



Commentaire

Décision n° 2018-711 QPC du 8 juin 2018

Communauté d'agglomération du Grand Sénonais

(Garantie d'octroi d'une dotation d'intercommunalité à hauteur de 95 % de la dotation de l'année précédente)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 29 mars 2018 par le Conseil d'État (décision n° 417024 du 28 mars 2018) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la communauté d'agglomération du Grand Sénonais portant sur le premier alinéa de l'article L. 5211-28 du code général des collectivités territoriales (CGCT), l'article L. 5211-29 du même code, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, les mots « *Les sommes affectées à chacune des catégories d'établissements publics de coopération intercommunale mentionnées au I de l'article L. 5211-29 sont réparties entre les établissements après prélèvement des sommes nécessaires à l'application des dispositions de l'article L. 5211-33* » figurant au premier alinéa de l'article L. 5211-30 du même code, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, le premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 5211-33 du même code, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 et des mots « *Un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui change de catégorie ... perçoit, les deux premières années d'attribution de la dotation dans la nouvelle catégorie ... , une attribution par habitant au moins égale à celle perçue l'année précédente, augmentée comme la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 2334-7* » figurant à la première phrase du septième alinéa du paragraphe II du même article, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

Dans sa décision n° 2018-711 QPC du 8 juin 2018, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les mots « *et les communautés d'agglomération* » figurant au premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 5211-33 du CGCT, dans sa rédaction résultant de la loi du 29 décembre 2012.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

1. – La dotation d’intercommunalité

La dotation globale de fonctionnement (DGF) des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre se compose d’une dotation d’intercommunalité, prévue par l’article L. 5211-28 du CGCT, et d’une dotation de compensation, prévue par l’article L. 5211-28-1 du même code.

Les conditions d’attribution et de calcul de la dotation d’intercommunalité sont régies par les articles L. 5211-28 et L. 5211-29 à L. 5211-35-1 du CGCT. Ces articles ont été créés par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Selon le premier alinéa de l’article L. 5211-28 du CGCT, les EPCI à fiscalité propre sont éligibles de droit à la dotation d’intercommunalité. Elle est versée l’année au cours de laquelle ils perçoivent pour la première fois le produit de leur fiscalité. Elle comporte deux sous-composantes : une dotation de base et une dotation de péréquation (article L. 5211-30 du CGCT).

En vertu du paragraphe I de l’article L. 5211-29 du CGCT, dans la version des dispositions renvoyées, cinq catégories d’EPCI peuvent y prétendre :

« 1° *Les communautés urbaines, les métropoles, y compris celle d’Aix-Marseille-Provence, la métropole de Lyon ;*

« 2° *Les communautés de communes ne faisant pas application des dispositions de l’article 1609 nonies C du code général des impôts ; (c’est-à-dire à fiscalité additionnelle)*

« 3° *Les communautés de communes faisant application des dispositions de l’article 1609 nonies C du code général des impôts ; (c’est-à-dire à fiscalité professionnelle unique)*

« 4° *Les syndicats d’agglomération nouvelle ;*

« 5° *Les communautés d’agglomération créées avant le 1^{er} janvier 2005 ».*

La répartition de cette dotation s’opère en deux étapes.

En premier lieu, le comité de finances locales fixe tous les ans le montant total de la dotation d’intercommunalité et le répartit entre les différentes catégories d’EPCI. Le montant moyen de cette dotation, par habitant, est déterminé par la loi (paragraphe II de l’article L. 5211-29 du CGCT).

Ainsi, en 2015, ce montant moyen par habitant pour les communautés de communes, selon le régime fiscal en faveur duquel elles ont opté (fiscalité additionnelle, fiscalité professionnelle unique majorée ou non...), variait de 20,05 euros à 34,06 euros. Celui attribué aux communautés d'agglomération était de 45,40 euros¹.

