



Commentaire

Décision n° 2020-862 QPC du 15 octobre 2020

Communauté de communes Chinon, Vienne et Loire

(Pérennisation d'un prélèvement minorant la dotation d'intercommunalité)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 29 juillet 2020 par le Conseil d'État (décision n° 436586 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la communauté de communes Chinon, Vienne et Loire portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du paragraphe II de l'article 250 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, dans sa rédaction initiale.

Dans sa décision n° 2020-862 QPC du 15 octobre 2020, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution le premier alinéa du paragraphe II de cet article.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

1. – La dotation d'intercommunalité

La dotation globale de fonctionnement, qui constitue le principal concours de l'État au financement des collectivités territoriales¹, recouvre un ensemble de dotations réparties entre les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

Parmi ces dotations, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) reçoivent une dotation de compensation² et une dotation d'intercommunalité, qui s'élevait à près d'1,6 milliard d'euros en 2020.

Cette dotation d'intercommunalité, prévue aux articles L. 5211-28 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT), a pour double objet d'encourager l'intégration intercommunale et de favoriser la péréquation entre les EPCI. Elle est seulement perçue par les EPCI à fiscalité propre.

¹ Le montant de cette dotation était fixé à un peu moins de 27 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2020.

² Cette dotation de compensation s'élevait à 4,83 milliards d'euros en 2020.

Cette dotation a été profondément réformée par la loi de finances pour 2019³. En effet, plusieurs critiques avaient été émises à son encontre, en raison de son mode de calcul : elle avait été jugée volatile d'une année sur l'autre, déconnectée des niveaux de richesse et d'intégration intercommunale et mal adaptée aux évolutions démographiques ou à l'approfondissement de l'intégration intercommunale.

Depuis 2019, le montant total de la dotation réparti chaque année est fixé par référence à celui perçu l'année précédente, augmenté de 30 millions d'euros. Pour l'année 2019, une augmentation complémentaire de 7 millions d'euros a également été prévue.

La dotation perçue par chaque EPCI est constituée, à hauteur de 30 %, d'une dotation de base et, à hauteur de 70 %, d'une dotation de péréquation. La première est calculée en fonction de la population de l'EPCI au 1^{er} janvier, pondérée par le coefficient d'intégration fiscale⁴ de cet EPCI. La seconde est fondée sur la même base de calcul, en multipliant ce résultat par la somme du rapport entre le potentiel fiscal par habitant moyen au sein de la même catégorie d'EPCI et le potentiel fiscal⁵ par habitant de l'EPCI et du rapport entre le revenu par habitant moyen au sein de la même catégorie et le revenu par habitant de l'EPCI.

Un certain nombre de garanties sont prévues pour éviter la trop grande volatilité de la dotation d'intercommunalité et sa déconnexion avec la richesse effective de l'EPCI.

D'une année à l'autre, le montant de dotation est garanti par un plancher et un plafond : au bout de trois ans, les EPCI ne peuvent percevoir une attribution par habitant de la dotation inférieure à 95 % de la dotation perçue l'année précédente, voire pour les communautés les plus intégrées, à 100 % de cette dotation (2^o du paragraphe IV de l'article L. 5211-28 du CGCT). Cette attribution ne peut non plus être supérieure de 110 % à celle de l'année précédente (3^o du même paragraphe IV).

³ Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

⁴ Ce coefficient rend compte du degré d'intégration intercommunale de l'EPCI au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements. Il constitue un indicateur de la part des compétences exercées au niveau du groupement.

⁵ En vertu de l'article L. 5211-29 du CGCT, le potentiel fiscal, qui est un indicateur de la richesse fiscale de l'EPCI, est déterminé en additionnant les recettes fiscales dont l'EPCI pourrait disposer en appliquant à ses bases d'imposition le taux moyen national d'imposition et certaines dotations de compensation qui lui sont versées.

En cas de modification du périmètre de l'EPCI, la répartition est calquée sur celle qui aurait été pratiquée pour les communes membres du nouvel EPCI, en fonction de leur population, au sein de leurs EPCI d'origine (4° du même paragraphe IV).

