

# La revue de presse juridique du M2 DPF 2024-2025



**Discipline** : Finances publiques et droit fiscal

**Période** : octobre 2024

**Groupe n°1**

## ACTUALITÉS JURIDIQUES

### ACTUALITÉ 1 : Les finances publiques de l'État et locales déficitaires, quelles implications juridiques ?

#### Publication de nombreux rapports nationaux et supranationaux sur le déficit actuel des finances publiques :

Le mois d'octobre a d'abord été marqué par une dénonciation par plusieurs organismes de l'état actuel des finances publiques en France. Nous avons sélectionné [l'avis du Haut Conseil des Finances Publiques](#) (ci-après HCFP) du 8 octobre 2024 sur les projet de loi de finances (ci-après PLF) et projet de loi de financement de la sécurité sociale (ci-après PLFSS) pour 2025, qui nous semble le plus pertinent dans le cadre de cette revue.

Le 8 octobre 2024, le HCFP a alerté sur le fait que la France est désormais le troisième pays le plus endetté de la zone euro, derrière la Grèce et l'Italie, et a appelé la France à une « *vigilance accrue et des efforts immédiats et soutenus dans la durée* »<sup>1</sup>. De tels constats ne sont pas sans rappeler la [procédure ouverte par le Conseil de l'Union européenne le 26 juillet dernier](#), sur recommandation de la Commission européenne, pour déficit public excessif contre la France, pour irrespect des critères budgétaires qu'elle impose. L'avis du HCFP va dans le même sens, en retenant que le déficit public prévu par le Gouvernement<sup>2</sup> pour 2024 est très largement supérieur au seuil de 3 points de PIB exigé par l'Union européenne<sup>3</sup>. Quant à la prévision de déficit public du Gouvernement pour 2025, bien qu'elle paraisse conforme aux exigences européennes, le HCFP a jugé trop fragiles les moyens prévus par le Gouvernement pour l'atteindre, et a donc recommandé à la France de plutôt engager un effort structurel important, reposant en majeure partie sur une hausse des prélèvements obligatoires, pour lui permettre d'honorer à nouveau ses engagements européens en 2025.

En toute hypothèse, un tel constat ne modifiera pas concrètement le droit des finances publiques, d'autant qu'aucune procédure n'a abouti à une punition de l'État membre visé, mais c'est néanmoins la pratique dudit droit qui est appelée à évoluer sous ces constats.

<sup>1</sup> Point 108 de [l'avis du HCFP](#)

<sup>2</sup> 6,1 points de PIB

<sup>3</sup> [Règlement \(UE\) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement \(CE\) n° 1466/97 du Conseil](#)

➤ Pour aller plus loin : Rapport de l'agence de notation Moody's du 25 octobre 2025 qui maintient la note de la dette française tout en indiquant « une perspective négative ».

### **Nécessité de l'adoption d'un budget euro-compatible :**

Dans cette perspective, la détermination du budget se fait dans un contexte de nécessaire redressement des finances publiques, afin d'éviter tout accroissement du déficit et toute condamnation par la Commission européenne.

➤ **Discussion sur une nouvelle loi de programmation des finances publiques, le 5 octobre 2024 :**

Ainsi, le Premier ministre a affirmé que la loi de programmation actuelle, bien que de faible portée normative, sera pour partie modifiée. En effet, le HCFP a indiqué que « *la LPFP pour les années 2023 à 2027, pourtant promulguée il y a moins d'un an, constitue déjà une référence dépassée, du fait de la forte dégradation de la situation des finances publiques en 2023 et 2024* »<sup>4</sup>, les prévisions de cette LPFP faisant l'objet d'écart trop élevés avec les prévisions de déficit structurel pour 2024 et 2025 et la dépense publique hors crédit d'impôt depuis 2022.

➤ **Un budget euro-compatible : un objectif difficilement atteignable au vu du contexte parlementaire :**

Toutefois, la réduction des finances publiques semble être un objectif difficilement atteignable, eu égard à la configuration parlementaire actuelle qui, durant le mois d'octobre 2024, n'a pas permis de faire émerger une majorité claire quant aux mesures budgétaires destinées à résorber le déficit. En effet, après avoir largement augmenté les impôts concernant la partie consacrée aux recettes, les députés ont modifié la section du budget concernant les dépenses, souvent en y ajoutant des crédits supplémentaires. En somme, l'exercice se révèle particulièrement difficile et cette situation jette de sérieux doutes sur la conformité du futur budget aux exigences bruxelloises. Le jeudi 31 octobre 2024, le Gouvernement a présenté son plan de rétablissement des comptes publics devant l'Union européenne<sup>5</sup>, qui doit rendre, courant novembre, son avis sur les prévisions budgétaires qui y figurent.

### **ACTUALITÉ 2 : Les projets de lois de finances pour 2025 et les amendements parlementaires**

#### **Rejet du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes pour l'année budgétaire 2023 :**

Le 14 octobre 2024, la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes pour l'année budgétaire 2023 a été rejetée par le Parlement, qui a adopté une motion de rejet préalable par cent huit voix contre cinquante. C'est la troisième loi d'approbation qui fait l'objet d'une telle opposition parlementaire<sup>6</sup>.

Pour rappel, ces lois permettent d'arrêter définitivement le montant des recettes et des dépenses de l'État, afin de décrire la situation financière qui en découle. Elles sont nécessaires pour le Parlement, puisqu'elles lui permettent de vérifier si l'autorisation parlementaire, traduite dans l'approbation par celui-ci des lois de finances, a été correctement respectée. En outre, comme l'explique Michel Bouvier, Professeur de droit public, cette loi « *constitue un intérressement précieux d'aide à la décision pour le budget suivant* »<sup>7</sup>. Dans cette perspective, ce troisième rejet du projet de loi d'approbation des comptes semble regrettable puisque traduisant une asymétrie entre l'autorisation budgétaire, et donc parlementaire, et son exécution.

<sup>4</sup> Point 98 de l'avis du HCFP, dans le titre *Observations sur le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses des PLF et PLFSS et la cohérence de l'article liminaire des PLF et PLFSS, au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel et de dépenses des administrations publiques définies dans la LPFP*

<sup>5</sup> Voir en ce sens, article paru au journal RMC : « *La France présente son plan d'économies à l'UE : pourquoi on est encore très loin d'une sanction* »

<sup>6</sup> Voir en ce sens, article publié sur le site Public sénat : « *Le Parlement rejette le projet de loi d'approbation des comptes de l'année 2023* ».

<sup>7</sup> Dans son ouvrage « *Finances publiques* », 22e édition, 2023-2024 chez LGDJ, page 585

## **Des désaccords manifestes entre le Parlement et le Gouvernement sur le PLF pour 2025 :**

### **➤ Rejet du PLF pour 2025 par la commission des Finances :**

Durant le mois d'octobre 2024 ont eu lieu les premières décisions afférentes au PLF pour l'année 2025, décisions marquant, pour la plupart, une désapprobation du budget par la commission des Finances<sup>8</sup>. Toutefois, le 19 octobre 2024, l'ensemble des amendements de la première partie du PLF, relative aux recettes, a été rejeté par la commission. Parmi les amendements adoptés par la commission durant le mois d'octobre, aujourd'hui abandonnés, il y avait par exemple l'annulation de la suppression des 4 000 postes d'enseignants, ou encore l'adoption d'un amendement généralisant le repas à un euro dans les restaurants universitaires pour tous les étudiants. Cet examen met en lumière les désaccords existants sur le budget pour 2025, au sein même du Parlement, et dans sa relation avec l'exécutif. À cet égard, le mercredi 23 octobre 2024, le Conseil des ministres a donné l'autorisation au Premier ministre de recourir à l'article 49 alinéa 3 de la Constitution dès lors qu'il en jugera nécessaire, ce qui marque une nouvelle fois l'opposition prégnante qui existe entre les deux pouvoirs.