L'enveloppe globale par catégorie d'EPCI s'obtient donc en multipliant la valeur de ce point par le nombre total d'habitants que comprend la catégorie d'EPCI.

En second lieu, le montant de cette enveloppe est réparti entre chaque EPCI de la catégorie considérée, à raison de 30 % au titre de la dotation de base et 70 % au titre de la dotation de péréquation. La part individuelle qui revient à chaque EPCI tient compte, s'agissant de la dotation de base, de deux critères (la population et le coefficient d'intégration fiscale) et, s'agissant de la dotation de péréquation, de trois critères (il est aussi tenu compte à ce titre du potentiel fiscal de l'EPCI). Cette règle s'applique également pour la détermination de la dotation des EPCI nouvellement créés, pour leurs premières années d'existence (leur coefficient d'intégration fiscale est alors fixé par rapport à la moyenne des coefficients d'intégration fiscale de la catégorie en cause. Pour les EPCI issus d'une fusion, le coefficient d'intégration fiscale est calculé à partir de celui des EPCI d'origine).

Une fois la dotation « spontanée » ainsi déterminée, elle peut être réduite ou augmentée en fonction de l'application d'un certain nombre de « garanties », qui varient d'une catégorie d'EPCI à l'autre.

2. – Les garanties appliquées à la dotation spontanée, en faveur de certains EPCI

* Pour chaque catégorie d'EPCI, l'enveloppe totale de la dotation d'intercommunalité étant fixe, le gain d'un EPCI par rapport à la dotation moyenne est compensé par une perte relative d'un autre EPCI. Afin d'assurer un niveau de dotation minimum à certains EPCI, le législateur a instauré, pour chaque catégorie d'EPCI, un mécanisme de garanties qui « *déterminent le plancher en dessous duquel la dotation par habitant (...) ne peut pas descendre* »². La logique de ce dispositif est, d'une part, de ne pas faire supporter à ces groupements une variation trop importante de la dotation d'intercommunalité. En effet, lorsque le concours financier de l'État baisse chaque année, le fonctionnement de la dotation d'intercommunalité dépend pour

¹ La loi de finances pour 2017, précitée, a fait passer cette dotation moyenne à 48,08 euros.

² Rapport n° 149 (Sénat – 2000-2001) de M. Philippe Marini, fait au nom de la commission des finances, déposé le 14 décembre 2000, p. 183.

une large part du potentiel fiscal et du coefficient d'intégration fiscale de l'EPCI et des communes qui le composent. D'autre part, l'idée demeure, en dépit de tous ces facteurs, de garantir au groupement une certaine prévisibilité de ses ressources.

Les garanties applicables aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes sont au nombre de cinq :

- la garantie de 95 % de la dotation par habitant perçue l'année précédente (premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 5211-33). Depuis 2013, à partir de leur troisième année d'existence, les communautés de communes et communautés d'agglomération sont assurées de percevoir une dotation par habitant au moins égale à 95 % du montant de celle de l'année précédente ;
- la garantie sous condition de coefficient d'intégration fiscale (1° du paragraphe II du même article). Les communautés de communes et les communautés d'agglomération dont le coefficient d'intégration fiscale est supérieur à 0,5 perçoivent une dotation par habitant progressant au moins comme la dotation forfaitaire des communes ;
- la garantie d'évolution de la dotation spontanée (2° du paragraphe II du même article). Les EPCI dont la dotation par habitant spontanée est supérieure à la dotation spontanée perçue l'année précédente ne peuvent percevoir une dotation d'intercommunalité totale par habitant inférieure à celle de l'année précédente ;
- la garantie en cas de changement de catégorie (septième et huitième alinéas du paragraphe II du même article). L'EPCI qui change de catégorie est assuré de percevoir les deux premières années d'attribution de la dotation d'intercommunalité dans sa nouvelle catégorie, une attribution par habitant au moins égale à celle de l'année antérieure, augmentée comme la DGF. Cette garantie s'applique également aux EPCI issus de fusions ;
- la garantie sous condition de potentiel fiscal (avant-dernier alinéa du paragraphe II du même article). À compter de la deuxième année d'attribution de la dotation, les EPCI dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 50 % au potentiel fiscal moyen de la catégorie ne peuvent percevoir un montant de dotation d'intercommunalité par habitant inférieur à celui perçu l'année précédente.

