

Conseil constitutionnel

Décision n° 2013-323 QPC du 14 juin 2013

NOR : CSCX1315476S

(COMMUNAUTÉ DE COMMUNES MONTS D'OR AZERGUES)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 5 avril 2013 par le Conseil d'Etat (décision n° 365131 du 3 avril 2013), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par la communauté de communes Monts d'Or Azergues, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des « troisième à cinquième alinéas du IV du 1.1 du 1 et du IV du 2.1 du 2 de l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 dans leur rédaction antérieure à la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 ».

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 ;

Vu la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 ;

Vu la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 ;

Vu la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 ;

Vu le code général des impôts ;

Vu le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Vu les observations produites pour la communauté de communes Monts d'Or Azergues, requérante, par la SELAS FIDAL, avocat au barreau de Lyon, enregistrées le 19 avril 2013 ;

Vu les observations produites par le Premier ministre, enregistrées le 29 avril 2013 ;

Vu les pièces produites et jointes au dossier ;

M^e Nicolas Gautier, avocat au barreau de Lyon, et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, ayant été entendus à l'audience publique du 4 juin 2013 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que le 1.1 du 1 de l'article 78 de la loi de finances pour 2010 susvisée instaure à compter de 2011 une « dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle au profit des communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre » ; qu'aux termes des troisième à cinquième alinéas du paragraphe IV de ce 1.1 dans leur rédaction résultant de la loi de finances pour 2011 susvisée : « En cas de modification de périmètre, fusion, scission ou dissolution d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale, le montant de la dotation de compensation de chaque établissement résultant de cette opération s'obtient :

« 1° En calculant, pour chacun des établissements préexistants concernés par cette opération, la part de la dotation de compensation de l'établissement afférente à chaque commune par répartition du montant calculé conformément aux II, III et présent IV pour cet établissement au prorata de la population ;

« 2° Puis en additionnant, pour chacun des établissements résultant de cette opération, les parts de dotations de compensation de l'établissement, calculées conformément au 1°, afférentes aux communes que cet établissement regroupe » ;

2. Considérant que le 2.1 du 2 de l'article 78 de la loi de finances pour 2010 susvisée instaure à compter de 2011 un « Fonds national de garantie individuelle des ressources communales et intercommunales » ; qu'aux termes des troisième à cinquième alinéas du paragraphe IV de ce 2.1 dans leur rédaction résultant de la loi de finances pour 2010 : « En cas de modification de périmètre, fusion, scission ou dissolution d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale, le montant du prélèvement sur les ressources ou du reversement de chaque établissement résultant de cette opération s'obtient :

« 1° En calculant, pour chacun des établissements préexistants concernés par cette opération, la part du prélèvement ou du reversement intercommunal afférente à chaque commune par répartition du montant calculé conformément aux II, III et au présent IV pour cet établissement au prorata de la population ;

« 2° Puis en additionnant, pour chacun des établissements résultant de cette opération, les parts de prélèvement ou de reversement intercommunal, calculées conformément au 1°, afférentes aux communes que cet établissement regroupe » ;

3. Considérant que, selon la communauté de communes requérante, en instaurant un mécanisme de répartition de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et du prélèvement ou du reversement au titre du Fonds national de garantie individuelle des ressources fondé sur le seul critère de

population des communes membres des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre lorsque le périmètre de ces établissements est modifié, les dispositions contestées méconnaissent le principe de la libre administration des collectivités territoriales énoncé à l'article 72 de la Constitution ; que le choix d'un tel critère, qui serait sans rapport avec l'objectif poursuivi par le législateur de compenser les pertes de recettes de taxe professionnelle, porterait également atteinte à l'égalité devant les charges publiques ; qu'en maintenant ce critère pour les établissements publics de coopération intercommunale dont le périmètre est modifié au cours de l'année 2011 alors que la loi de finances rectificative pour 2011 du 28 décembre 2011 a instauré pour les établissements publics de coopération intercommunale dont le périmètre est modifié ultérieurement une répartition fondée sur d'autres critères, les dispositions contestées méconnaîtraient également à ce titre le principe d'égalité devant les charges publiques ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, le législateur doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ; que cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

5. Considérant que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ; qu'en vertu du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus » dans les conditions prévues par la loi ;

6. Considérant, en premier lieu, que, lorsque les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont soumis au régime de la contribution économique territoriale unique, une attribution de compensation est versée aux communes membres de l'établissement en application du paragraphe V de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts ; que, par suite, les règles relatives à la répartition de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et du prélèvement ou du reversement du Fonds national de garantie individuelle des ressources entre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont le périmètre est modifié affectent la libre administration des communes faisant partie de ces établissements publics de coopération intercommunale ;

7. Considérant que, par les dispositions contestées, le législateur a introduit un dispositif permettant de corriger la répartition des montants versés au titre de la dotation et des prélèvements ou reversements au titre du fonds de garantie en cas d'évolution de la carte intercommunale ; qu'en prévoyant une modalité de calcul de cette nouvelle répartition fondée exclusivement sur la population des communes membres des établissements publics de coopération intercommunale, le législateur a retenu un critère qui n'a ni pour objet ni pour effet de restreindre les ressources de certaines communes concernées par la modification de périmètre des établissements publics de coopération intercommunale au point de dénaturer le principe de libre administration des collectivités territoriales ; que le grief tiré de la méconnaissance de la libre administration des collectivités territoriales doit être écarté ;