### **➤ Intensification du contrôle du Parlement sur le Gouvernement :**

Ladite opposition entre les deux pouvoirs s'est doublée, au cours du mois dernier, de l'activation par les deux chambres de dispositifs destinés à contrôler le Gouvernement sur son activité budgétaire.

La commission des Finances de l'Assemblée nationale a demandé à se doter des pouvoirs d'une commission d'enquête afin d'interroger les gouvernants anciennement ou actuellement chargé des finances publiques, sur les raisons de l'aggravation du déficit public en 2023<sup>9</sup>. Par ailleurs, la commission des Finances du Sénat a fait part de son souhait de réactiver sa mission d'information sur le dérapage du déficit en 2024<sup>10</sup>. L'utilisation d'un tel pouvoir nous semble particulièrement importante, puisque depuis sa création par la loi du 14 juin 1996, la commission de l'Assemblée nationale n'en a fait usage que très rarement<sup>11</sup>. De telles décisions entrent dans le champ de l'article 24 de la Constitution, disposant que le Parlement est chargé du contrôle de l'action du Gouvernement et de l'évaluation des politiques publiques.

En somme, le mois d'octobre, riche en activités parlementaires sur les finances publiques, met en lumière des désaccords importants entre le Gouvernement et le Parlement, tenant principalement à la situation financière de l'État.

## **Présentation du PLF pour 2025 devant l'hémicycle :**

Le 21 octobre 2024 a débuté l'examen par l'Assemblée nationale de la première partie du PLF pour 2025, suspendu le 26 octobre en raison de l'irrespect par le Gouvernement du délai légal par lequel il est tenu (article 39 de la LOLF). Dans leur présentation du PLF<sup>12</sup>, les ministres Antoine Armand et Laurent Saint-Martin mettent en exergue ses quatre objectifs, dont les trois premiers seront présentés dans le cadre de cette revue.

Dans un premier temps, il s'agit de « *préserver la croissance, [...] sans laquelle le redressement serait impossible [...]* ». Cette première exigence consiste notamment pour le Gouvernement à introduire de nouvelles impositions sur les bénéfices des grandes entreprises<sup>13</sup>. Concernant la suppression définitive de la cotisation sur la

<sup>8</sup> Voir en ce sens, article paru au journal Les échos : « *Les députés rejettent, en commission des Finances, la première partie du budget 2025* »

<sup>9</sup> Voir en ce sens, article paru au journal Le Monde : « *La commission des finances demande officiellement de pouvoir enquêter sur le dérapage budgétaire* ».

<sup>10</sup> Voir en ce sens article publié sur le site Public sénat : « *[Info Public Sénat] Le Sénat va réactiver sa mission d'information sur le dérapage du déficit en 2024* »

<sup>11</sup> Voir en ce sens, fiche n°60 disponible sur le site de l'Assemblée nationale : « *Le rôle des commissions permanentes en matière de contrôle du Gouvernement* ».

<sup>12</sup> Dossier de présentation du PLF pour 2025

<sup>13</sup> Les entreprises visées par la qualification de « grandes entreprises » sont celles réalisant un chiffre d'affaires supérieur à un milliard d'euros.

valeur ajoutée des entreprises (CVAE), initialement prévue pour 2027, elle est reportée à 2030<sup>14</sup>. En outre, afin de revitaliser et de développer l'activité économique dans les communes les plus vulnérables, l'ancien dispositif des zones de revitalisation rurale (ZRR) est remplacé par un zonage unique : France ruralités revitalisation (FRR), censé être plus efficace pour les incitations fiscales à l'activité économique dans la ruralité.

Dans un deuxième temps, dans l'objectif de « *réduire la dette écologique* », plusieurs mesures sont instaurées, notamment celles destinées à inciter davantage à la transition énergétique et à mieux tenir compte de la perte de valeur des véhicules d'occasion. Parmi ces mesures, est notamment réservé aux seuls véhicules performants sur le plan environnemental l'abattement du « *malus masse* »<sup>15</sup>, profitant actuellement à tous les véhicules hybrides non-rechargeables.

Dans un dernier temps, afin de « *protéger le pouvoir d'achat des Français* », le PLF prévoit de neutraliser les effets de l'inflation sur le niveau d'imposition des ménages<sup>16</sup>, par un ajustement de l'indice des prix à la consommation hors tabac sur celui-ci. Par ailleurs, les consommateurs d'électricité bénéficieront notamment d'une adaptation des tarifs normaux d'accise, leur garantissant une baisse de 9 % du prix à la fin du bouclier tarifaire<sup>17</sup>.

### **Présentation du PLFSS pour 2025 devant l'Assemblée Nationale :**

Parmi les objectifs du PLFSS pour 2025<sup>18</sup> déposé à l'Assemblée nationale le 10 octobre, il est notamment question de « *Contribuer au redressement des comptes publics [...]* » et d'« *Engager une trajectoire de redressement du solde de la sécurité sociale* ». En effet, le projet débute par le constat d'une prévision de déficit de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale de 18 milliards d'euros en 2024<sup>19</sup>, face à des dépenses qui ne cessent de croître. En ce sens, les mesures proposées ont vocation à compléter celles annoncées dans le PLF, avec le même objectif de redressement des finances publiques. Nous n'évoquerons ici que les mesures poursuivant cet objectif.

En premier lieu, une meilleure maîtrise des dépenses du système de santé est visée, afin de restreindre les dépenses de l'Assurance maladie aux seules dépenses pertinentes en réduisant le champ de prise en charge. Ainsi, sera notamment mis en place un système de télémédecine qui permettra de conditionner le remboursement de dispositifs médicaux à la remontée d'informations du patient relatives à leur bonne utilisation, afin d'éviter la prise en charge par l'Assurance maladie de médicaments qui ne seront pas consommés ou utilisés<sup>20</sup>.

En deuxième lieu, une réforme du système de retraite vise, elle aussi, à faire des économies. Par exemple, la revalorisation des prestations d'assurance vieillesse, prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2025, est reportée au 1<sup>er</sup> juillet, un décalage censé permettre une économie de 2,9 milliards d'euros sur les pensions à la sécurité sociale en 2025<sup>21</sup>.

En dernier lieu, les cotisations sociales font également l'objet de mesures de trésorerie. En conséquence de la mobilisation des agriculteurs du début d'année, le projet abaisse le coût du travail des agriculteurs, par la mise en place de diverses mesures telles que la pérennisation du dispositif d'exonérations de cotisations pour l'emploi de travailleurs saisonniers<sup>22</sup>. Si ces mesures sont favorables au secteur agricole, elles permettent en réalité de renforcer la compétitivité des agriculteurs auxquels elles bénéficient. Ce PLFSS affecte plus généralement les employeurs et

---

<sup>14</sup> Article 15 du PLF

<sup>15</sup> Taxe sur la masse en ordre de marche

<sup>16</sup> Article 2 du PLF

<sup>17</sup> Article 7 du PLF

<sup>18</sup> Objectifs listés par le [dossier de presse sur le PLFSS pour 2025](#)

<sup>19</sup> Article 1 du PLFSS. La [loi de financement de la sécurité sociale pour 2024](#) prévoyait initialement un déficit de 10,5 milliards d'euros.

<sup>20</sup> Article 20 du PLFSS

<sup>21</sup> Article 23 du PLFSS

<sup>22</sup> Article 4 du PLFSS

entreprises, tous secteurs confondus, en prévoyant notamment une « *clause de sauvegarde* », qui consiste à appeler à une contribution les entreprises dont les dépenses dépassent un certain montant<sup>23</sup>.

