

N° 365131 (QPC)

Communauté de communes Monts d'Or Azergues

3^e et 8^e sous-sections réunies

Séance du 20 mars 2013

Lecture du 3 avril 2013

CONCLUSIONS

Vincent Daumas, rapporteur public

1. Pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, la réforme de la fiscalité locale à laquelle a procédé la loi de finances pour 2010¹ s'est traduite, pour l'essentiel, par la suppression de la taxe professionnelle (TP), laquelle a été remplacée par de nouvelles ressources fiscales, qu'il s'agisse de nouveaux impôts comme la contribution économique territoriale (CET) ou d'impôts qui existaient déjà mais étaient affectés à d'autres collectivités comme la taxe sur les surfaces commerciales.

L'Etat s'était engagé à compenser intégralement les éventuelles pertes de recettes fiscales résultant, pour les collectivités et leurs groupements, de la mise en œuvre de cette réforme. Pour l'année 2010, un mécanisme ponctuel dit « compensation-relais » était prévu. A compter de 2011, le législateur a mis en place un système de compensation pérenne prenant la forme, pour chaque catégorie de collectivités, d'un double mécanisme décrit par les dispositions de l'article 78 de la loi de finances pour 2010 : d'une part, une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), d'autre part, un fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR). L'objet de ces deux mécanismes est le même : il s'agit de compenser, pour chaque collectivité, les conséquences financières de la réforme. Mais leurs modalités sont très différentes : alors que la DCRTP est financée à partir d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat, le FNGIR est un outil de redistribution entre collectivités, alimenté par des prélèvements sur les recettes des collectivités qui « gagnent » à la réforme, au profit des collectivités qui y « perdent ».

Nous n'envisageons, par la suite, que les mécanismes qui s'appliquent à la catégorie de collectivités qui nous intéresse, à savoir les communes et leurs groupements à fiscalité propre.

11. Sans rentrer dans les détails, le calcul de la compensation due à chaque commune ou EPCI prend pour base la comparaison entre l'ensemble de ses recettes fiscales au titre de l'année 2010 « avant réforme » et l'ensemble des recettes fiscales qu'il aurait perçues au titre de cette même année « après réforme ». C'est cette comparaison qui permet de déterminer si la commune ou l'EPCI a « gagné » ou « perdu » à la réforme et dans quelle mesure.

Le montant global de DCRTP que devra verser l'Etat au « secteur communal » (c'est-à-dire l'ensemble constitué par les communes et les EPCI à fiscalité propre) correspond à la somme algébrique de ces différences entre panier de recettes « avant réforme » et panier de

¹ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009.

recettes fictives « après réforme », effectuées pour l'ensemble des communes et des EPCI. Dit autrement, le montant global de DCRTP représente la compensation, mise à la charge de l'Etat, de la perte nette globale que subit le secteur communal dans son ensemble du fait de la mise en œuvre de la réforme. Ce montant global est réparti entre les communes et les EPCI à fiscalité propre pour lesquels la différence entre les deux paniers de recettes révèle une perte supérieure à 50 000 euros, à proportion de la part représentée par cette différence dans le volume total des pertes enregistrées par l'ensemble du secteur communal.

L'attribution aux communes et EPCI « perdants » de la DCRTP ne suffisant pas à compenser intégralement leurs pertes de recettes, c'est alors qu'intervient le FNGIR. Les communes et EPCI « gagnant » à la réforme font l'objet d'un prélèvement au titre de ce fonds, à hauteur de leur « gain ». Ces prélèvements assurent le financement de reversements destinés à compléter la compensation due aux communes et EPCI « perdants ».

12. La détermination, pour chaque commune ou EPCI, des montants de la DCRTP et du prélèvement ou du reversement au titre du FNGIR, dont nous ne vous avons fait qu'une description stylisée, constitue déjà un exercice complexe. Restait encore à prévoir les modalités de répartition de la DCRTP et du FNGIR dans l'hypothèse d'une modification du périmètre d'un EPCI.