Enfin, un mécanisme dit de « réalimentation » prévoit que les EPCI dont la dotation par habitant perçue l'année précédente est inférieure à 5 euros bénéficient l'année de répartition, avant l'application des garanties précédentes, d'un complément égal à la différence entre une attribution de 5 euros par habitant, multipliée par la population de l'EPCI au 1^{er} janvier, et l'attribution perçue l'année précédente (paragraphe III de l'article L. 5211-28 du CGCT). Toutefois, sont exclus de cette garantie les EPCI dont le potentiel fiscal est le double du potentiel fiscal moyen de leur catégorie.

2. – La contribution au redressement des comptes publics appliquée aux EPCI à fiscalité propre jusqu'en 2018

* En 2013, l'État a décidé de faire participer les collectivités territoriales à l'effort budgétaire de rétablissement des comptes publics, au moyen d'une réduction des concours financiers qu'il leur versait. Ainsi, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la loi du 29 décembre 2013 de finances pour 2014⁶ a précisé la nature des dotations grevées et les montants de minoration appliqués en 2014. Elle a également fixé les règles de répartition de ces montants entre collectivités. Ces dispositions ont été directement introduites dans le CGCT.

Au sein du « *bloc communal* », cet effort budgétaire a été réparti en fonction des recettes réelles de fonctionnement. Il est ainsi supporté à 70 % par les communes et à 30 % par leurs EPCI à fiscalité propre⁷. Lors de sa mise en place, le montant de la contribution des EPCI au rétablissement de l'équilibre des comptes publics a donc été fixé à 252 millions d'euros par le premier alinéa de l'article L. 5211-28 du CGCT⁸. À sa suppression, la contribution atteignait 310,5 millions d'euros⁹.

⁶ Article 132 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014. Pour l'année 2014, il s'agit de répartir entre les différentes catégories de collectivités une baisse de 1,5 milliards d'euros.

⁷ Le projet de loi de finances pour 2014 déposé par le Gouvernement précise que, en 2011, les recettes réelles de fonctionnement des communes s'élevaient à 77 milliards d'euros, celles des EPCI à fiscalité propre à 32,6 milliards d'euros. D'où une clé de répartition 70/30 pour le bloc communal.

⁸ Dans sa rédaction résultant de la loi de finances pour 2014 précitée.

⁹ Article L. 5211-28 du CGCT dans sa rédaction résultant respectivement de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 et de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017. Si la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 n'a pas renouvelé cette contribution, toutefois, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-18 du CGCT dans sa rédaction alors applicable, la dotation d'intercommunalité de chaque EPCI pour 2018 a été minorée des montants déjà fixés pour les exercices antérieurs.

Cette contribution au redressement des finances publiques (CRFP) s'appliquait après détermination du montant individuel de la dotation intercommunale attribuée à chaque EPCI à fiscalité propre : dans un premier temps, la dotation d'intercommunalité était calculée conformément à la clé de répartition prévue en fonction du coefficient d'intégration fiscale et de la population, puis les « garanties » et écrêtements éventuels y étaient appliqués et, enfin, la minoration due au titre de la CRFP, répartie au prorata des recettes réelles de fonctionnement de chaque établissement, venait s'imputer sur ce montant.

Lorsque le solde était positif (c'est-à-dire que le montant de la CRFP exigée était inférieur à la part de dotation d'intercommunalité qui pouvait être perçue par l'EPCI), l'établissement demeurait bénéficiaire net de la dotation d'intercommunalité.

En revanche, lorsque le solde était négatif (c'est-à-dire que le montant de la CRFP exigée dépassait la part de dotation d'intercommunalité que l'EPCI pouvait recevoir), alors un second mécanisme était prévu pour garantir le paiement de la CRFP. En vertu de la troisième et dernière phrase du troisième alinéa de l'article L. 5211-28 du CGCT, l'EPCI était soumis à un prélèvement sur les compensations d'exonérations qui lui étaient dues ou, à défaut, sur le produit de la fiscalité¹⁰, jusqu'à hauteur du solde à acquitter. Les auteurs ont parlé, pour caractériser ce cas de contribution nette au redressement des finances publiques à travers l'acquittement d'un prélèvement spécifique, de « *DGF négative* ».