8. Considérant, en deuxième lieu, que, pour déterminer le montant à répartir au titre de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et des prélèvements ou reversements au titre du Fonds national de garantie individuelle des ressources, il est procédé à une comparaison entre un « panier de recettes » antérieur à la réforme de la taxe professionnelle et un « panier de recettes » résultant de cette réforme ; que les communes et établissements publics de coopération intercommunale ne sont éligibles à la dotation que lorsque la différence entre les deux termes de la comparaison excède 50 000 euros ; que, pour garantir l'équilibre global du dispositif, le reversement au titre du fonds de garantie est multiplié par un coefficient d'équilibrage ; que cette dotation et ce fonds de garantie ne font l'objet d'aucune indexation ; qu'il résulte de ce qui précède qu'en instaurant, en faveur des communes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale, les dispositifs de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et du Fonds national de garantie individuelle des ressources, le législateur a entendu assurer aux communes un niveau de ressources voisin de celui précédant la réforme de la taxe professionnelle par la loi de finances pour 2010, sans pour autant garantir à chaque commune une compensation intégrale ; qu'en prévoyant des règles de répartition de la part de la dotation et du montant du prélèvement ou du reversement au titre du fonds de garantie en cas de modification de périmètre, fusion, scission ou dissolution d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale, le législateur a également entendu prendre en compte la situation particulière résultant des modifications de la carte de l'intercommunalité ; que le critère de répartition « au prorata de la population » est un critère objectif et rationnel pour effectuer la répartition de montants perçus au titre d'une dotation et de montants prélevés ou reversés au titre d'un fonds de répartition des ressources ; que ce critère est en lien avec les objectifs poursuivis par le législateur ; que l'utilisation de ce critère n'entraîne pas en elle-même de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

9. Considérant, en troisième lieu, que, par la nouvelle rédaction des dispositions contestées introduite par le paragraphe V de l'article 44 de la loi de finances rectificative pour 2011 du 28 décembre 2011 susvisée, le législateur a établi une nouvelle règle de répartition des montants perçus au titre de la dotation et des montants prélevés ou reversés au titre du fonds de garantie en cas de modification de périmètre des établissements publics de coopération intercommunale ; qu'il a prévu que cette répartition serait fondée sur les pertes fiscales effectivement constatées dans chacune des communes concernées par la modification de périmètre ; qu'il a toutefois réservé l'application de cette nouvelle règle aux établissements publics de coopération intercommunale dont le périmètre est modifié à compter du 1^{er} janvier 2012 ; que, pour les établissements publics de coopération intercommunale dont le périmètre a été modifié au cours de l'année 2011, les bases de calcul de la

dotations et des prélèvements ou versements au titre du fonds de garantie n'ont pas été modifiées ; que, pour ces établissements, le législateur n'a pas prévu une révision de la répartition arrêtée en application des dispositions contestées, y compris pour les dotations et prélèvements ou versements au fonds de garantie pour les années postérieures ;

10. Considérant, toutefois, que le législateur a réservé le nouveau régime juridique prévu par la loi du 28 décembre 2011 susvisée aux modifications de périmètre des établissements publics de coopération intercommunale intervenant à compter du 1^{er} janvier 2012 ; qu'en conséquence, à compter de l'année 2012, la différence de traitement entre les établissements publics de coopération intercommunale repose uniquement sur la date à laquelle la modification de leur périmètre est intervenue et n'est pas limitée dans le temps ; que, s'il était loisible au législateur de procéder, dès 2012, à la substitution de nouveaux critères aux précédents critères qu'il avait retenus pour la répartition des montants de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et des prélèvements ou versements au titre du Fonds national de garantie individuelle des ressources en cas de modification de périmètre, fusion, scission ou dissolution d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale et de laisser subsister à titre transitoire une différence de régime selon la date de cette modification, il ne pouvait, compte tenu de l'objet de cette dotation et de ce fonds, laisser subsister une telle différence de façon pérenne, sans porter une atteinte caractérisée à l'égalité devant les charges publiques entre les communes et entre les établissements publics de coopération intercommunale ; que, par suite, les troisième à cinquième alinéas du paragraphe IV du 1.1 du 1 de l'article 78 de la loi de finances pour 2010, dans leur rédaction résultant de la loi de finances pour 2011 et les troisième à cinquième alinéas du paragraphe IV du 2.1 du 2 de l'article 78 de la loi de finances pour 2010 précitée doivent être déclarés contraires à la Constitution ;

11. Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution : « Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause » ; que, si, en principe, la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision du Conseil constitutionnel, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et reporter dans le temps ses effets que de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration ;

12. Considérant qu'une déclaration d'inconstitutionnalité qui aurait pour effet d'imposer la révision de la répartition des montants perçus au titre de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et des montants prélevés ou reversés au titre du Fonds national de garantie individuelle des ressources en raison de la modification de périmètre, de la fusion, de la scission ou de la dissolution d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale au cours de l'année 2011 à compter de l'année 2012 aurait des conséquences manifestement excessives ; qu'il y a lieu de reporter au 1^{er} janvier 2014 la date de cette abrogation ; qu'elle n'est applicable qu'à la détermination des montants versés ou prélevés au titre de la dotation et du fonds de garantie pour l'année 2014 et pour les années ultérieures,

Décide :

Art. 1^{er}. – Sont contraires à la Constitution :

- les troisième à cinquième alinéas du paragraphe IV du 1.1 du 1 de l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, dans leur rédaction résultant de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 ;
- les troisième à cinquième alinéas du paragraphe IV du 2.1 du 2 de l'article 78 de la loi de finances pour 2010 précitée, dans leur rédaction résultant de cette loi.

Art. 2. – La déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 1^{er} prend effet à compter du 1^{er} janvier 2014 dans les conditions prévues au considérant 12.

Art. 3. – La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 13 juin 2013, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, président, M. Jacques BARROT, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Hubert HAENEL et Mme Nicole MAESTRACCI.

Rendu public le 14 juin 2013.

Le président,
JEAN-LOUIS DEBRÉ