➤ [\*\*Pour aller plus loin : avis du HCFP du 8 octobre 2024 relatif aux PLF et PLFSS pour l'année 2025\*\*](#) : les prévisions macroéconomiques ainsi que les prévisions de recettes et de dépenses du Gouvernement sont jugées现实的 pour 2024, mais trop ambitieuses pour 2025.

### **ACTUALITÉ 3 : Le rappel du nécessaire redressement des finances locales pour les finances publiques, par la Cour des comptes**

Le 2 octobre 2024, à l'occasion de la publication du [deuxième fascicule de son rapport annuel sur les finances publiques locales](#), la Cour des comptes a fait part de ses préoccupations tenant à la hausse de leurs dépenses. Elle indique notamment que l'inflation a eu pour effet d'augmenter de 5,4 % les dépenses de fonctionnement, et de 13,1 % les dépenses d'investissement des collectivités territoriales lors des huit premiers mois de l'année 2024 par rapport à la même période de 2023. Elle déplore, en outre, une divergence manifeste entre les objectifs tels que définis dans la LPFP pour 2023-2027, et la réalité financière desdites collectivités, notamment des départements dont la situation financière « *continue de se dégrader* ». Il semble à cet égard difficile d'espérer une amélioration, puisqu'il est attendu une augmentation considérable du besoin de financement des collectivités territoriales sur l'année 2024<sup>24</sup>, sans augmentation parallèle de leurs recettes.

Pourtant, la Cour des comptes rappelle que les collectivités territoriales jouent un rôle important dans le redressement des finances publiques. Dans cette perspective, la Cour fait part de diverses solutions, prenant la forme de mesures structurelles et de propositions d'économies chiffrées, qui permettraient de redresser les finances locales et donc de se conformer aux exigences bruxelloises. Parmi ces solutions, se trouve notamment la proposition de réduction de cent-mille emplois de fonctionnaires territoriaux.

Ce rapport n'a pas manqué de susciter des critiques de la part des élus locaux, en confère les propos de Murielle Fabre, secrétaire générale de l'association des maires de France : « *[il y a une] fâcheuse tendance à avoir une vision un petit peu catastrophique de la gestion des collectivités* »<sup>25</sup>. La critique principale tient à un risque d'atteinte au principe de libre administration des collectivités, contenu dans les [articles 34 et 72](#) de la Constitution. En somme, une telle suppression marquerait « *un affaiblissement inédit de la capacité d'agir du bloc communal* »<sup>26</sup>.

Pour autant, un tel effort budgétaire semble nécessaire, étant donné l'ouverture par la Commission européenne de la procédure pour déficit excessif contre la France.

➤ [\*\*Pour aller plus loin : après l'annonce d'un effort de cinq milliards d'euros demandé aux collectivités territoriales, un débat sur les finances locales a été organisé au sein de l'Assemblée nationale jeudi 24 octobre 2024.\*\*](#)

### **ACTUALITÉ 4 : Irrecevabilité des amendements tendant à l'abrogation de la réforme des retraites pour aggravation d'une charge publique**

<sup>23</sup> Article 9 du PLFSS

<sup>24</sup> 5,5 milliards d'euros soit 2,2% du PIB par rapport à 2023

<sup>25</sup> Propos tenus sur la chaîne radiophonique France Inter : « *Budget : cette élue dénonce la "vision catastrophique" de la Cour des comptes de la gestion des collectivités* ».

<sup>26</sup> Propos tenus par l'association des maires de France, sur le journal Libération : « *Déficit public : la Cour des comptes propose de supprimer 100 000 emplois dans les collectivités territoriales* ».

Le 30 octobre 2024, la Présidente de l'Assemblée nationale Madame Yaël Braun-Pivet a jugé irrecevables les amendements déposés par le groupe parlementaire « *Rassemblement national* », tendant à l'abrogation de la réforme des retraites [promulguée le 14 avril 2023](#). La Présidente a invoqué [l'article 40 de la Constitution](#) pour fonder l'irrecevabilité desdits amendements, qui dispose qu'un amendement qui aurait pour conséquence « *soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* », n'est pas recevable. Une telle décision a fait émerger de vives critiques<sup>27</sup>, tenant principalement à l'insuffisance des pouvoirs des parlementaires, notamment en matière budgétaire, d'autant plus manifeste depuis les utilisations répétées de [l'article 49 alinéa 3 de la Constitution](#) pour adopter les lois de finances, qui avaient déjà été qualifiées de « *dénis démocratiques*<sup>28</sup> » en 2023.

## DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

**Conseil constitutionnel, 18 octobre 2024, M. Philippe V., n° 2024-1108 QPC :**

**[ Non conformité totale ; effet différé ; réserve transitoire ; droit de se taire ; magistrats des juridictions financières ]**

La décision rendue par le Conseil constitutionnel le 18 octobre 2024 est relative au droit de se taire des magistrats des juridictions financières – en ce compris la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes<sup>29</sup> – poursuivis disciplinairement devant le Conseil supérieur des chambres régionales des comptes.

Le Conseil d'État avait saisi le Conseil constitutionnel d'une question prioritaire de constitutionnalité (ci-après, QPC) relative à la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des [articles L. 223-2](#) et [L. 223-4](#) du code des juridictions financières (ci-après CJF), qui prévoient notamment que, dans le cadre de cette procédure, le magistrat faisant l'objet de poursuites disciplinaires est entendu, au cours de l'enquête, par le rapporteur, ainsi que, lors de sa comparution, par le conseil supérieur. Il était reproché à ces dispositions de ne pas prévoir que le magistrat poursuivi soit informé de son droit de se taire, dont il bénéficie lors de son audition ainsi que lors de sa comparution, alors que ses déclarations sont susceptibles d'être utilisées à son encontre au cours de cette procédure.

Le Conseil constitutionnel a reconnu le caractère inconstitutionnel des dispositions contestées, puisqu'il ressort de [l'article 9 de la DDHC](#) le principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser, duquel découle le droit de se taire. Ces exigences s'appliquent à toute sanction ayant le caractère d'une punition, et impliquent que le professionnel poursuivi disciplinairement soit informé de son droit de se taire avant d'être entendu sur les manquements qui lui sont reprochés. Or, le Conseil constitutionnel a affirmé que lors de l'enquête, le simple fait que le magistrat soit entendu ou invité à présenter ses observations peut le laisser croire qu'il ne dispose pas du droit de se taire, et ainsi l'amener à reconnaître les manquements pour lesquels il est poursuivi.

Cependant, l'abrogation de ces dispositions inconstitutionnelles est reportée au 1<sup>er</sup> octobre 2025, afin de ne pas priver le magistrat poursuivi, jusqu'à l'adoption d'une loi nouvelle, du droit de présenter ses explications et moyens de défense sur les faits qui lui sont reprochés. Afin de faire cesser l'inconstitutionnalité, il est donc attendu du rapporteur et du conseil supérieur qu'ils informent le magistrat poursuivi de son droit qu'il a de se taire.

<sup>27</sup> Voir en ce sens, article paru au journal Le Monde : « [Abrogation de la réforme des retraites : la proposition du RN jugée irrecevable par Yaël Braun-Pivet](#) ».

<sup>28</sup> Voir en ce sens, article paru au journal Le Monde : « [49.3 : les oppositions dénoncent un déni de démocratie et les syndicats appellent à de nouvelles mobilisations](#) ».

<sup>29</sup> Ci-après, CRC

# DÉCISIONS DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

## Décisions du Conseil d'État

### Conseil d'État, 10 octobre 2024, 492586 :

#### **[ Excès de pouvoir ; intérêt à agir ; contribuable ]**

Dans cette décision, le Conseil d'État doit se prononcer sur un recours pour excès de pouvoir (ci-après, REP) introduit contre le décret du 21 février 2024 portant annulation de crédits alloués à la mission « *culture* ».