Le législateur s'y est attaché. Il a prévu, dans ce même article 78 de la loi de finances pour 2010, un dispositif d'ajustement permettant de prendre en compte les conséquences, sur la DCRTP et le prélèvement ou le reversement au titre du FNGIR d'un EPCI, d'une modification de son périmètre. Ce dispositif, identique pour la DCRTP et le FNGIR, a connu deux versions qui se sont succédé dans le temps. La première s'est appliquée aux modifications de périmètre intervenues au cours de l'année 2011. La deuxième s'est appliquée aux modifications intervenues à compter du 1^{er} janvier 2012.

C'est la première de ces versions qui est critiquée par la présente question prioritaire de constitutionnalité. Elle figure, pour la DCRTP, aux troisième à cinquième alinéas du IV du 1.1 du 1 de l'article 78 de la loi de finances pour 2010 et, pour le FNGIR, aux troisième à cinquième alinéas du IV du 2.1 du 2 de ce même article – étant précisé qu'il faut se référer à ces dispositions dans leur rédaction issue de la loi de finances pour 2011² et de la première loi de finances rectificative pour 2011, celle du 29 juillet 2011³, mais avant leur modification par la quatrième et dernière loi de finances rectificative pour 2011, celle du 28 décembre 2011⁴.

Cette première version du dispositif d'ajustement applicable en cas de modification de périmètre d'un EPCI prenait en compte un critère de population. Sa mise en œuvre consistait, très simplement, à effectuer deux opérations successives : d'abord à répartir, avant la modification de périmètre, respectivement, la DCRTP et le prélèvement ou le reversement au titre du FNGIR entre les communes membres de l'EPCI, au prorata de leur population ; puis à additionner, respectivement, les parts communales de DCRTP et celles de prélèvement ou de reversement au titre du FNGIR ainsi calculées, en prenant en compte la nouvelle composition de l'EPCI.

² Article 108, XVI, A, 2° de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010.

³ Article 36 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011.

⁴ Article 44 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011.

Cette ventilation de la DCRTP et des montants prélevés ou versés au titre du FNGIR en fonction de la population de chaque commune a été jugée trop fruste par le législateur lui-même, qui a remis l'ouvrage sur le métier à l'occasion de la dernière loi de finances rectificative pour 2011. Aussi a-t-il recouru, dans la deuxième version de ce dispositif d'ajustement, applicable aux modifications de périmètre intervenues à compter du 1er janvier 2012, à un autre critère de répartition, fondé sur la part de chaque commune dans les « pertes » globales ou les « gains » globaux de recettes fiscales résultant pour l'EPCI de la mise en œuvre de la réforme.

Précisons d'emblée que l'application, durant un an seulement, de la première version du dispositif d'ajustement que nous avons décrit a produit des effets persistants : les montants de DCRTP et du prélèvement ou du reversement au titre du FNGIR des EPCI ayant connu des modifications de leur périmètre entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2011 se sont trouvés ajustés, de manière durable, par l'application de cette première version utilisant le critère de la population communale. Bien sûr, en cas de modification de périmètre postérieure au 1^{er} janvier 2012 affectant l'un de ces EPCI, c'est la deuxième version, la version actuelle du dispositif d'ajustement, qui trouve à s'appliquer, mais elle s'applique à des montants ajustés une première fois en fonction du critère de population. Ainsi, que ces EPCI connaissent ou non des modifications de périmètre postérieurement au 1^{er} janvier 2012, les effets de l'ajustement réalisé au titre de l'année 2011 perdurent.

2. Au 1^{er} janvier 2011, la commune de Lissieu, dans le département du Rhône, s'est retirée de la communauté de communes Monts d'Or Azergues. Dès le mois d'avril 2011, cette dernière a écrit au préfet pour contester les montants de la DCRTP et du reversement au titre du FNGIR que l'Etat lui a notifiés pour l'année 2011. Des montants identiques lui ont été notifiés au titre de l'année 2012, qu'elle a également contestés en demandant à bénéficier du dispositif d'ajustement dans sa deuxième version, celle résultant de la dernière loi de finances rectificative pour 2011. C'est que la communauté de communes s'est persuadée qu'elle gagnerait à la mise en œuvre de cette deuxième version par rapport à la première dont il lui a été fait application. Sa demande ayant été expressément rejetée par le préfet, elle a saisi le tribunal administratif de Lyon de ce rejet. A l'appui de son recours pour excès de pouvoir, elle a soulevé une QPC à l'encontre des dispositions du IV du 1.1 du 1 et du IV du 2.1 du 2 de l'article 78 de la loi de finances pour 2010, dans leur rédaction antérieure à la quatrième et dernière loi de finances rectificative pour 2011 – c'est-à-dire à l'encontre de la première version du dispositif d'ajustement que nous avons décrit. Elle a contesté ces dispositions au regard de la Constitution en tant que le calcul des dotations, prélèvements ou reversements qu'elles prévoient en cas de modification du périmètre d'un EPCI se fonde sur le critère du nombre d'habitants de chaque commune membre. Le tribunal administratif de Lyon vous a transmis cette question.