En 2018, cent trente-deux EPCI étaient concernés par une telle situation de « *DGF négative* »¹¹. Pratiquement, ce prélèvement sur fiscalité pouvait représenter quelques milliers d'euros ou centaines de milliers d'euros. Dans des cas plus rares, il a même dépassé un ou deux millions d'euros.

* Ces hypothèses de « *DGF négative* » ont été critiquées. En 2016, un rapport sénatorial faisait notamment valoir que « *La poursuite de la baisse des dotations en 2017 accentuera ce phénomène. Or les cas de "DGF négatives" posent problème puisque les collectivités territoriales dont la dotation forfaitaire est nulle ne participent plus au financement de la hausse de la péréquation verticale. Il s'agit*

¹⁰ Produit versé par l'État collecteur à l'EPCI sous la forme de versement mensuel, « *les douzièmes* ».

¹¹ Selon la note d'information de la DGCL précitée, en 2014, quatre EPCI à fiscalité propre se trouvaient dans cette situation. Du fait, notamment, de l'augmentation du montant global de la CRFP, un nombre croissant d'EPCI a été impacté par ce prélèvement sur la fiscalité : cf. l'arrêté du 7 septembre 2018 pris pour l'application en 2018 des dispositions prévues aux articles L. 2334-7, L. 2334-7-3 et L. 5211-28 du code général des collectivités territoriales, à l'article 159 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 et à l'article 107 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

pourtant de communes qui bénéficient d'un potentiel financier par habitant important et dont il serait légitime qu'elles participent au financement de la péréquation ».

Les auteurs du rapport considéraient plus largement que le système d'imputation de la contribution au redressement des finances publiques sur la dotation forfaitaire pour les communes et sur la dotation d'intercommunalité pour les EPCI avait atteint ses limites¹². Dans la mesure où les garanties légales s'appliquent avant la minoration au titre de la contribution et donc sur des montants théoriques, les résultats effectifs pouvaient être totalement différents.

3. – La pérennisation du prélèvement sur la fiscalité par la loi de finances pour 2019 (les dispositions soumises à l'examen du Conseil constitutionnel)

En même temps qu'il procédait à l'article 250 de la loi de finances pour 2019 à la réforme de la dotation d'intercommunalité, le législateur a, conformément à ce qu'avait proposé le comité des finances locales¹³, prévu d'intégrer la CRFP dans la masse à répartir de la dotation.

Concrètement, cette intégration a consisté en une minoration, à hauteur du montant atteint la dernière année par la CRFP, de l'enveloppe dédiée à la dotation d'intercommunalité. Alors que précédemment la CRFP s'imputait, après répartition et mise en jeu des mécanismes de garanties et d'écrêtements, sur la part de dotation d'intercommunalité attribuée à chaque EPCI, cette intégration *ab initio* de la CRFP a seulement réduit l'enveloppe globale à répartir : ceci évitait que la répartition résultant des modalités de calcul de la dotation d'intercommunalité soit remise en cause par celles propres à la CRFP, ce qui était à l'origine d'une certaine volatilité des sommes perçues par les EPCI d'une année à l'autre. En outre, cette intégration a également permis de mutualiser la contribution entre les EPCI à fiscalité propre.

En revanche, le remplacement de la CRFP par une minoration de l'enveloppe de la dotation d'intercommunalité était susceptible d'avantager grandement les EPCI qui, précédemment, ne percevaient aucune dotation d'intercommunalité parce que celle-ci était totalement consommée par la part de CRFP qui leur revenait. En effet, la CRFP disparaissant, le prélèvement spécifique (la « *DGF négative* ») qui

¹² Rapport d'information n° 731 (Sénat – 2015-2016) fait au nom de la commission des finances sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal, par MM. Charles Guené et Claude Raynal, 29 juin 2016, p. 15 et s. En ce sens, les difficultés de calcul pour les exercices 2016, 2017 et 2018 ont conduit à abonder les enveloppes des communautés d'agglomération et des communautés de communes afin de mener à bien les répartitions.