Le Conseil d'État dispose tout d'abord que les seules qualités de citoyen et de contribuable ne confèrent pas, par principe, un intérêt à agir pour la contestation de décrets afférents aux finances publiques au niveau national. Dans cette circonstance, le contribuable doit prouver son intérêt à agir, apprécié plus strictement que pour le contribuable local contestant une décision afférente aux finances locales. En l'espèce, le requérant a insuffisamment motivé son intérêt direct et certain à agir contre lesdits décrets en alléguant que, du fait de sa qualité de comédien, l'annulation partielle des crédits alloués à la mission « *culture* » l'empêcherait de se produire sur une scène.

Pour ces raisons, le Conseil d'État conclut sur l'irrecevabilité du REP, car le requérant a insuffisamment prouvé son intérêt à agir, nonobstant la circonstance selon laquelle il est un contribuable national. Cet arrêt illustre ce que la doctrine a pu qualifier de « *“difficile judiciarisation” de la manière d’administrer une critique de l’usage des finances publiques* »<sup>30</sup>.

#### **Pour aller plus loin :**

- [Arrêt du Conseil d'État du 25 juin 1920, n° 67.305 et arrêt du Conseil d'État, du 13 février 1930, n° 2.145](#) : refus de reconnaissance d'un intérêt à agir pour le contribuable national.
- [Arrêt du Conseil d'État, du 29 mars 1901, n° 94580, publié au recueil Lebon](#) : reconnaissance d'un intérêt à agir pour le contribuable local.

### Conseil d'État, 3<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> chambres réunies, 23 octobre 2024, 474467, Mentionné dans les tables du recueil Lebon :

#### **[ Revalorisation exceptionnelle ; revenu de solidarité active ; préjudice financier ; obligation de compensation ]**

Le 23 octobre 2024, le Conseil d'État s'est prononcé sur une demande indemnitaire formée par trois collectivités estimant avoir subi un préjudice financier, du fait de l'absence de compensation effective par l'État des charges résultant des revalorisations exceptionnelles du revenu de solidarité active (ci-après, RSA).

Le Conseil d'État a rappelé que, selon le principe de libre administration des collectivités territoriales, la création ou l'extension de compétences, entraînant une augmentation des dépenses des collectivités, est nécessairement accompagnée d'une contrepartie, d'après [l'article 72-2 de la Constitution](#). Cependant, il a estimé, après étude de la situation particulière des requérants, que les revalorisations exceptionnelles du RSA n'entrent pas dans le champ dudit article, car ce ne sont ni des créations, ni des extensions de compétences, ce qui n'induit aucune obligation de compensation.

<sup>30</sup> Voir en ce sens les propos conclusifs de J.Bailly dans la revue *Droit et société* 112/2022 : « [Contester les finances publiques en justice, mais de quel droit ? Une comparaison de mobilisations citoyennes en France et Espagne](#) »

Par ailleurs, les requérants soutenaient que l'État a failli à son obligation de compensation, établie à [l'article 196 de la loi de finances pour 2020](#), prévoyant un dispositif de compensation des dépenses engagées par les départements pour financer les revalorisations exceptionnelles du RSA. En effet, ils estimaient que les ressources nouvelles attribuées sont insuffisantes pour contrebalancer l'accroissement des charges. Toutefois, après comparaison des accroissements résultant desdites revalorisations ainsi que les ressources accordées découlant du précédent dispositif, le Conseil d'État a démontré que le montant des ressources nouvelles excède celui du surcoût des mesures de revalorisation exceptionnelle.

Ainsi, l'État n'a méconnu aucune obligation de compensation. Les demandes des requérants ont donc été rejetées. Cette décision reflète les problématiques actuelles sur les finances publiques, tenant principalement à la notion vivement critiquée de déficit budgétaire. En effet, en raison de celui-ci, les collectivités sont plongées dans une incertitude quant à l'avenir des aides d'État. La diminution de ces dernières entraverait la capacité à agir des collectivités, alors que, comme susmentionné, ces dernières jouent un rôle important pour les finances publiques.

#### **Conseil d'État, 29 octobre 2024, 472934 :**

#### **[ Recours de plein contentieux ; erreur de droit ; taxe foncière sur les propriétés bâties ; dégrèvement ; changements climatiques ]**

Il s'agissait dans cette décision de se prononcer sur la requête de la société Dacsra France tendant à la décharge des cotisations de taxe foncière sur les propriétés bâties, auxquelles elle a été assujettie au titre des années 2018 à 2020.

Tout d'abord, le Conseil d'État, statuant au contentieux, a rappelé que, conformément aux dispositions du CGI, le contribuable ne peut bénéficier d'un dégrèvement sur ladite taxe qu'en cas d'inexploitation de son immeuble à usage commercial ou industriel, inexploitation indépendante de sa volonté. Or, en faisant valoir que l'acheminement et l'approvisionnement en maïs sont empêchés par des changements climatiques, le Conseil d'État a jugé que le requérant a insuffisamment prouvé que l'inexploitation de son immeuble était indépendante de sa volonté, celui-ci pouvant tout à fait y exercer une activité différente, ou modifier les conditions d'exploitation de son activité. Dans cette perspective, en refusant le bénéfice du dégrèvement pour défaut d'inexploitation de son bien immeuble à usage commercial ou industriel, le Tribunal administratif n'avait pas commis d'erreur de droit.

Ensuite, le Conseil d'État a précisé que la perte de l'affectation industrielle d'un bien immeuble au sens de [l'article 1499 du CGI](#), permettant l'exclusion dudit bien du régime de la taxe foncière sur les propriétés bâties, peut résulter de la cessation de l'activité industrielle dans ce bien, seulement si celle-ci est doublée de la disparition de tout moyen technique industriel, permettant de réaliser au sein de l'immeuble une activité autre qu'industrielle. Ainsi, en ne recherchant pas si la cessation de l'activité industrielle de la société était accompagnée d'une telle disparition, le Tribunal administratif de Strasbourg a commis une erreur de droit.

#### **Pour aller plus loin :**

- [18<sup>e</sup> rapport de l'Observatoire des taxes foncières sur les propriétés bâties](#)
- Articles 18 à 20 du [PLF pour 2025](#), qui proposent des mesures de préservation du secteur agricole face à l'inflation et aux événements exceptionnels, notamment climatiques, par exemple un aménagement de trois dispositifs de déduction du revenu imposable et d'exonérations.
- Article 3 du [PLFSS pour 2025](#), réformant les retraites agricoles, qui seront désormais calculées sur la base des vingt-cinq meilleures années de revenus.

## **Décisions des cours administratives d'appel**

### **Les actes administratifs fiscaux et financiers insusceptibles de recours pour excès de pouvoir<sup>31</sup>:**

Au cours du mois d'octobre, deux décisions de cours administratives d'appel ont retenu notre attention, s'agissant des actes administratifs afférents aux finances publiques insusceptibles de faire l'objet d'un REP.

Ainsi, la [Cour administrative d'appel de Toulouse, le 10 octobre 2024](#), a indiqué que les rapports d'observations définitives des CRC, même s'ils peuvent créer des effets notables ou être susceptibles d'influencer les comportements de certaines personnes, sont insusceptibles de recours du fait des garanties du juge administratif. Dans ces circonstances, le recours formé par la société requérante, délégataire de service public, est irrecevable.

Par ailleurs, [la Cour administrative de Nancy a affirmé le 17 octobre 2024](#) que dans le cadre d'un recrue fiscal, la prise de position du collège interrégional de second examen des recrues constitue une délibération détachable de la procédure d'imposition et non un avis et que seule cette décision peut faire l'objet d'un REP. Ainsi, l'acte de l'administration portant à la connaissance du contribuable la position du collège est insusceptible de REP.