Pour déterminer si cette QPC doit être renvoyée au Conseil constitutionnel, il vous appartient de vérifier si elle remplit les conditions posées par l'article 23-4 de l'ordonnance (n° 58-1067) du 7 novembre 1958.

21. D'abord, la condition tenant à l'applicabilité au litige des dispositions législatives contestées est remplie. Il est constant que c'est sur le fondement de ces dispositions que le préfet a pris la décision à l'origine du litige. Précisons seulement qu'au vu des écritures de la communauté de communes, on comprend que celle-ci conteste seulement les troisième à cinquième alinéas du IV du 1.1 du 1 et les mêmes alinéas du IV du 2.1 du 2 de l'article 78 de la

loi de finances pour 2010, alinéas qui sont relatifs aux hypothèses de modification de périmètre, de fusion, de scission ou de dissolution des EPCI. Les autres alinéas, qui concernent les hypothèses de fusion et de scission de communes ou d'adhésion d'une commune à un EPCI, ne nous paraissent pas compris dans le champ de sa contestation.

22. Ensuite, le Conseil constitutionnel ne s'est pas prononcé sur la conformité à la Constitution des dispositions législatives critiquées. S'il a été saisi, sur le fondement de l'article 61 de la Constitution, de la loi de finances pour 2010, et s'il a examiné certaines des dispositions de son article 78 (voyez sa décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, en particulier les considérants 48 à 69), son examen n'a pas porté sur les dispositions qui nous intéressent. Il n'a pas, depuis lors, eu l'occasion de le faire⁵.

23. Le sort de la présente QPC dépend donc seulement du point de savoir si elle présente un caractère sérieux ou nouveau.

Nouvelle, la question ne l'est assurément pas, puisque les griefs d'inconstitutionnalité invoqués sont tirés, d'une part, d'une atteinte aux principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales, protégés respectivement par les articles 72 et 72-2 de la Constitution, d'autre part, d'une méconnaissance du principe d'égalité protégé par les articles 6 et 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Notons, avant de se pencher sur le caractère sérieux de ces moyens, qu'ils sont bien au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit, au sens de son article 61-1 (pour le principe d'autonomie financière de l'article 72-2, voyez la décision n° 2010-56 QPC du 18 octobre 2010, département du Val-de-Marne).

Nous ferons deux observations liminaires sur l'argumentation qui vous est présentée par la communauté de communes à l'appui des griefs d'inconstitutionnalité qu'elle vous soumet. La première est que cette argumentation a bien du mal à se détacher de son cas particulier pour s'élever à une critique générale et impersonnelle des dispositions contestées. L'essentiel de ses écritures, et c'est vrai de celles du ministre en réponse, consiste à produire des calculs applicables à son cas, qui en eux-mêmes ne vous intéressent pas si ce n'est à titre d'illustration. Seconde observation : la communauté de communes se focalise sur la DCRTP et le FNGIR en tant que mécanismes de compensation des pertes de recettes de taxe professionnelle, alors que ces mécanismes, nous vous l'avons dit, sont beaucoup plus généraux, en ce qu'ils visent la compensation de la différence entre un panier de recettes globales « avant » et « après » réforme.

231. Ceci précisé, le premier grief invoqué, tiré d'une atteinte à la libre administration des collectivités territoriales et à leur autonomie financière, ne nous paraît pas sérieux.