Les garanties sont alternatives : seule s'applique la garantie la plus favorable. Chaque garantie « *constitue un préciput* »³. Il en résulte que les sommes

³ Rapport n° 149 (Sénat – 2000-2001) précité, p. 185.

nécessaires pour couvrir le montant des garanties sont d'abord puisées dans l'enveloppe globale affectée à chaque catégorie. Le solde est ensuite réservé à la part individuelle de chaque EPCI, en application du libre jeu des critères.

* Ces garanties s'appliquent avant le prélèvement correspondant à la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) définie à l'article L. 5211-28, qui vient en diminution de chaque dotation individuelle calculée conformément aux règles rappelées ci-dessus.

3. – Un mode de calcul de la dotation d'intercommunalité qui la rend sensible à certains effets de périmètre

Pour chaque catégorie d'EPCI, la dotation d'intercommunalité individuelle est sensible aux effets de périmètre, pour plusieurs raisons.

En premier lieu, la dotation totale étant fixée en proportion de la population de chaque catégorie d'EPCI et calculée sur la base de la dotation moyenne individuelle par habitant, qui est fixée par le législateur, les entrées et sorties dans la catégorie affectent de manière très importante la masse à répartir entre ses bénéficiaires. Ainsi, comme le notait un rapport sénatorial, la transformation d'une communauté d'agglomération en une communauté urbaine ou une métropole, « entraîne, toutes choses égales par ailleurs, une diminution de l'enveloppe des communautés d'agglomération de 45,40 euros par habitant de la communauté d'agglomération "sortante", et ce quel que soit le montant effectif de dotation d'intercommunalité qu'elle percevait. / Par conséquent, si la communauté d'agglomération "sortante" percevait une dotation d'intercommunalité par habitant inférieure à 45,40 euros, les communautés d'agglomération "restantes" voient mécaniquement leur dotation d'intercommunalité diminuer puisque la diminution de l'enveloppe est supérieure à la dotation que la communauté d'agglomération "sortante" percevait effectivement. (...) toutes choses égales par ailleurs, en raison de ces seuls changements de statut juridique, l'enveloppe des communautés d'agglomération a diminué de 229,8 millions d'euros alors même que celles qui ont changé de statut juridique percevaient, au total, 177,8 millions d'euros. Autrement dit, toutes choses égales par ailleurs, la perte, pour les communautés d'agglomération "restantes", s'élève à 52 millions d'euros, soit 4,3 % de l'enveloppe totale de 2015 (1,212 milliard d'euros) »⁴.

En deuxième lieu, la modification de la composition de la catégorie en cause affecte la mise en jeu des garanties puisque plusieurs de ces garanties dépendent soit de l'ancienneté dans la catégorie, soit du niveau de potentiel fiscal ou de

⁴ Rapport d'information n° 731 (Sénat – 2015-2016) de MM. Charles Guené et Claude Raynal, fait au nom de la commission des finances, déposé le 29 juin 2016, p. 48 et s.

coefficient d'intégration fiscale. Or, plus les sommes consacrées à la garantie sont importantes, plus le solde est réduit.

Le rapporteur spécial de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » pour la loi de finances pour 2017 notait ainsi, qu'entre 2015 et 2016, le changement de statut de plusieurs EPCI (qui ont abandonné le statut de communauté d'agglomération au profit d'un statut plus intégré) a eu pour conséquence qu'en 2016, 192 communautés d'agglomération ont bénéficié d'une garantie à un titre ou à un autre, contre seulement 126 l'année précédente, l'essentiel de cette hausse étant imputable à la garantie des 95 % (81 communautés d'agglomération en ont bénéficié en 2016, contre 7 auparavant)⁵.