Ces deux décisions attestent de la difficulté pour le contribuable de contester les décisions budgétaires, nonobstant le principe bien connu selon lequel « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration<sup>32</sup>* ». Comme l'explique Franck Waserman, Professeur de droit public, « *Les tentatives de valorisation du citoyen dans la prise de décision sont [...] condamnées à avoir une portée limitée. [...] ce que le droit positif offre le plus généralement au citoyen en matière budgétaire et financière est un simple accès facilité à l'information dédiée* »<sup>33</sup>.

➤ **Pour aller plus loin : Le 2 décembre 2016, le Conseil d'État** a admis, en reconnaissant le caractère décisatoire des recrues fiscaux, le REP contre ces derniers mais à condition que « *ces prises de position formelles de l'administration produisent des conséquences extra-fiscales que le contentieux de l'impôt ne permettrait pas de réparer* » ([EVEILLARD Gweltaz, « Le régime contentieux des recrues », La Semaine Juridique, Administrations et Collectivités territoriales n°22, 6 juin 2017, 2143](#)).

### **CAA de Paris, 9ème chambre, 18 octobre 2024, 22PA05057, Inédit au recueil Lebon :**

**[ Compétence de l'ordre administratif ; bien-fondé d'une titre de versement ; bien-fondé de l'exonération d'un droit ]**

Après que tribunal administratif de Paris se soit déclaré incompétent, la Cour administrative d'appel de Paris a renvoyé au Tribunal des conflits la question de savoir de quelle juridiction relève une action en contestation de la validité d'un titre de reversement relatif à des droits de mutation à titre onéreux.

D'une part, la requête introduite par la Ville de Paris consistait en l'annulation d'un ordre de reversement émis par l'administration fiscale, qui avait pour effet de prélever une somme sur sa trésorerie pour la restituer à une société bénéficiant d'une exonération de droits de mutation à titre onéreux en application de [l'article 1594-0 G du CGI](#). Or, [l'article L. 199 du livre des procédures fiscales](#) (ci-après LPF) prévoit qu'en cas de litige né de ladite exonération, « *le tribunal compétent est le tribunal judiciaire* ». D'autre part, la Ville de Paris demandait la décharge de paiement auquel l'ordre de reversement litigieux la contraignait. A ce titre, ce recours doit être regardé comme un

<sup>31</sup> Ci-après, REP

<sup>32</sup> [Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789](#)

<sup>33</sup> Voir en ce sens, F. Waserman dans Revue française de science politique « le rôle des croyances économiques dans la vie politique » 1951, n§1/2 page 55

contentieux opposant deux personnes publiques (ici la Ville de Paris à l'administration fiscale), portant sur le bien-fondé d'un titre de perception, relevant par principe du juge administratif.

Ce contentieux, relevant en partie de la compétence du juge administratif et en partie du juge judiciaire, soulevait une question présentant une difficulté sérieuse, renvoyée au Tribunal des conflits par la Cour.

Cette décision se montre pertinente en particulier au regard du droit des requérants à ce que leur cause soit « *entendue dans un délai raisonnable* », consacré dans le premier paragraphe de l'article 6 de la [Convention européenne des droits de l'Homme](#), puisqu'un renvoi au Tribunal des conflits au cours d'un litige rallonge, inévitablement, les délais de jugement, et laisse plus longtemps le justiciable dans une situation juridique incertaine. Ce renvoi semble s'inscrire dans la continuité des critiques doctrinales relatives à l'incompatibilité entre dualisme juridictionnel et procès équitable<sup>34</sup>, et témoigne du fait que ces critiques sont applicables à la matière fiscale. En effet, comme le résume le docteur en droit public Florent Olivier, « *Ce rapport entre le juge et l'impôt, troublé par une répartition entre le juge administratif et le juge judiciaire, [...] produit des effets néfastes pour le contribuable* »<sup>35</sup>.

### **Décision de tribunal administratif**

#### **Tribunal administratif de La Réunion, 2ème chambre, 7 octobre 2024 :**

#### **[ Rejet ; rationalisation budgétaire ; organisation du service ]**

Dans cette décision, le tribunal administratif a rejeté la demande d'une employée de commune s'agissant de la non-reconduction de son contrat à durée déterminée (CDD).

En effet, le tribunal a affirmé que le refus de renouvellement peut être pris par l'employeur pour des raisons liées à l'organisation du service. En l'espèce, la commune a pris cette décision dans le cadre d'une réorganisation pour réduire les dépenses salariales en réponse à un rapport de la Cour régionale des comptes (ci-après CRC) faisant « *le constat d'un taux d'administration d'agents supérieur à la moyenne des communes de 50 000 à 100 000 habitants.* »

Ainsi, le tribunal a considéré que la décision de la commune de ne pas renouveler le contrat de la requérante était légale et justifiée par des raisons administratives et budgétaires.

Cette décision est importante en ce qu'elle illustre comment les autorités locales sont impactées par les rapports, pourtant purement déclaratoires, des juridictions financières et comment la gestion budgétaire actuelle impacte les finances locales. En effet, la réorganisation mise en place par la commune, motivée par un rapport de la CRC, montre de quelle manière les collectivités peuvent rationaliser leurs effectifs pour alléger leurs charges personnelles. Cette décision s'inscrit donc dans un cadre plus large de gestion budgétaire et de maîtrise des dépenses publiques en cherchant à optimiser les coûts en maintenant la qualité des services publics (voir en ce sens l'actualité 4 de la revue).

## **DÉCISIONS DE LA COUR DE CASSATION**

#### **Cour de cassation, 2<sup>ème</sup> chambre civile, 17 octobre 2024, Publié au bulletin :**

#### **[ Cassation partielle ; recours ; pourvoi ; recouvrement ]**

<sup>34</sup> En ce sens, voir par exemple [l'article du Professeur de droit privé GUINCHARD Serge, « Question du dualisme juridictionnel », Dalloz, Pr. civ. mars 2017](#)

<sup>35</sup> Voir en ce sens le résumé de la thèse du docteur et avocat Florent Olivier : « [Le juge et l'impôt : d'un dualisme complexe à un monisme vertueux](#) ».

Le 17 octobre 2024, la Cour de cassation a dû se prononcer sur l'assiette de la contribution instituée par l'[article L. 245-5-1 du code de la sécurité sociale](#) s'agissant des commissions versées à des agents commerciaux.

En effet, elle affirme que les commissions versées à des agents commerciaux doivent être incluses dans l'assiette de la contribution, car celle-ci est calculée sur les rémunérations de toutes sortes des personnes (salariés ou non) qui interviennent en France et qui accomplissent des activités de promotion ou de vente de produits commerciaux. Elle rappelle toutefois que seuls les frais de congrès organisés en France doivent être pris en compte sans y intégrer les frais à l'étranger.

#### **Cour de cassation, Chambre commerciale financière et économique, 9 octobre 2024, Publié au bulletin :**

##### **[ Rejet ; pourvoi ; préemption ; recouvrement ]**

Dans cette décision du 9 octobre 2024, la Cour de cassation a dû se prononcer sur les conditions d'application du régime de faveur prévu à [l'article 1115 du CGI](#) pour l'acquisition d'immeubles, notamment en matière de droits de mutation (taxe sur les transactions immobilières).

En effet, elle affirme qu'une société ne peut pas opter pour un régime fiscal avantageux qui prévoit une exonération ou une réduction des droits de mutation, sans respecter la condition de revente des biens dans un délai de deux ans. Dans ce cas, l'administration fiscale peut procéder à une rectification et des rappels de droits de mutation lorsqu'une société n'a pas revendu les lots dans ce délai de deux ans ce qui entraîne la perte du bénéfice du régime fiscal favorable.