Vous savez que ces deux principes sont liés dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui vérifie que les mesures adoptées par le législateur n'ont pas pour effet de diminuer les ressources globales des collectivités territoriales ni de restreindre leurs ressources fiscales au point d'entraver leur libre administration (voyez par exemple, s'agissant de la compensation par l'Etat de la suppression de la part salariale de l'assiette de la taxe

⁵ Sa décision n° 2010-622 DC du 28 décembre 2010 sur la loi de finances pour 2011 n'examine pas l'article 108 de cette loi.

professionnelle, la décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, considérants 48 à 50). Dans ce cadre, le Conseil constitutionnel admet qu'une compensation puisse n'être que partielle, c'est-à-dire qu'une diminution avérée des ressources que perçoit une collectivité locale ne suffit pas à caractériser une atteinte au principe de libre administration (par exemple, décision n° 87-237 DC du 30 décembre 1987, considérant 4). C'est en comparant le montant de la ressource supprimée ou réduite et l'ensemble des recettes dont bénéficie la collectivité en cause qu'il convient d'apprécier s'il y a atteinte aux principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales.

Relevons ici que le dispositif d'ajustement critiqué a pour seul objet de poser une règle de répartition de montants versés à un EPCI ou prélevés sur ses ressources en cas de modification de son périmètre. Il n'a pas vocation, par lui-même, à supprimer une ressource fiscale ou à diminuer la part des ressources propres des EPCI. Cela ne rend pas pour autant le grief d'inconstitutionnalité soulevé inopérant. Simplement, il faut apprécier les effets de ce dispositif par rapport à l'ensemble des ressources des EPCI, étant observé que l'on ne s'intéresse pas à un cas particulier mais aux EPCI à fiscalité propre pris dans leur généralité. Il vous faut donc apprécier si le fait d'utiliser le critère de la population pour partager la DCRTP et le prélèvement ou reversement au titre du FNGIR revenant aux EPCI en cas de modification de leur périmètre a pour conséquence de diminuer leurs ressources au point de dénaturer la libre administration et d'affecter l'autonomie financière de ces groupements.

La réponse, assurément, nous semble négative. Certes, il peut advenir que la mise en œuvre du critère de la population se traduise par une perte de ressources pour l'EPCI. C'est le cas lorsqu'une commune qui « gagne » à la réforme de la fiscalité locale quitte un EPCI globalement « perdant » à cette réforme. Dans ce cas, la commune « emporte » lors de son départ une part de la DCRTP de l'EPCI et une part du reversement dont il bénéficie au titre du FNGIR, alors même que la situation de l'EPCI en termes de ressources fiscales se trouve détériorée du seul fait du départ de cette commune. Un tel cas de figure, que l'on trouve décrit dans une circulaire du 9 mars 2012 du ministre de l'intérieur⁶, commentant la deuxième version du dispositif d'ajustement, est fâcheux.

Toutefois, même compte tenu d'un tel effet pervers, le dispositif critiqué a un impact tout à fait limité, à le supposer avéré, sur l'ensemble des ressources des EPCI à fiscalité propre.

En premier lieu, notons qu'il n'a vocation à s'appliquer qu'à un nombre relativement limité d'EPCI, les EPCI à fiscalité propre qui connaissent une modification de leur périmètre entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2011. Nous ne disposons pas de chiffres précis, mais l'on peut estimer que seuls quelques dizaines d'EPCI sont concernés. La part de ceux-ci affectés par le type d'effet pervers que nous venons de décrire est encore plus restreinte.

En deuxième lieu, observons que l'effet pervers en question n'a pas d'impact sur le niveau global des ressources du « secteur communal » – c'est-à-dire de l'ensemble constitué par les communes et les EPCI à fiscalité propre. La perte de ressources de l'EPCI affecté par un effet de ce type est en effet compensée, à l'échelle globale du secteur communal, par le gain qu'en retire la commune quittant l'EPCI, soit qu'elle conserve les parts de DCRTP et de reversement au titre du FNGIR qu'elle emporte, soit qu'elle les apporte à un autre EPCI à fiscalité propre. Cela nous semble suffisant pour exclure toute atteinte au principe d'autonomie

⁶ « Informations fiscales utiles à la préparation des budgets primitifs locaux pour 2012 », NOR : COTB1204162C, p. 19 et annexes p. 82.

financière (voyez en ce sens la décision n° 2012-255/265 QPC du 29 juin 2012, départements de la Seine-Saint-Denis et du Var, cons. 9).