¹³ Comité des finances locales, délibération sur l'évolution de la dotation d'intercommunalité, séance du 15 novembre 2017.

l'accompagnait en ce qui les concernait disparaissait également et ils n'avaient plus à contribuer au redressement des finances publiques.

C'est la raison pour laquelle le législateur a décidé, au paragraphe II de l'article 250 de la loi de finances pour 2019 (les dispositions renvoyées dans le cadre de la QPC à l'origine de la décision commentée) de reconduire chaque année le prélèvement spécifique opéré en 2018, tel qu'il a été défini au troisième alinéa de l'article L. 5211-28 du CGCT, dans sa rédaction résultant de la loi de finances pour 2017¹⁴, antérieure à la réforme de la dotation d'intercommunalité.

Cette reconduction a pour conséquence de soumettre chaque année, de manière pérenne, les EPCI soumis au prélèvement spécifique en 2018 à un prélèvement identique dans son montant à ce qu'il était à cette année-là.

Le paragraphe II de l'article 250 de la loi de finances pour 2019 prévoit cependant une exception à cette reconduction à l'identique : lorsque le périmètre de l'EPCI évolue d'une année sur l'autre (fusion entre deux EPCI, retrait d'une commune au profit d'un autre EPCI, *etc.*), le montant du prélèvement est recalculé en imputant à chaque commune de la nouvelle intercommunalité la part de prélèvement correspondant, dans l'EPCI dont elle provient, à sa population.

B. – Origine de la QPC et question posée

Un arrêté du 9 octobre 2019 avait fixé la liste des EPCI qui faisaient l'objet d'un prélèvement sur leurs recettes de fiscalité au titre de la contribution au redressement des finances publiques en application de l'article 250 de la loi de finances pour 2019, et précisé pour chacun le montant retenu.

Comme pour 2018, un prélèvement de 791 992 euros avait été opéré sur le produit de la fiscalité de la communauté de communes Chinon, Vienne et Loire. Cette dernière avait alors formé un recours pour excès de pouvoir contre cet arrêté devant le Conseil d'État, à l'occasion duquel elle avait soulevé une QPC portant sur l'article 250 de la loi de finances pour 2019 et l'article L. 5211-28 du CGCT.

Par sa décision du 29 juillet 2020, le Conseil d'État l'avait renvoyée au Conseil constitutionnel après avoir relevé, d'une part, qu'au regard des termes de la question soulevée, la communauté de communes Chinon, Vienne et Loire devait être regardée comme ne contestant que la conformité aux droits et libertés que la Constitution

¹⁴ Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

garantit du paragraphe II de l'article 250 de la loi de finances pour 2019 et, d'autre part, qu'en soutenant notamment que ces dispositions méconnaissaient le principe d'égalité devant les charges publiques, la communauté de communes soulevait une question qui présentait un caractère sérieux.

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

La communauté de communes requérante reprochait au législateur d'avoir pérennisé le prélèvement acquitté par certains EPCI en 2018 au titre de la contribution au redressement des finances publiques, en conservant le montant exigé d'eux cette année-là. Il en résultait, selon elle, une déconnexion entre les évolutions susceptibles d'affecter la population ou les ressources d'un EPCI et le montant de prélèvement à acquitter, qui était à l'origine de différences de traitement injustifiées entre les EPCI et d'une charge excessive imposée à certains d'entre eux. La communauté de communes estimait, par conséquent, que le législateur avait méconnu les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques. En outre, dans la mesure où le prélèvement était susceptible de grever substantiellement la capacité d'autofinancement des EPCI, elle faisait valoir que sa pérennisation violait les principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales.

Ces griefs portaient davantage sur le principe de la pérennisation du prélèvement sur fiscalité et ne visaient pas les autres alinéas de l'article 250 relatifs au recalcul du montant de prélèvement en cas de modification du périmètre de l'EPCI. Le Conseil constitutionnel a donc décidé de restreindre le champ de la QPC au premier alinéa du paragraphe II de cet article (paragr. 3).

