GBCP « *à l'exception des établissements publics appliquant le recueil de normes comptables des organismes de sécurité sociale* », l'instruction détaille les modalités de présentation des états financiers et de comptabilisation des lignes comptables, ainsi que les modalités de changements de méthodes, d'estimations comptables et de corrections d'erreurs.

4. Actes des institutions européennes

Règlement 2023/2831 du 13 décembre 2023

Les aides *de minimis* sont des aides qui pourraient être qualifiées d'aides d'État mais qui échappent aux restrictions de l'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en raison de leur faible montant. Le règlement 2023/2831 modifie ces aides, en rehaussant le seuil maximum des aides *de minimis* pour les entreprises chargées de services d'intérêt économique général (750 000€ sur 3 ans par entreprise, contre 500 000€ auparavant) et pour les autres entreprises (300 000€ par entreprise sur 3 ans, contre 200 000€ auparavant). Enfin, le règlement renforce l'obligation faite aux États de surveiller l'enregistrement des informations relatives aux aides *de minimis* octroyées.

Réexamen de la gouvernance économique

Les ministres des Finances des États-membres de l'Union européenne ont marqué un nouveau pas en faveur de la réforme du Pacte de stabilité et de croissance. Un mandat de négociation a été approuvé avec le Parlement européen pour réviser le volet préventif du règlement, tandis que le volet correctif a fait l'objet d'un accord de principe pour lancer une consultation du Parlement européen. Cette réforme aurait pour conséquence d'adapter les règles relatives aux dépassements des seuils de 3% de déficit public et de 60% d'endettement aux caractéristiques de chaque État, d'allonger la période d'ajustement des finances publiques à

sept ans (au lieu de quatre actuellement) en cas de dépassement si les États mettent en œuvre des investissements et des réformes structurelles, et de faire de la trajectoire des dépenses publiques l'indicateur central de l'évaluation des situations des États.

Règlement financier : accord entre le Conseil et le Parlement

Le 7 décembre 2023, le Conseil et le Parlement européen sont parvenus à un accord provisoire sur le règlement financier de l'Union européenne. Ce texte, qui établit les principes et les procédures relatives au budget de l'Union, a été révisé pour être aligné sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027, et pour améliorer et simplifier les règles budgétaires européennes. Les intérêts financiers de l'Union européenne seront ainsi mieux protégés, et les institutions et organes européens pourront désormais passer des marchés au nom des États afin d'assurer une meilleure gestion économique en temps de crise. Si le projet est formellement adopté par le Conseil et le Parlement, ce règlement entrera en vigueur le 2 août 2018.

La réforme du MES rejetée par l'Italie

Le 21 décembre, les députés italiens ont rejeté la ratification de la révision du Mécanisme européen de stabilité (MES). Conclu en 2021 par les États membres de la zone euro, l'accord sur la réforme du MES demeure donc inapplicable, son entrée en vigueur étant subordonnée à l'approbation de tous les parlements des 20 pays membres de la zone euro.

Pour approfondir : Le MES, parfois appelé « FMI européen », a été créé en 2012 par un traité intergouvernemental. Il vise à assurer la stabilité financière au sein de la zone euro en fournissant, sous condition de réformes strictes, une assistance financière aux pays de la zone en proie à des difficultés de financement. La révision du MES prévoyait notamment d'accorder des prérogatives supplémentaires en matière de surveillance des États et de mettre en place un filet de sécurité pour le Fonds de résolution unique.

Autres publications et actualités

1. Rapports et études

Rapport intermédiaire du Trésor sur les enjeux économiques de la transition carbone

En décembre 2023, la Direction générale du Trésor a publié un rapport intermédiaire sur les enjeux économiques de la transition vers la neutralité carbone, dans lequel est rappelée la nécessité de cette transition. En effet, d'après les chiffres du GIEC, si aucun effort mondial de décarbonisation n'est fait, la température mondiale risque d'augmenter de 3° C (et jusqu'à 4° C en France) d'ici la fin du siècle par rapport à la période préindustrielle. Outre les conséquences écosystémiques évidentes d'un tel phénomène, de telles hausses auraient aussi

un impact considérable sur l'économie, en générant notamment une perte de capital et une réduction de la productivité engendrée par les fortes chaleurs.

Référé de la Cour des comptes : « Instauration d'une obligation de certification des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements de taille importante »

L'article 47-2 de la Constitution pose le principe selon lequel « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ». Sur la base de cette disposition, la loi NOTRe de 2015 a mis en place une expérimentation de la certification des comptes des collectivités locales. Alors que cette expérimentation devait durer jusqu'en août 2024, le gouvernement a rendu dès décembre 2023 son rapport final au Parlement, dans lequel il préconise de réserver la certification des comptes aux collectivités les plus grosses, et sur une base facultative. En réaction à cette suggestion, la Cour des comptes a adressé un référé au gouvernement le 11 décembre 2023 en insistant sur la nécessité d'instaurer une obligation de certification pour les régions et départements, mais aussi pour les communes et groupements de collectivités en fonction de leur taille et des enjeux financiers en présence.

2. Autres actualités

L'agence de notation S&P maintient la note de la France

Le 1^{er} décembre, l'agence de notation S&P a maintenu pour la France la note de crédit de AA avec « *perspective négative* » du fait d'un déficit et d'une dette publique qui demeurent élevés. Cette annonce intervient quelques mois après l'abaissement de la note de la France au rang AA- par l'agence Fitch, et le maintien de la note au rang Aa2 avec perspective stable par l'agence Moody's en octobre.