## **DÉCISIONS DE LA COUR DES COMPTES**

#### **Cour des comptes, chambre du contentieux, 10 octobre 2024, « *Commune de Felleries* », affaire n°12 – n°S-2024-1311 :**

##### **[ Immixtion dans les fonctions de comptable public ; gestion de fait ; défaut de production de compte ]**

Dans cette décision, la Cour des comptes s'est prononcée sur l'immixtion dans les fonctions de comptable public commise par le maire et ses adjointes de la commune de Felleries, ainsi que par le président et la trésorière de l'association « *Comité des fêtes de Felleries* ». Également, il leur est reproché de n'avoir pas produit les comptes de leur gestion. Les deux infractions susmentionnées sont inscrites dans le CJF, aux articles [L.131-15](#) et [L.131-13](#).

Tout d'abord, sur la gestion de fait du musée des « *Bois Jolis* », durant la période d'avril 2019 à mai 2023, l'association a encaissé sans titre le produit des ventes d'objets, recette provenant de la boutique communale des « *Bois Jolis* ». Ainsi, l'association s'est immiscée sans titre dans le recouvrement des recettes destinées à la commune, ce qui constitue une gestion de fait. Dès lors, les élus locaux, participant à cette infraction, doivent être regardés comme des comptables de fait.

Ensuite, sur la gestion de fait du Comité des fêtes de Felleries, ladite association a encaissé diverses recettes provenant d'événements organisés par la commune, sans titre légal, alors que les produits devaient revenir à la caisse du comptable public. Par conséquent, toutes les personnes s'étant immiscées, ou ayant participé à cette immixtion, dans le recouvrement de recettes destinées à la caisse de la commune, alors qu'elles n'agissaient pas sous le contrôle ou pour le compte du comptable public, doivent être regardées comme des gestionnaires de fait.

Enfin, sur le défaut de production de compte, la Cour rappelle, qu'au titre des dispositions du CGI, « *tout gestionnaire de fait est comptable de la production du compte des opérations irrégulières, sous peine d'amende* ». Il ressort qu'en l'espèce aucune assemblée générale n'a été tenue, ce qui induit qu'aucun compte des opérations de recettes et de dépenses n'a été approuvé et produit à la Cour des comptes, ce qui ne satisfait pas les obligations de production du compte.

Par cet arrêt, la Cour des comptes les condamne à diverses amendes, condamnation réservée qu'aux personnes dont la qualité de gestionnaire de fait a déjà été reconnue.

L'importance de cet arrêt réside dans le fait qu'il intervient après la réforme de la responsabilité financière des gestionnaires publics, entrée en vigueur en 2023, qui avait quelque peu plongé la doctrine dans l'incertitude quant au maintien effectif du régime de la gestion de fait. Néanmoins, par cette décision, reflétant une affaire classique en la matière, la Cour des comptes confirme son maintien et sanctionne pour la première fois une personne publique sous l'égide du nouveau régime de responsabilité.

**Pour aller plus loin :**

- Vie publique, 17 juin 2024, « [Qu'est-ce que la gestion de fait ?](#) »
- Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Ministre chargé du Budget et des Comptes publics, [\*Lettre de la Direction des Affaires Juridiques – Responsabilité des gestionnaires publics, régime juridictionnel unifié.\*](#)

**Cour des comptes, chambre du contentieux, 7 octobre 2024, « [Commune de Saint-Eulalie-en-Born \(Landes\)](#) ».**  
**Affaire n°40 – n°S-2024-1305 :**

**[ Préjudice financier significatif ; défaut de transmission ; faute grave ; négligence ]**

Dans cette décision, la Cour des comptes s'est prononcée sur un préjudice financier significatif causé à une commune par son ancienne directrice générale des services qui n'a pas transmis à l'assureur, diverses déclarations d'arrêts-maladie dans les délais prescrits. Cette faute grave est passible de sanctions en vertu de [l'article L.131-9 du CJF](#).

Entre 2018 et 2021, des déclarations d'arrêts-maladie ont été établies. Conformément au contrat d'assurance statutaire souscrit annuellement par la commune, ces dernières devaient être transmises à l'assureur, selon la cause du sinistre, dans un délai de quatre-vingt-dix jours ou de quarante-cinq jours à compter de la date de la survenance du sinistre ou des périodes d'arrêt. À défaut, le sinistre ne sera pas pris en charge et les prestations afférentes aux périodes d'arrêt ne seront pas payées.

La Cour a constaté que plusieurs déclarations n'ont pas été transmises à l'assureur dans les délais prévus, ce qui ne permet pas la prise en charge des sinistres et du paiement des prestations. Même si le défaut de transmission, qui n'a eu qu'un léger impact financier pour la commune, relève d'une faute simple, l'omission des actes de gestion ont privé la commune d'importantes ressources, qui plus est au regard de la simplicité de la tâche à exécuter et la répétition de cet oubli caractérisant une certaine négligence, ce qui constitue une faute grave causant un préjudice financier significatif à la collectivité. La secrétaire de mairie, ayant dans sa fiche de poste la compétence en matière de gestion du personnel, aurait dû transmettre les avis d'arrêt de travail à l'assureur, ce qui a été confirmé par ses dires ainsi que diverses autres preuves constatant sa compétence en la matière. Ainsi, la responsabilité des négligences commises incombe, durant cette période, à l'ancienne directrice générale des services – secrétaire de mairie de ladite commune.

Par cet arrêt, la Cour des comptes l'a condamnée à verser une amende, justifiée au regard de la gravité des faits et de leur réitération, néanmoins abaissée compte tenu de la lourde charge de travail qui lui incombait durant ces années.

Cette décision nous semble particulièrement importante en ce qu'elle qualifie une faute de service comme étant grave. Cette qualification est relativement rare dans les décisions de la Cour de comptes, car son appréciation est laissée au juge, ce qui peut être délicat, notamment lorsqu'il est confronté à une faute de gestion. Effectivement, comme l'affirme Monsieur Bruno Lasserre, ancien Vice-président du Conseil d'État, le risque est de faire du juge « *un contrôleur de gestion* »<sup>36</sup>, alors que son office ne lui permet pas d'étudier la qualité de la gestion en cause. Ainsi, pour être qualifiée de faute grave, la mauvaise administration doit nécessairement causer un préjudice significatif. En l'espèce, la Cour a déclaré, en constatant que les tâches étaient simples à exécuter, et que la négligence répétée avait causé en conséquence un préjudice financier significatif, que le manquement caractérisait une faute de gestion grave.

## JURIDICTIONS EUROPÉENNES

### Cour européenne des droits de l'Homme<sup>37</sup>

#### Cour européenne des droits de l'Homme, 22 octobre 2024, 59627/15 :

La CrEDH était invitée dans cette décision à se prononcer sur la conformité aux premiers paragraphes des articles 1 et 6 de sa Convention, de la décision par laquelle la Cour suprême roumaine a refusé de réviser la décision d'une Cour d'appel portant condamnation fiscale du requérant, alors même que le juge pénal l'avait acquitté pour les mêmes faits. La société requérante alléguait qu'un tel refus portait atteinte au principe de sécurité juridique.

Dans un premier temps, la Cour se prononce sur la violation alléguée du premier paragraphe de l'article 6 de la Convention, en rappelant d'abord son champ d'application à savoir qu'il s'applique à toutes les affaires relevant de la matière civile ou pénale. Cette dernière indique que relèvent de la matière pénale les sanctions fiscales, car, tout comme les sanctions pénales, celles-ci poursuivent une finalité dissuasive et répressive. S'agissant du principe de sécurité juridique, il est rappelé qu'apparaît en filigrane dudit principe celui du respect de l'autorité de la chose jugée. Toutefois, si elle est fondamentale, l'exigence de sécurité juridique n'est pas absolue. Ainsi, il est constant selon la Cour que le pouvoir de révision dont sont investies les juridictions ne doit être utilisé que dans des situations strictes, dont fait partie l'hypothèse d'une erreur judiciaire. Par ailleurs, la Cour a déjà jugé que la circonstance selon laquelle deux conclusions juridiques puissent exister sur une même situation est sans incidence sur cette exigence.