La modification de la composition d'une catégorie d'EPCI affecte également la répartition de la dotation, après que les garanties ont joué, à partir des critères démographiques et fiscaux.

B. – Origine de la QPC et question posée

La communauté de communes du Sénonais était devenue, par l'effet de l'adhésion de huit autres nouvelles communes, une communauté d'agglomération, à compter du 1^{er} janvier 2016. Le préfet de l'Yonne lui avait donc notifié le montant de la dotation d'intercommunalité qui lui serait attribuée.

Surprise par le montant final alloué, la communauté d'agglomération avait, par un recours pour excès de pouvoir, contesté ladite décision devant le tribunal administratif de Dijon. À cette occasion, elle avait soulevé une QPC portant sur certaines dispositions des articles L. 5211-28, L. 5211-29, L. 5211-30 et L. 5211-33 du CGCT. Cette QPC avait été transmise au Conseil d'État par jugement du 26 décembre 2017.

Par la décision du 28 mars 2018 précitée, le Conseil d'État avait renvoyé cette QPC au Conseil constitutionnel au motif que « *le moyen invoqué, qui doit notamment être regardé comme tiré de ce que les dispositions mentionnées ci-dessus portent atteinte au principe d'égalité entre les collectivités territoriales ainsi qu'au principe d'égalité devant les charges publiques, soulève une question présentant un caractère sérieux* ».

⁵ Rapport n° 4125 (Assemblée nationale – XIV^{ème} législature), de Mme Christine Pires Beaune, fait au nom de la commission des finances, annexe n° 40, déposé le 13 octobre 2016, p. 54.

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

* La communauté d'agglomération requérante reprochait aux dispositions contestées de méconnaître le principe d'égalité devant la loi, le principe d'égalité devant les charges publiques et le principe d'égalité entre les collectivités territoriales.

Elle relevait qu'au sein de la catégorie des communautés d'agglomération, celles qui ont plus de trois ans d'existence sont assurées de recevoir 95 % de la dotation d'intercommunalité qu'elles percevaient l'année précédente. Or, dans un contexte de réduction du montant global de l'enveloppe financière consacrée à cette dotation, du fait de la diminution de la population totale des communautés d'agglomération bénéficiaires de la dotation de péréquation, et à compétences exercées identiques, il en résultait selon elle une différence de traitement inconstitutionnelle avec les communautés d'agglomération nouvellement créées ou résultant de la transformation de communautés de communes, qui ne bénéficient pas d'une garantie identique. La requérante considérait que, compte tenu du niveau relatif des dotations moyennes par habitant réservées à la catégorie des communautés de communes et à celle des communautés d'agglomération, la garantie reconnue aux premières, lorsqu'elles se transforment en les secondes, de conserver un niveau de dotation identique à celui de l'année précédente, ne permettait pas de rétablir à moyen terme l'égalité entre les nouvelles communautés d'agglomération et les anciennes.

* Même si les griefs de la requérante faisaient référence à plusieurs des dispositions renvoyées, ils se concentraient, en réalité, sur la différence de traitement résultant de la mise en œuvre, pour les communautés d'agglomération, de la garantie des 95 %. Le Conseil constitutionnel a donc jugé, dans la décision commentée, que la QPC ne portait que sur les mots « *et les communautés d'agglomération* » figurant au premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 5211-33 du CGCT, dans sa rédaction résultant de la loi du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 (paragr. 8).

A. – La jurisprudence constitutionnelle relative aux principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques

* Aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La loi ... doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». De manière constante, le Conseil constitutionnel juge que le principe d'égalité devant la loi « *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 »⁶.

Aux termes de l'article 13 de la Déclaration 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* ». Selon le Conseil : « *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. Cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* »⁷.