Réélection du président du Comité des finances locales et nouveau programme de travail

Le 5 décembre 2023, le Comité des finances locales a réélu son président sortant, André Laignel, pour un mandat de 3 ans. Ce sera son cinquième mandat consécutif. Ce Comité, qui répartit les dotations de l'État aux collectivités, est aussi saisi de tout projet de décret ayant une incidence sur les finances locales, et peut émettre un avis sur tout sujet d'actualité relatif aux ressources financières des collectivités. A l'occasion de sa réélection, A. Laignel a annoncé que la réforme des dotations globales de fonctionnement serait la priorité de ce mandat.

L'euro fête ses 25 ans

Le 30 décembre 2023, plusieurs personnalités européennes se sont prononcées sur le 25^e anniversaire de l'euro, monnaie désormais commune à 20 pays. De la naissance du projet dans les années 1980 à sa concrétisation le 1^{er} janvier 1999 dans onze États européens, l'euro est désormais devenu un « *gage de souveraineté* » qui fait toutefois face à plusieurs défis, parmi lesquels sa remise en question à l'occasion de crises financières.

La Réserve fédérale américaine a 110 ans

Le 23 décembre 1913, le président américain Woodrow Wilson signait la loi fondant la Réserve fédérale (*Federal Reserve System*, ou FED). 110 ans plus tard, le bilan est positif pour l'institution financière, devenue la plus puissante de la planète. Acteur-clé de la politique économique américaine, mais également mondiale du fait de la domination du dollar américain sur le système financier international, la FED a à son actif plusieurs succès légaux tels que l'adoption du *Banking Act* de 1935 créant un comité de politique monétaire et donnant au Conseil des gouverneurs de la Réserve fédérale un pouvoir contrôle sur les banques régionales. Aujourd'hui, la FED et la BCE ont un fonctionnement en apparence très proche, notamment parce qu'elles recourent toutes deux aux mêmes outils comme les taux directeurs ou les rachats de dettes publiques et privées.

Lancement d'une cellule anti-fraude aux aides publiques

Le ministre délégué chargé des Comptes publics a annoncé le lancement d'une cellule de fraude aux aides publiques, qui s'inscrit dans le cadre de la feuille de route gouvernementale contre la fraude fiscale, sociale et douanière présenté en mai 2023. Cette structure aura pour missions principales d'identifier les risques de fraudes et de coordonner les actions en matière de lutte contre la fraude aux finances publiques. Ses premiers travaux porteront sur la fraude à la rénovation énergétique.

3. Livres et manuels

LAINÉZ CALDERON, Yoletth. *Les attentes légitimes en droit international économique.* L'Harmattan, coll. Droit international, 7 décembre 2023, 392 pages.

COLLECTIF. *La loyauté en droit économique : Mélanges en l'honneur de Yves Picod.* Dalloz, coll. Etudes, mélanges, travaux, 7 décembre 2023, 770 pages.

BORGETTO, Michel & LAFORE, Robert. *Droit de la sécurité sociale.* 20^e éd. Dalloz, coll. Précis, 7 décembre 2023, 1394 pages.

Sélection d'articles de doctrine

CHASTAGNARET, Manuel. « Règles fiscales dérogatoires : une ligne de crête risquée », *Les Nouvelles Fiscales* n° 1344, 15 déc. 2023.

CROCHET D'ANGLADE, Julian. « Traitement fiscal des influenceurs : un rendez-vous à ne pas manquer pour le droit français », *Droit fiscal* n° 49, 7 décembre 2023.

DOSSIER. « Cinq ans d'application de la loi relative à la lutte contre la fraude fiscale : bilan et perspectives », *Droit fiscal* n° 51-52, 21 déc. 2023.

LIGNEREUX, Bastien. « L'imposition minimale sur les bénéficiaires des multinationales : genèse d'une réforme fiscale mondiale », *Revue européenne et internationale de droit fiscal* n° 273, déc. 2023.

MASCLET DE BARBARIN, M. « Formes et réformes de l'impôt sur la fortune en France », *Revue européenne et internationale de droit fiscal* n° 273, déc. 2023.

MAVROULI, R. « L'État de droit et les incitations économiques dans la crise des valeurs : Surveiller, sanctionner, punir ou rien de tout cela », *Politique européenne* n° 80, 21 déc. 2023, pp. 34-55.

MEURANT, C. « Que reste-t-il de l'arrêt Casanova ? », *AJDA* n° 42, 11 déc. 2023.

PEHAU, N. & VERGALLO, L. « Le juge financier peut retenir l'importance de l'enjeu financier pour qualifier la gravité de la faute », *AJDA* n° 44, 25 déc. 2023.

REILLAC, A. « Les aviseurs fiscaux : le miroir aux alouettes du fisc », *Les Petites Affiches* n° 012, 31 déc. 2023.

RIBET, Fabrice. « Les pertes de recettes des collectivités et leur compensation par l'État », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 49, 11 déc. 2023.

RINGLER, S. « Les défis de la transparence extra-financière en faveur du verdissement de la finance », *Droit et Patrimoine* n° 341, 1er déc. 2023.

SLAMA, Alain. « Le juge financier de la santé », *Revue de droit sanitaire et social*, Hors-série du 31 déc. 2023.

STANKIEWICZ, L. « L'activité fiscale des organisations internationales (OCDE/G20) », *Revue européenne et internationale de droit fiscal* n° 273, déc. 2023.