La Cour constate que les deux décisions qui découlent des procédures fiscales et pénales sont juridiquement distinctes, il y a donc eu répétition des procédures contre la société à l'égard des mêmes faits. Dans cette circonstance, le fait pour la société d'avoir été acquittée devant le juge pénal, mais condamnée devant le juge fiscal, pour les mêmes faits, viole la Convention, car le refus de révision du jugement prive l'acquittement d'une partie de ses effets utiles.

Dans un deuxième temps, la Cour se prononce sur la violation alléguée du premier paragraphe de l'article 1 de la Convention. Elle estime que la sanction et le redressement fiscal dont a fait objet la société ont effectivement constitué une ingérence dans son droit au respect de ses biens, qu'elle juge disproportionné par rapport à l'objectif d'intérêt général qu'ils poursuivent, à savoir « *assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions* ».

<sup>36</sup> Voir en ce sens, un rapport établi par Jean Bassères et Muriel Pacaud « Responsabilisation des gestionnaires publics », Juillet 2020, page 67.

<sup>37</sup> Ci-après, CrEDH

Ainsi, le refus de révision de la décision d'une Cour d'appel portant condamnation fiscale du requérant, alors même que le juge pénal l'avait acquitté pour les mêmes faits, a violé la Convention.

### **Cour de Justice de l'Union européenne**

#### **Cour de justice de l'Union européenne, 4 octobre 2024, C-214/24 :**

La Cour de justice de l'Union européenne (ci-après, CJUE) devait répondre à deux questions préjudiciales qui lui étaient posées par les juridictions financières allemandes. En l'espèce, une société a été condamnée pour fraude fiscale, pour avoir dissimulé des produits de tabac en passage de frontière à trois reprises. Par suite, la société a fait l'objet d'un avis d'imposition au titre de la taxe sur le tabac, pour les cigarettes achetées lors de ces trajets, avis dont la conformité aux lois allemandes a été confirmée par le tribunal des finances allemand. La société a fait appel de cette décision, estimant que les autorités compétentes pour percevoir la taxe sur les tabacs sont celles qui découvrent le produit, en l'espèce il s'agissait non pas de l'Allemagne, mais de l'Angleterre.

La question qui se posait était de savoir si le fait de prévoir une taxe sur le tabac en Allemagne, alors même que cette dernière est prévue par le droit de l'Union européenne, est conforme audit droit, cela pouvant aboutir à une double imposition de la société.

La CJUE rappelle que, selon une jurisprudence constante, un État membre de transit, sur le territoire duquel sont clandestinement introduits des produits de tabac, ne sont pas autorisés à prélever un droit d'accise auprès du transporteur. En effet, la Cour exige des États membres qu'ils harmonisent leur régime d'exigibilité de l'accise, afin d'écartier le plus possible les hypothèses de double imposition dans les relations entre États membres.

➤ **Pour aller plus loin** : d'autres questions préjudiciales ont été posées à la CJUE, ayant notamment donné lieu à la décision [\*\*CJUE, 4 oct. 2024, aff. C-585/22, X BV c/ Staatssecretaris van Financiën\*\*](#), portant sur l'interprétation des articles 49, 56 et 63 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et par laquelle la CJUE a refusé, dans le cadre d'un emprunt intragroupe, la déduction des intérêts en cas de montage purement artificiel, en affirmant que le respect du principe de pleine concurrence n'exclut pas la caractérisation d'un tel montage.

## **PUBLICATIONS DE LA COUR DES COMPTES**

### **Recueil de jurisprudence 2023 de la Cour des comptes**

L'ensemble de la jurisprudence relative au nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2023 se trouve dans cette édition du recueil. Seuls sont présentés les extraits les plus importants des arrêts prononcés par les juridictions financières. Il est notamment possible de retrouver dans ce recueil les premiers arrêts de la chambre du contentieux, le premier arrêt de la Cour d'appel financière, des communications du Procureur général et des rappels à la loi ainsi qu'un avis de compétence. Ce recueil permet notamment d'informer, outre les praticiens du droit, les gestionnaires publics sur l'étendue du nouveau régime de responsabilité. Ce recueil a été établi par la formation restreinte du comité juridictionnel lequel comité juridictionnel « a pour objet de favoriser la

cohérence et la qualité des décisions juridictionnelles et de diffuser la jurisprudence des juridictions financières ou intéressant celles-ci »<sup>38</sup>.

## **Rapports et communiqués de la Cour des comptes**

### **Bilan par la Cour de l'usage de l'intelligence artificielle<sup>39</sup> au ministère de l'Économie et des Finances, et de son impact sur les finances publiques :**

Le 22 octobre 2024, la Cour des comptes a rendu un rapport sur l'usage de l'IA par le ministère de l'Économie et des Finances, permettant, notamment, de mieux détecter les cas de fraudes fiscales, et donc, dans une plus grande mesure, de mieux maîtriser les dépenses publiques.

En effet, en ce que l'IA permet de diminuer les dépenses liées au traitement des demandes tout en augmentant le nombre de demandes traitées, son usage par les administrations s'avère particulièrement intéressant, eu égard à la situation financière actuelle de l'État. Par ailleurs, le recours à l'IA permet la prise en charge de missions jusque-là non effectuées par les agents des administrations, pouvant générer « *des économies budgétaires à moyen terme* » et donc rendant « *l'action de l'État plus efficace et globalement moins coûteuse en la matière* ».

Toutefois, si son usage est globalement bénéfique aux finances publiques de l'État, la Cour relativise lesdits bénéfices en mettant l'accent sur le peu d'économies générées par ce système, et sur l'absence de considération des enjeux environnementaux (d'autant que la conception et le fonctionnement de l'IA génèrent une émission importante de gaz à effet de serre) et des enjeux de confiance dans l'administration fiscale. Dans cette perspective, la Cour émet cinq recommandations tenant, principalement, à un meilleur pilotage ministériel de cet outil.

➤ **Pour aller plus loin : rapport de la Cour des comptes de novembre 2023 sur la détection de la fraude fiscale des particuliers, une incontestable modernisation des méthodes, des résultats encore insuffisants.**

### **Fin de la troisième campagne de participation citoyenne lancée par la Cour des comptes :**

Le vendredi 4 octobre 2024, la troisième campagne de participation citoyenne a pris fin. Cette participation permet à tout individu d'au moins quinze ans de proposer des thématiques, pouvant concerner tous les domaines de l'action publique, sur lesquels ils demandent à ce qu'un contrôle et une enquête soient effectués par les juridictions financières. Pour cette troisième campagne, se sont à peu près neuf-cents contributions qui ont été déposées sur la plateforme en ligne, ce qui constitue une hausse considérable (trois-cents de plus que lors de la deuxième campagne).

Ces propositions seront analysées par les juridictions financières, selon des critères préalablement fixés comme la faisabilité et la nouveauté de l'enquête. Dès janvier 2025, les thématiques retenues seront publiées et feront, dès lors, l'objet d'enquêtes. Dans cette perspective, une telle campagne semble importante pour des considérations tenant à la démocratie participative (ce que, par ailleurs, la Cour des comptes indique elle-même<sup>40</sup>), et des considérations tenant à la correcte information du contribuable exigée par l'article 14 de la DDHC.