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 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* »¹⁵.

¹⁵ Par exemple, récemment, décision n° 2020-856 QPC du 18 septembre 2020, *Mme Suzanne A. et autres (Allocation pour les enfants de mineurs licenciés pour faits de grève en 1948 et 1952)*, paragr. 5.

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 : « *Cette exigence ne serait pas respectée si l'impôt revêtait un caractère confiscatoire ou faisait peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives. En vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives. En particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il 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* »¹⁶.

Dans sa décision n° 2012-255/265 QPC¹⁷, le Conseil constitutionnel a admis que les collectivités territoriales puissent se prévaloir, à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité, du principe d'égalité devant les charges publiques.

* Le Conseil constitutionnel a été saisi à plusieurs reprises de réformes des finances locales dans lesquelles survivaient partiellement, au sein du nouveau régime juridique, des éléments du régime juridique antérieur.

D'une manière générale, « *la différence de traitement qui résulte de la succession de deux régimes juridiques dans le temps n'est pas, en elle-même, contraire au principe d'égalité* »¹⁸. Toutefois, la possibilité, pour le législateur de fonder une différence de traitement en fonction d'un événement situé dans le temps n'est pas sans limite, en particulier lorsque la différence a vocation à perdurer.

Il doit en effet veiller soit à ce que ce maintien d'une différence de traitement soit transitoire – la différence de traitement est alors justifiée par la volonté d'organiser une transition douce, évitant des ruptures trop marquées –, soit à ce que la différence de traitement maintenue trouve une justification pérenne dans le cadre du nouveau régime juridique.

* Deux décisions illustrent ainsi la façon dont le législateur peut, sans méconnaître les principes d'égalité devant la loi ou devant les charges publiques, prévoir des

¹⁶ Par exemple, la décision n° 2020-854 QPC du 31 juillet 2020, *Société Beraha (Taux réduit d'impôt sur les sociétés sur les plus-values de cessions de locaux professionnels transformés en logements)*, paragr. 4.

¹⁷ 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)*.

¹⁸ Décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012, *Loi de finances rectificative pour 2012 (II)*, cons. 23.

dispositifs ayant pour effet de traiter plus favorablement certaines collectivités dans la mesure où il s'agit d'organiser un régime transitoire.

Dans sa décision n° 2013-305/306/307 QPC du 19 avril 2013¹⁹, le Conseil constitutionnel a ainsi jugé conforme au principe d'égalité entre les collectivités territoriales un dispositif assurant, de manière transitoire et à l'occasion de l'instauration de la taxe locale sur la publicité extérieure, un traitement plus favorable aux communes qui percevaient en 2008 une taxe sur la publicité extérieure ou la taxe sur les emplacements publicitaires auxquelles la nouvelle taxe se substituait. Dans son raisonnement, le Conseil a tenu compte du fait que le législateur avait souhaité assurer une transition progressive, pour ces communes, vers la nouvelle taxe instaurée : *« Considérant que, par les dispositions des paragraphes B et C de l'article L. 2333-16 du code général des collectivités territoriales, le législateur a entendu permettre un aménagement progressif, sur une période de cinq ans, des tarifs de la taxe locale sur la publicité extérieure et des recettes des communes qui percevaient auparavant les impositions auxquelles cette taxe a été substituée ; que les communes concernées par ces dérogations tarifaires sont les seules "communes percevant en 2008 la taxe prévue par l'article L. 2333-6 ou celle prévue par l'article L. 2333-21, dans leur rédaction antérieure au 1^{er} janvier 2009" ; que, 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 ».*

Plus récemment, dans sa décision n° 2018-711 QPC du 8 juin 2018²⁰, le Conseil a également retenu dans son contrôle le caractère temporaire d'une différence de traitement entre EPCI instituée par le législateur en matière de calcul de la dotation d'intercommunalité. Il s'agissait en l'espèce de l'article L. 5211-33 qui garantissait aux communautés d'agglomération ayant au moins trois ans d'ancienneté de percevoir une attribution par habitant au moins égale à 95 % de celle perçue l'année précédente. Appréciant la différence de traitement instituée entre les communautés d'agglomération d'au moins trois ans d'existence et celles nouvellement créées, il a relevé que *« si la garantie contestée assure, selon les cas, une attribution individuelle par habitant supérieure à celle garantie aux communautés d'agglomération*

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

²⁰ 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)*, paragr. 12 et 13.

nouvellement créées, son montant diminue chaque année, puisqu'elle s'élève à 95 % de l'attribution individuelle par habitant de l'année précédente. La différence de traitement ainsi instaurée n'est donc pas pérenne ». Au final, il a écarté les griefs tirés de la méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques.