Les raisonnements suivis par le Conseil constitutionnel dans un cas et dans l'autre diffèrent sensiblement. Toutefois, il est fréquent, notamment en matière fiscale, que les requérants fondent cumulativement leurs prétentions sur la méconnaissance de ces deux principes. Aussi le Conseil est-il généralement conduit à répondre principalement au grief le plus pertinent en l'espèce et à examiner plus succinctement le second⁸. Il arrive cependant qu'il examine ensemble ces deux griefs, même s'il ne développe que le raisonnement spécifique à l'un des deux⁹.

* Le Conseil constitutionnel a déjà contrôlé, sur le terrain des principes d'égalité devant la loi ou devant les charges publiques, des différences de traitement entre collectivités territoriales. En particulier, ce principe s'avère applicable entre collectivités territoriales appartenant à des catégories de collectivités différentes : ainsi, le fait que Paris, collectivité territoriale à statut particulier, soit le siège des pouvoirs publics, ne justifie pas qu'elle soit traitée différemment des autres collectivités territoriales pour déterminer les dimanches durant lesquels les commerces peuvent ouvrir¹⁰.

Cependant, la jurisprudence constitutionnelle reconnaît au législateur un large pouvoir d'appréciation pour traiter de manière distincte les différentes collectivités territoriales.

⁶ Par exemple, récemment : décision n° 2016-592 QPC du 21 octobre 2016, *Mme Françoise B. (Recours en récupération des frais d'hébergement et d'entretien des personnes handicapées)*, paragr. 6.

⁷ Voir notamment la décision n° 2016-742 DC du 22 décembre 2016, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2017*, paragr. 22.

⁸ Cf., par exemple, la décision n° 2016-610 QPC du 10 février 2017, *Époux G. (Majoration de 25 % de l'assiette des contributions sociales sur les rémunérations et avantages occultes)*, paragr. 12 et 13.

⁹ Décision n° 2018-699 QPC du 13 avril 2018, *Société Life Sciences Holdings France (Application de la quote-part de frais et charges afférente aux produits de participation perçus d'une société établie en dehors de l'Union européenne)*, paragr. 5 à 10.

¹⁰ Décision n° 2016-547 QPC du 24 juin 2016, *Ville de Paris (Dérogations temporaires au repos dominical des salariés des commerces de détail à Paris)*, paragr. 1 à 3 et 6 à 8.

Ainsi, dans sa décision n° 2016-589 QPC du 21 octobre 2016¹¹, le Conseil a jugé conformes à la Constitution les règles différentes régissant la répartition du produit de l'octroi de mer affecté à la dotation globale garantie applicables, d'une part, à la collectivité territoriale de Guyane et aux communes guyanaises et, d'autre part, aux communes de Guadeloupe, de Martinique et de La Réunion. En effet, alors que, pour la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion, cette dotation globale ne profitait qu'à leurs communes, en Guyane, elle était répartie entre les communes et la collectivité territoriale de Guyane. Le Conseil a toutefois estimé : « *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* ».

Dans sa récente décision n° 2017-678 QPC du 8 décembre 2017¹², le Conseil Constitutionnel a jugé conforme à la Constitution l'institution de deux enveloppes distinctes selon que des collectivités territoriales étaient ou non d'outre-mer :

« *En instituant deux enveloppes distinctes à destination, d'une part, des collectivités de métropole et, d'autre part, des collectivités d'outre-mer, le législateur a entendu tenir compte de la situation particulière de certaines d'entre elles et des charges spécifiques auxquelles elles doivent faire face en raison de leur contexte économique et social et du poids de leurs dépenses liées aux allocations individuelles de solidarité. Cette différence de traitement est justifiée par un motif d'intérêt général et est en rapport direct avec l'objet de la loi, qui est de soutenir les collectivités territoriales connaissant une situation financière particulièrement dégradée. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi doit donc être écarté* ».

