

Décision n° 2016-589 QPC  
du 21 octobre 2016

(Association des maires de Guyane et autres)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 25 juillet 2016 par le Conseil d'État (décision n° 400632 du 22 juillet 2016), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour l'association des maires de Guyane et pour plusieurs communes de Guyane par Me Patrick Lingibé, avocat au barreau de Guyane. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2016-589 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit « des termes "Cette dotation est répartie, (...) en Guyane (...) entre la collectivité territoriale (...) et les communes" de l'article 47 et du second alinéa de l'article 48 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer », dans leur rédaction résultant de la loi n° 2015-762 du 29 juin 2015 modifiant la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer ;
- la loi n° 2015-762 du 29 juin 2015 modifiant la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations présentées pour les requérantes par Me Lingibé, enregistrées les 22 août et 6 septembre 2016 ;

– les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 22 août 2016 ;

– les observations en intervention présentées pour la commune d'Ouanary par Me Lingibé, enregistrées le 22 août 2016 ;

– les pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Lingibé, pour les requérantes et pour la commune intervenante, et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, à l'audience publique du 11 octobre 2016 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. Selon l'article 47 de la loi du 2 juillet 2004, mentionnée ci-dessus, dans sa rédaction résultant de la loi du 29 juin 2015, mentionnée ci-dessus, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte et à La Réunion, le produit de l'octroi de mer est affecté, hors frais d'assiette et de recouvrement, à une dotation globale garantie. La deuxième phrase du premier alinéa de l'article 47 prévoit : « Cette dotation est répartie, en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion entre les communes et, en Guyane et à Mayotte, entre la collectivité territoriale ou le Département et les communes ».

2. L'article 48 de la loi du 2 juillet 2004, dans cette même rédaction, organise les modalités de répartition de la dotation globale garantie mentionnée à l'article 47. Le second alinéa de l'article 48 prévoit : « Nonobstant le premier alinéa, la collectivité de Guyane reçoit une part de la dotation globale garantie fixée à 35 % et plafonnée à 27 millions d'euros ».

3. Les requérantes et la partie intervenante soutiennent que les dispositions contestées, en ce qu'elles attribuent à la collectivité territoriale de Guyane une partie du produit de l'octroi de mer affectée à la dotation globale garantie, sont contraires au principe de libre administration des communes garanti par l'article 72 de la Constitution. Pour la même raison, ces dispositions méconnaîtraient également les principes d'autonomie et de compensation financières reconnus à l'article 72-2 de la Constitution, le principe d'interdiction de toute tutelle d'une collectivité sur une autre

résultant du cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution, ainsi que le principe d'égalité entre collectivités territoriales résultant de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

4. La question prioritaire de constitutionnalité porte donc sur les mots « la collectivité territoriale » figurant à la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 47 et sur le second alinéa de l'article 48 de la loi du 2 juillet 2004.

– Sur les griefs tirés de la violation des articles 72 et 72-2 de la Constitution :

5. Selon les requérantes et la partie intervenante, en privant les communes de Guyane d'une partie du produit de l'octroi de mer affecté à la dotation globale garantie, les dispositions contestées restreignent leurs ressources propres et les placent sous la tutelle financière de la collectivité territoriale de Guyane, qui reçoit une part de ce produit. Ces dispositions méconnaîtraient ainsi les principes constitutionnels de libre administration des collectivités territoriales, d'autonomie et de compensation financières et d'interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre.

6. En premier lieu, selon les trois premiers alinéas de l'article 72-2 de la Constitution : « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. - Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. - Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre ». Il résulte de la combinaison de ces dispositions que les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales sont constituées, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, par le produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif, mais encore lorsqu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette.

7. Les communes de Guyane ne peuvent agir ni sur le taux ni sur l'assiette de l'octroi de mer. Le législateur n'a pas non plus déterminé, pour chaque commune, le taux ou la part locale d'assiette de cette imposition. Dès lors, le produit de l'octroi de mer ne constitue pas une

ressource propre des communes de Guyane. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'autonomie financière doit donc être écarté.

8. En deuxième lieu, selon l'article 72 de la Constitution, « dans les conditions prévues par la loi », les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus ».

9. Les dispositions contestées répartissent le produit de l'octroi de mer affecté à la dotation globale garantie entre la collectivité territoriale de Guyane et les communes de Guyane. Elles n'ont pas pour effet de restreindre les ressources des communes de Guyane au point de dénaturer leur libre administration. Par conséquent, le grief tiré de la méconnaissance du principe de libre administration de ces collectivités doit être écarté.

10. En troisième lieu, selon la première phrase du cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution : « Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ».

11. Les modalités de répartition du produit de l'octroi de mer sont fixées par la loi et non par la collectivité territoriale de Guyane. Dès lors, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre doit être écarté.

12. En dernier lieu, le produit de l'octroi de mer n'ayant pas pour fonction de compenser des charges liées à un transfert, à une création ou à une extension de compétence au sens du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, le grief tiré de la méconnaissance de cet alinéa manque en fait.

– Sur le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi :

13. Selon les requérantes et la partie intervenante, les dispositions contestées instituent une différence de traitement injustifiée entre les communes de Guyane et celles des autres territoires sur lesquels est perçu l'octroi de mer. Elles méconnaîtraient ainsi le principe d'égalité devant la loi.

14. Selon l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ». Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de

traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

15. En application de l'article 47 de la loi du 2 juillet 2004, en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion, la dotation globale garantie est répartie uniquement entre les communes de ces collectivités. En application des dispositions contestées, en Guyane, cette dotation bénéficie, à hauteur de 35 % et dans la limite d'un plafond de 27 millions d'euros, à la collectivité territoriale de Guyane, tandis que les communes perçoivent le solde. Il en résulte une différence de traitement entre les communes de Guyane et les communes des autres territoires ultra-marins mentionnés ci-dessus.

16. En adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu tenir compte de la situation particulière de la Guyane et des charges spécifiques auxquelles la collectivité territoriale de Guyane doit faire face en raison des contraintes liées à l'aménagement et au développement de ce territoire et à son contexte économique et social. Le législateur a ainsi établi une différence de traitement justifiée par un motif d'intérêt général et en rapport direct avec l'objet de la loi qui est de déterminer les modalités de répartition du produit de l'octroi de mer. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi doit donc être écarté.

17. Les mots « la collectivité territoriale » figurant à la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 47 et le second alinéa de l'article 48 de la loi du 2 juillet 2004, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarés conformes à la Constitution.

#### LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup>.– Les mots « la collectivité territoriale » figurant à la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 47 et le second alinéa de l'article 48 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer, dans leur rédaction résultant de la loi n° 2015-762 du 29 juin 2015 modifiant la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer, sont conformes à la Constitution.

Article 2.– Cette 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.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 20 octobre 2016, où siégeaient : M. Laurent FABIUS, Président, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Michel CHARASSE, Jean-Jacques HYEST, Lionel JOSPIN, Mmes Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.

Rendu public le 21 octobre 2016.