## **PROPOSITIONS ET PROJETS DE LOI**

<sup>38</sup> Voir en ce sens le recueil suivant : Cour des comptes, Chambres régionales et territoriales des comptes, Cour d'appel financière : ARRÊTS, AVIS ET COMMUNICATIONS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES - Premier recueil relatif au nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics 2023

<sup>39</sup> Ci-après IA

<sup>40</sup> Propos rapportés dans l'article paru sur le site Vie publique : « *Participation citoyenne : la Cour des comptes lance une nouvelle campagne* ».

➤ Projet de loi :

Nous n'avons retenu dans le cadre de cette revue que le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes, 31 octobre 2024, présenté par le Premier ministre Michel Barnier et le ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie Antoine Armand, n° 529 : le texte prévoit la mise en conformité du droit français avec les évolutions européennes récentes, notamment par la transposition de plusieurs directives européennes et l'adaptation du droit français aux règlements européens récents<sup>41</sup>. Cette mise en conformité avec la législation européenne se fera dans différents domaines, tels que le secteur économique et financier par lequel la législation française sera harmonisée au droit européen, notamment sur l'encadrement des services d'investissement et les activités des marchés financiers (interdiction de la pratique du paiement pour flux d'ordres), ou encore sur les paiements instantanés en euros.

Ce projet de loi atteste de l'émergence de plus en plus manifeste d'un droit fiscal européen, auquel le droit fiscal français doit nécessairement se conformer, ce qui implique l'adoption de telles mesures internes.

➤ Propositions de loi :

1/ Proposition de loi visant à créer une réduction d'impôt sur le revenu pour les bénévoles qui s'investissent dans une association, 15 octobre 2024, déposée par I. BOUCARD, V. DESCOEUR, F. BRUN et autres, n°387 : la présente proposition envisage, pour remercier les plus de 13 millions de bénévoles qui participent au dynamisme de la France, de créer un avantage fiscal pour toute personne effectuant du bénévolat au sein d'une association. Ce privilège prendra la forme d'une réduction d'impôt sur le revenu, ce qui permettra de valoriser fiscalement l'action de tous les bénévoles, ainsi que de les fidéliser, mais également d'inciter de nouvelles personnes à s'investir au sein des associations.

2/ Proposition de loi visant à améliorer la transparence de la dette extérieure de l'État, 15 octobre 2024, déposée par les députés K. MAUVIEUX, F. ALLISIO, M. AMBLARD et autres, n°425 : la présente proposition, dans un objectif d'une meilleure transparence de la dette publique, prévoit d'harmoniser les règles applicables aux émetteurs de titres financiers, qu'ils soient publics ou privés, ainsi que d'obliger le Gouvernement à rédiger annuellement un rapport listant les détenteurs des titres financiers émis par l'État. En effet, la dette publique, constituant un élément central des finances de l'État, induit une transparence sans faille, dès lors la proposition projette une meilleure surveillance publique et institutionnelle, également une gestion davantage transparente et prudente des finances publiques.

3/ Proposition de loi visant à expérimenter une sécurité sociale de l'alimentation, 15 octobre 2025, déposée par les députés C. FOURNIER, M. POCHON, B. TAVERNIER et autres, n°386 : la proposition d'expérimentation vise la mise en place et le financement de caisses alimentaires qui se fondera sur un fonctionnement semblable à une sécurité sociale de l'alimentation. Le texte constate que la majorité des agriculteurs vivent sous le seuil de pauvreté, qu'un tiers de la population ne peut se fournir une alimentation saine et que l'aide alimentaire en vigueur ne peut être la seule solution à la précarité alimentaire. Ainsi, l'expérimentation souhaite assurer l'accès à tous à une alimentation de qualité et permet la transition vers une agriculture respectueuse de l'environnement, tout en élevant le revenu des producteurs.

<sup>41</sup> Voir en ce sens, article publié sur le site Vie Publique, 31 octobre 2024, « *Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes* »

**4/ Proposition de loi constitutionnelle visant à mieux organiser la programmation des finances publiques, 21 octobre 2024, déposée par les députés C. SITZENSTUHL, B. KLINKERT, M. PETIT et autres, n°469** : la présente proposition, dans un objectif de transparence des lois de programmation, d'une part, appelle le Gouvernement à présenter un PLFP au début de chaque nouvelle investiture. D'autre part, elle propose que les lois de programmation ayant une incidence sur les finances publiques s'inscrivent dans les orientations pluriannuelles définies par les LPFP. En effet, ces lois sont d'une importance majeure, car elles permettent la lisibilité des comptes publics, mais également d'orienter les politiques publiques. La clarté offerte par cette proposition permettra une meilleure organisation des finances publiques.

## OUVRAGES

- DAMAREY Stéphanie, *Droit public financier-Finances publiques, droit budgétaire, comptabilité publique et contentieux financier*, Dalloz, collection « Précis », 3e édition, 10 octobre 2024
- GROSCLAUDE Jacques, MARCHESSOU Philippe, TRESCHER Bruno, *Procédures fiscales*, Dalloz, collection « Cours », sous-collection « Droit public », 3 octobre 2024
- OUDENOT Philippe, *Fiscalité approfondie des sociétés*, LexisNexis, collection « Précis fiscal », 7e édition, 9 octobre 2024
- PÉRIN-DUREAU Ariane, *Précis de droit fiscal international et de l'Union européenne*, LexisNexis, collection « Précis fiscal », 2e édition, 9 octobre 2024

## DOCTRINE

### Article de revues :

- BARBIN Émilie, « Le consentement à l'impôt : peut-on faire mieux ? », Droit administratif n°10, Octobre 2024, Alerte 100
- GONZALEZ-GHARDI Neyla, « Réduction d'impôt « Pinel » : mise à jour des commentaires administratifs », Construction - Urbanisme n°10, Octobre 2024, comm. 113
- HABCHI Hadi, « Redressement des finances publiques : une nouvelle cure d'austérité pour les collectivités territoriales ! », La Semaine Juridique, Administrations et Collectivités territoriales n°43-44, 20 octobre 2024, act.529
- PELLEGRIN Guillaume, ROUSSEAU Alice, « Droit pénal fiscal », Droit fiscal n°41, 10 octobre 2024, 346
- POIROT Rémi, « La garantie constitutionnelle de continuité budgétaire », La Semaine Juridique, Édition Générale n°43-44, 28 octobre 2024, doctr. 1288
- RUCKEBUSCH Thierry, « Fiscalité - PLF 2025 : présentation des principales dispositions retenues par le Gouvernement », Revue fiscale du patrimoine N°10, Octobre 2024, Act. 131

### Commentaire de décision :

- AUCHÉ Nicolas, LAMARQUE Danièle et RAUDE Pierrick, « *Victimes d'escroquerie, coupables de négligence : une analyse fine des responsabilités de l'ordonnateur et du comptable* », La Semaine Juridique, Administrations et Collectivités territoriales n°41, 14 octobre 2024, 2278

- HAMONIC-GAUX Anne-Gaël, « *Conséquences de la clôture de la liquidation d'une société sur la procédure de contrôle fiscal diligentée à son égard* », La Semaine Juridique, Entreprise et Affaires n°40, 3 octobre 2024, 1292
- HOEPFFNER Hélène, « *Offre inacceptable et transparence du montant des crédits budgétaires alloués à un accord-cadre* », Contrats et Marchés publics n°1°, Octobre 2024, comm. 234
- PONS Thierry, « *La constitutionnalité de la limitation du taux d'intérêt déductible par les articles 39, 1, 3° et 212, I, a du CGI* », La Semaine Juridique, ENtreprise et Affaires n°42, 17 octobre 2024, 1307
- SIMON Denys, « *Validité de la directive relative à la coopération administrative en matière fiscale* », Europe n°10, Octobre 2024, comm. 361