* Les finances locales ont donné lieu à de nombreuses décisions, généralement sous l'angle du principe d'égalité devant les charges publiques, le Conseil constitutionnel s'attachant alors au caractère objectif et rationnel des critères retenus par le législateur pour établir la différence de traitement contestée. Il faut

¹¹ Décision n° 2016-589 QPC du 21 octobre 2016, *Association des maires de Guyane et autres (Répartition, entre la collectivité territoriale et les communes de Guyane, de la fraction du produit de l'octroi de mer affectée à la dotation globale garantie)*, paragr. 15 et 16.

¹² Décision n° 2017-678 QPC du 8 décembre 2017, *Département de La Réunion (Fonds exceptionnel à destination des collectivités territoriales connaissant une situation financière particulièrement dégradée)*, paragr. 7.

d'ailleurs rappeler que « *les principes d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques proclamés par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, dans ses articles 6 et 13, s'appliquent aussi bien dans l'hypothèse où la loi prévoit l'octroi de prestations que dans les cas où elle impose des sujétions* »¹³.

Dans la mesure où l'objectif du législateur est de redistribuer les recettes provenant de la part départementale des droits de mutation à titre gratuit, le Conseil constitutionnel juge ainsi que le critère, défini pour fixer le montant des versements, retenu par le législateur, à savoir le potentiel fiscal des départements pondéré par la population, est objectif et rationnel (décision n° 2012-255/265 QPC du 29 juin 2012¹⁴).

Le Conseil constitutionnel a également estimé, dans sa décision n° 2013-323 QPC du 14 juin 2013¹⁵, que, eu égard aux finalités poursuivies et aux critères retenus, le nouveau mécanisme de répartition de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et des prélèvements ou reversement au titre du Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), qui ne s'appliquait qu'aux EPCI changeant de périmètre, ne créait pas en lui-même de rupture d'égalité devant les charges publiques :

« 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

¹³ Décision n° 87-237 DC du 30 décembre 1987, *Loi de finances pour 1988*, cons. 21 (à propos d'un régime d'indemnisation par l'État de rapatriés). Voir également, à propos d'un fonds de solidarité des communes d'Île-de-France, la décision n° 2014-397 QPC du 6 juin 2014, *Commune de Guyancourt (Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France)*, cons. 3 à 6.

¹⁴ Décision n° 2012-255/265 QPC du 29 juin 2012, *Départements de la Seine-Saint-Denis et du Var (Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements)*, cons. 8.

¹⁵ Décision n° 2013-323 QPC du 14 juin 2013, *Communauté de communes Monts d'Or Azergues (Répartition de la DCRTP et du FNGIR des communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre lors de la modification du périmètre des établissements)*, cons. 8.

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 ».

Le seul fait que certaines collectivités soient en pratique favorisées, compte tenu de la situation dans laquelle elles se trouvent au moment où la nouvelle règle s'applique, n'est pas nécessairement constitutif d'une rupture d'égalité devant les charges publiques si les critères retenus sont objectifs et rationnels. Saisi par les requérants d'une contestation selon laquelle les nouvelles règles de prélèvement sur les ressources des communes et des EPCI favoriseraient excessivement certaines communes d'Île-de-France, le Conseil constitutionnel écarte le grief au motif que les critères retenus sont objectifs et rationnels et en lien direct avec l'objectif poursuivi par le législateur de redistribuer des ressources communes selon leur richesse fiscale (décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013¹⁶).