Inversement, le Conseil a censuré deux dispositifs qui instauraient de manière pérenne une inégalité qui ne trouvait qu'une justification transitoire.

Dans sa décision n° 2013-323 QPC du 14 juin 2013, il a jugé, s'agissant du dispositif de répartition de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et des prélèvements ou reversements au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources (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 [DCRTP] et des prélèvements ou reversements au titre du [FNGIR] 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 »*²¹.

Le commentaire de cette décision relève qu'elle *« illustre, en matière d'égalité devant les charges publiques, l'hypothèse d'une différence de traitement fondée sur la succession dans le temps de deux régimes juridiques qui n'est pas, en elle-même, inconstitutionnelle, mais qui le devient en raison de sa pérennité. À mesure que le fait générateur de la différence dans le temps s'éloigne, le lien entre la différence de traitement et la différence de situation s'estompe et il appartient au législateur, pour assurer le respect de l'égalité, d'adopter des dispositions transitoires pour faire disparaître une telle différence »*.

Dans sa décision n° 2014-397 QPC du 6 juin 2014²², le Conseil a également censuré les dispositions réservant aux seules communes contributrices en 2009 au fonds de

²¹ 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. 10.

²² 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. 5 et 6.

solidarité des communes de la région d'Île-de-France le bénéficie du plafonnement de la croissance du prélèvement sur les ressources des communes au profit de ce fonds. En effet, le plafonnement contesté, bien qu'évolutif de 2012 à 2015, n'était pas limité dans le temps et créait une différence de traitement substantielle et pérenne entre les communes contributrices. Selon un raisonnement similaire à celui qu'il avait tenu dans la décision précédente, le Conseil a jugé que *« la différence de traitement ainsi instituée entre les communes repose uniquement sur la date à laquelle elles ont commencé à contribuer au fonds ; que, s'il était loisible au législateur de prévoir, à titre transitoire, dans le cadre de la mise en œuvre des nouvelles règles de plafonnement des contributions des communes, un dispositif spécifique réservé aux seules communes contributrices en 2009, il ne pouvait, compte tenu de l'objet de ce fonds, laisser subsister de façon pérenne une telle différence de traitement sans porter une atteinte caractérisée à l'égalité devant les charges publiques entre les communes contributrices au fonds »*.

* Lorsqu'il est confronté à des dispositifs prévoyant, de manière pérenne, une différence de situation, le Conseil constitutionnel les valide lorsque la justification de la différence de situation en cause perdure également. Tel a notamment été le cas lorsque cette différence de traitement était fondée sur une différence de situation objective existant entre les collectivités territoriales à un instant *t*, antérieur à la réforme et qu'elle n'était pas remise en cause par la réforme.

Dans sa décision n° 2019-787 DC du 25 juillet 2019²³, le Conseil a validé les dispositions qui limitaient, de manière pérenne, l'accompagnement financier de l'État à la compensation des dépenses obligatoires que la commune prend en charge au titre du financement des écoles et classes maternelles au cours de l'année scolaire 2019-2020, dans la limite de la part d'augmentation résultant directement de l'abaissement à trois ans de l'âge de l'instruction obligatoire. Les dispositions critiquées instituaient une différence de traitement entre communes selon qu'elles avaient ou non financé, avant l'abaissement à trois ans de l'âge de l'instruction obligatoire, des classes maternelles. Le Conseil a jugé, d'une part, que cette différence de traitement reposait sur une différence de situation : *« les communes qui, au cours de l'année scolaire 2018-2019, avaient institué des classes maternelles ou écoles maternelles publiques ou approuvé des contrats d'association d'écoles maternelles privées, ont contribué à ce titre à leur financement, dans les conditions prévues par le code de l'éducation. Ces communes ne sont, ainsi, pas placées dans une situation identique à celle des autres communes, qui n'exerçaient pas déjà les mêmes compétences et ne supportaient donc pas les charges correspondantes »*. En