Dans sa décision n° 2016-744 du 29 décembre 2016¹⁷, le Conseil constitutionnel a également jugé objectifs et rationnels les critères retenus par le législateur pour minorer certaines dotations de la DGF, notamment en ce qu'elles correspondaient à l'objectif du législateur de tenir compte des disparités au sein d'une même catégorie de collectivités territoriales : *« les exonérations et dégrèvements de fiscalité locale prévus par le législateur sont compensés par l'État au travers de la dotation globale de fonctionnement. L'augmentation de la dotation qui en résulte est toutefois elle-même contrebalancée, à l'article 33 de la loi déferée, par la minoration d'autres dotations comprises dans la même enveloppe budgétaire. La dotation de transfert de compensation d'exonérations de fiscalité directe locale compte au nombre de ces dotations minorées. L'article 33 ajoute à la liste de ces dotations soumises à minoration celle de compensation de la réforme de la taxe professionnelle. En outre, plutôt que de retenir, comme les années précédentes, un coefficient de minoration identique*

¹⁶ Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, *Loi de finances pour 2014*, cons. 134.

¹⁷ Décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016, *Loi de finances pour 2017*, cons. 54.

pour toutes les dotations en cause, le législateur a prévu, aux paragraphes III à X de l'article 33, de soumettre la dotation de transfert de compensation d'exonérations de fiscalité directe locale et celle de compensation de la réforme de la taxe professionnelle à des coefficients de minoration particuliers. Il a ainsi entendu, d'une part, tenir compte des disparités au sein d'une même catégorie de collectivités territoriales et, d'autre part, adapter la minoration de ces dotations à l'évolution de leurs recettes réelles de fonctionnement constatée en 2015. En procédant ainsi, le législateur s'est fondé sur des critères objectifs et rationnels, en lien avec l'objectif poursuivi. Il n'en résulte pas de rupture caractérisée de l'égalité des collectivités territoriales devant les charges publiques ».

* Le Conseil constitutionnel a également accepté à plusieurs reprises que le législateur retienne des dispositions plus favorables à certaines collectivités dans la mesure où il s'agissait d'organiser un régime transitoire.

Ainsi, dans sa décision n° 2013-305/306/307 QPC du 19 avril 2013¹⁸, il a jugé conforme à la Constitution un tel mécanisme assurant un traitement plus favorable aux communes qui percevaient en 2008 une taxe sur la publicité extérieure ou la taxe sur les emplacements publicitaires, afin d'assurer la transition progressive vers la nouvelle taxe instaurée par le législateur : « *pour déterminer les modalités de cet alignement progressif des tarifs, les dispositions contestées retiennent des critères objectifs et rationnels en lien direct avec l'objectif poursuivi par le législateur ; qu'en retenant une durée de cinq ans pour cet alignement progressif, le législateur n'a pas porté atteinte à l'égalité entre les collectivités territoriales ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité entre les collectivités territoriales doit être écarté* ».

Pour autant, à deux reprises, il a censuré deux dispositifs de transition qui avaient pour conséquence de pérenniser l'inégalité qu'ils instauraient au départ.

Dans sa décision précitée n° 2013-323 QPC, il a jugé, s'agissant du même dispositif de répartition de la DCRTP et du FNGIR, dont le législateur avait réservé l'application aux EPCI dont le périmètre était modifié à compter de 2012, 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*

¹⁸ Décision n° 2013-305/306/307 QPC du 19 avril 2013, *Commune de Tourville-la-Rivière (Taxe locale sur la publicité extérieure)*, cons. 6 et 7.

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 »¹⁹.

Il a ensuite censuré, pour la même raison, les dispositions réservant aux seules communes contributrices en 2009 au fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France le bénéfice du plafonnement de la croissance du prélèvement sur les ressources des communes au profit de ce fonds (décision n° 2014-397 QPC²⁰).

B. – L'application à l'espèce

* La QPC objet de la décision commentée mêlait des questions juridiques et des questions de fait. En effet, la mise en jeu de la garantie de 95 % n'était susceptible d'aboutir à une réduction de la dotation d'intercommunalité d'autres communautés d'agglomération que dans la mesure où l'enveloppe globale de cette dotation était réduite et qu'un grand nombre de communautés d'agglomération étaient susceptibles de bénéficier de cette garantie particulière, ce qui avait été le cas en 2016. D'ailleurs, la décision de renvoi du Conseil d'État en faisait expressément état, puisqu'elle indiquait « *qu'en 2016, cette différence de traitement a été particulièrement sensible* ».

Or, l'appréciation de la constitutionnalité de la disposition ne saurait varier en fonction des circonstances. Le Conseil constitutionnel s'est donc attaché à la différence de traitement établie par les dispositions contestées, indépendamment du contexte de leur mise en œuvre.

* Il a tout d'abord relevé que la garantie de 95 % est à l'origine d'une double différence de traitement (paragr. 12). La première est celle établie entre les communautés d'agglomération d'au moins trois ans d'existence, qui peuvent seules bénéficier de cette garantie, et celles nouvellement créées, dont la dotation est déterminée, en vertu des articles L. 5211-32 et L. 5211-33 du CGCT, la première année à partir du coefficient d'intégration fiscale moyen et la seconde année, sous réserve de recevoir au moins 95 % de la dotation versée la première année. La seconde différence de traitement est entre les communautés d'agglomération d'au moins trois ans et celles issues de la transformation ou de la fusion d'EPCI qui, en vertu du paragraphe II de l'article L. 5211-33 du CGCT, sont assurées de percevoir, leurs deux premières années d'existence, une

¹⁹ Décision n° 2013-323 QPC précitée, paragr. 10.

²⁰ Décision n° 2014-397 QPC du 6 juin 2014 précitée, cons. 5 et 6.

dotations au moins égales à celle perçue l'année précédente, dans le cadre de leur catégorie d'origine, augmentée, le cas échéant, selon la même proportion que la dotation forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement.

Le Conseil constitutionnel a ensuite observé que la différence de traitement n'était pas pérenne, dans la mesure où le montant garanti diminue, en valeur absolue, de 5 % chaque année (paragr. 13). Sous cet aspect, l'affaire se distinguait donc de celles ayant donné lieu aux décisions précitées n° 2013-323 QPC et n° 2014-397 QPC, dans lesquelles les dispositions contestées avaient pour effet de figer dans le temps la différence de traitement.

Puis, le Conseil a rappelé que les garanties proportionnelles aux attributions des années précédentes, instaurées par le législateur, visent à assurer aux EPCI la stabilité et la prévisibilité de leurs dotations (paragr. 14). Or, à cet égard, les communautés d'agglomération de plus de trois ans ne sont pas placées dans la même situation que celles nouvellement créées, qui n'ont, par définition, pas perçu de dotation auparavant. Elles ne sont pas non plus placées dans la même situation que celles qui sont issues d'une fusion ou d'une intégration intercommunale, qui bénéficiaient jusqu'alors d'une dotation d'intercommunalité relevant d'un périmètre ou d'une catégorie d'intercommunalité différents (même paragr.). À nouveau, ceci manifeste une différence entre la QPC dont était saisi le Conseil constitutionnel et celles qui ont donné lieu aux deux décisions précitées : alors que dans ces dernières, la différence de traitement se fondait exclusivement sur la situation des collectivités à une date donnée, dans la QPC qui fait l'objet de la décision commentée, c'est en fonction de la situation des communautés d'agglomération, chaque année, que la différence de traitement est instaurée. Or, compte tenu de l'objet de la garantie de 95 %, il n'était, par définition, pas possible de transposer cette garantie à des EPCI qui n'avaient pas perçu, l'année précédente, à composition inchangée, une attribution de dotation d'intercommunalité dans la catégorie des communautés d'agglomération.

Le Conseil constitutionnel a donc considéré que les différences de traitement alléguées sont bien justifiées par une différence de situation et en rapport avec l'objet de la loi (même paragr.). Il a par conséquent écarté les griefs tirés de la méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques (paragr. 15) et jugé les dispositions contestées conformes à la Constitution (paragr. 16).