²³ Décision n° 2019-787 DC du 25 juillet 2019, *Loi pour une école de la confiance*, paragr. 6 à 8.

effet, du fait de cette réforme, ces dernières ont dû financer des investissements lourds et intégrer dans leur budget de fonctionnement des charges qui n’y figuraient pas avant la réforme, charges nouvelles et importantes susceptibles d’affecter leur équilibre budgétaire. Le Conseil a jugé, d’autre part, que « *la différence de traitement contestée est en rapport direct avec l’objet de la loi qui l’établit, qui consiste, en application de la seconde phrase du quatrième alinéa de l’article 72-2 de la Constitution, à accompagner de ressources financières une extension de compétence ayant pour conséquence d’augmenter les dépenses des collectivités territoriales* ». En dépit de son caractère « *historique* », la différence de situation en cause conservait, après l’abaissement à trois ans de l’âge d’instruction obligatoire, sa pertinence pour justifier la compensation de la charge nouvelle imposée à certaines communes qui n’avaient pas mis en place un enseignement maternel jusqu’alors, puisqu’il s’agissait, justement, de garantir à ces communes une ressource pour faire face à une nouvelle compétence, déjà exercée par les autres.

Dans sa décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019²⁴ relative à la loi de finances pour 2020, le Conseil a également contrôlé les règles financières accompagnant la reprise par l’État de l’essentiel des compétences obligatoires des régions en matière d’apprentissage – reprise dont le principe avait été décidé par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Comme dans la décision mentionnée ci-dessus, le législateur avait institué des différences de traitement entre régions pour tenir compte de la situation particulière de chacune d’elles en termes de ressources consacrées à l’exercice de ces compétences au moment où le principe de la reprise de compétence a été décidé.

Si, du fait de la reprise de ces compétences, les ressources compensatrices dont bénéficiaient à ce titre les régions étaient donc supprimées, le paragraphe I de l’article 76 de la loi déferée visait à maintenir, à compter de 2020, une part de ces financements au profit des régions qui avaient développé, à l’aide de ces financements, certaines actions en matière d’apprentissage ne se limitant pas au champ de la compétence obligatoire transférée, afin de leur permettre de les poursuivre. À l’inverse, son paragraphe II opérait une reprise, à hauteur d’environ 11 millions d’euros, sur les ressources dont disposaient les trois régions dont le montant de ressources compensatrices supprimées était inférieur au montant des dépenses d’apprentissage constatées et reprises par l’État. Il a jugé, sans faire référence au caractère pérenne de la compensation et de la reprise, que « *Les montants des ressources supplémentaires et des reprises prévues aux paragraphes I à III de l’article 76 ont été évalués à partir des dépenses moyennes constatées pour*

²⁴ Décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019, *Loi de finances pour 2020*, paragr. 54 et 55.

chaque région, de 2013 à 2017 pour les dépenses d'investissement et de 2015 à 2017 pour les dépenses de fonctionnement. L'année 2017 est celle où a été annoncée la réforme de l'apprentissage, finalement opérée par l'article 34 de la loi du 5 septembre 2018. En retenant de tels montants, qui rendent compte des dépenses existantes avant la réforme de l'apprentissage, le législateur s'est fondé sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec le but qu'il s'est assigné. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques doit par conséquent être écarté ».

B. – L'application à l'espèce

Se plaçant sur le terrain de l'égalité devant les charges publiques, le Conseil constitutionnel a d'abord rappelé les conditions dans lesquelles le prélèvement sur la fiscalité des EPCI s'appliquait jusqu'en 2018, ainsi que son objet à l'époque. Il s'agissait *« d'assurer que tous les établissements publics de coopération intercommunale participent, à hauteur de leur richesse relative, à l'effort de redressement des finances publiques »* (paragr. 5).

S'attachant ensuite à la réforme de la dotation d'intercommunalité intervenue en 2019, le Conseil a constaté que le législateur avait maintenu ce prélèvement, de manière pérenne, pour tous les EPCI qui y avaient été assujettis en 2018, à hauteur du montant appliqué cette même année (paragr. 6).

Ce rappel a permis au Conseil de caractériser la différence de traitement ainsi instituée entre les EPCI par les dispositions contestées en précisant que celle-ci reposait uniquement *« sur la circonstance que, compte tenu de leur niveau de richesse relative et des montants de dotation individuelle d'intercommunalité et de contribution au redressement des finances publiques qui en découlaient, ils ont été ou non soumis à ce prélèvement en 2018 »* (paragr. 7).

Puis, le Conseil a relevé qu'à l'exception d'une modification du périmètre de l'EPCI, aucune évolution de la situation démographique ou financière des EPCI assujettis n'était susceptible de remettre en cause le principe ou le montant du prélèvement auquel ils sont soumis (même paragr.).

Le maintien du prélèvement se fondait donc uniquement, sans autre possibilité d'ajustement qu'un changement de périmètre de l'EPCI, sur la situation desdits EPCI lors de l'année 2018. Or, ce maintien n'était pas transitoire. Il était pérenne, même si, dans les faits, il n'avait jusqu'alors joué qu'en 2019 et en 2020.

Selon un raisonnement similaire à celui qu'il avait tenu dans ses décisions n° 2013-323 QPC du 14 juin 2013 et n° 2014-397 QPC du 6 juin 2014 précitées, le Conseil constitutionnel a jugé que ce caractère pérenne, en l'absence d'une différence de situation également pérenne, emportait l'inconstitutionnalité du dispositif.

Il a ainsi indiqué qu'il aurait été loisible au législateur, « *de prévoir, dans le cadre de la réforme de la dotation d'intercommunalité, le maintien à titre transitoire du prélèvement auquel certains établissements publics de coopération intercommunale étaient jusqu'alors soumis, afin de garantir qu'ils continueraient à participer, à hauteur de leur richesse relative constatée en 2018, au redressement des finances publiques* ». En revanche, il a estimé que le législateur « *ne pouvait, compte tenu de l'objet de ce prélèvement et sans autre possibilité d'ajustement, laisser subsister de façon pérenne une telle différence de traitement sans porter une atteinte caractérisée à l'égalité devant les charges publiques* » (paragr. 8).

Ainsi, et sans qu'il lui soit nécessaire d'examiner les autres griefs soulevés par la communauté de communes requérante, le Conseil constitutionnel a déclaré le premier alinéa du paragraphe II de l'article 250 de la loi de finances pour 2019, dans sa rédaction initiale, contraire à la Constitution.

Cet article ayant été modifié depuis son adoption, par la loi de finances pour 2020, le Conseil n'a pu que constater que la version déclarée inconstitutionnelle n'était plus en vigueur et qu'il n'y avait pas lieu de l'abroger²⁵. Il a en revanche jugé que la remise en cause de l'ensemble des prélèvements opérés sur le fondement des dispositions censurées aurait eu, en l'espèce, des conséquences manifestement excessives. Il a donc exclu que les prélèvements fondés sur le premier alinéa du paragraphe II de l'article 250 de la loi de finances pour 2019, dans sa rédaction initiale, puissent être contestés sur le fondement de sa décision (paragr. 11 et 12).

²⁵ S'agissant de la notion de « version » d'une disposition examinée par le Conseil constitutionnel, voir les commentaires des décisions du 15 novembre 2019 n°s 2019-812 QPC, *M. Sébastien M. et autre (Suppression de l'abattement pour durée de détention sur les gains nets retirés des cessions d'actions et de parts sociales)*, et 2019-813 QPC, *M. Calogero G. (Exigence d'agrément pour l'exonération d'impôt sur le revenu des titres représentatifs d'un apport partiel d'actif par une société étrangère)* ».