En troisième lieu, même si l'on isole, au sein du secteur communal, un sous-secteur constitué exclusivement des EPCI à fiscalité propre, la part des ressources susceptibles d'être affectées par le dispositif critiqué nous paraît trop faible pour que l'on puisse affirmer que les ressources des EPCI se trouveraient détériorées au point d'entraver la libre administration et de porter atteinte à l'autonomie financière de ces groupements. Là non plus, les parties ne vous éclairent guère, puisqu'aucune ne fait l'effort de vous fournir des chiffres globaux. Mais si l'on tente de les reconstituer, il en ressort que la DCRTP représente environ 6 % en moyenne de l'ensemble des ressources fiscales des EPCI en 2011 (étant précisé que les prélèvements et reversements de FNGIR se compensent). Seule une toute petite partie de cette fraction de 6 % des recettes fiscales des EPCI pourrait être affectée par le dispositif critiqué. Cela nous paraît négligeable au regard des repères que fournit la jurisprudence du Conseil constitutionnel (voyez par exemple, jugeant qu'un prélèvement pouvant atteindre 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune ne constitue pas une charge telle qu'elle entraverait sa libre administration, la décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991, considérants 32-34).

Dans ces conditions, nous croyons possible d'écarter le grief tiré de l'atteinte à la libre administration et à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

232. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité est présenté en trois branches. Les deux premières ne sont pas sérieuses. La troisième peut faire hésiter.

° La communauté de communes se plaint, en premier lieu, d'une différence de traitement entre les communes isolées qui décident d'adhérer à un EPCI et celles qui sont membres d'un EPCI dont le périmètre est modifié. Mais c'est pour admettre aussitôt que dans le cas d'une commune isolée, qui est traitée par les dispositions d'un autre alinéa du texte⁷, la problématique de la répartition de la DCRTP et du prélèvement ou du reversement au titre du FNGIR ne se pose pas. Nous la rejoignons sur ce point : commune isolée et commune membre d'un EPCI à fiscalité propre sont dans des situations différentes au regard de la question de cette répartition et le législateur a pu prévoir un traitement différent de ces deux situations sans méconnaître le principe d'égalité.

° La communauté de communes se plaint, en deuxième lieu, de la différence de traitement qui résulte de la succession dans le temps de la première, puis de la deuxième version du dispositif d'ajustement, que nous avons décrites. Mais cette branche du moyen peut être écartée sans difficulté : le Conseil constitutionnel juge que 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 (décision n° 2011-186 QPC du 21 octobre 2011, Mlle Fazio C. et autres, cons. 6).

° La troisième branche est plus délicate.

La communauté de communes soutient qu'en recourant à un critère exclusivement fondé sur l'importance de la population des communes membres de l'EPCI, qui a pour effet

⁷ Dernier alinéa du IV du 1.1 du 1 de l'article 78 de la loi de finances pour 2010 pour la DCRTP et dernier alinéa du IV du 2.1 du 2 de ce même article pour le FNGIR.

d'opérer des redistributions de ressources fiscales sans lien avec les besoins de financement des EPCI, le législateur a méconnu le principe d'égalité devant les charges publiques. Le Conseil constitutionnel juge en effet qu'il appartient au législateur, pour assurer le respect du principe d'égalité devant les charges publiques découlant de l'article 13 de la DDHC, de fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en lien avec l'objectif qu'il poursuit (pour un exemple récent, voir décision n° 2012-255/265 QPC précitée, cons. 8).

Le critère de la population des communes membres de l'EPCI utilisé par le mode de répartition critiqué peut certainement être regardé comme objectif. Ce point n'est d'ailleurs pas contesté par la communauté de communes. Mais peut-on le considérer comme rationnel, compte tenu de l'objectif poursuivi par le législateur ?

Le ministre de l'intérieur défend ce critère de population en rappelant que le panier de recettes fiscales de référence ne comprend pas seulement des impôts liés aux entreprises, mais aussi des impôts pesant sur les ménages (taxe d'habitation et taxes foncières). Il ajoute que la concentration des bases d'imposition est souvent corrélée à la concentration des populations. Face à cette argumentation, qui nous paraît approximative, la communauté de communes a beau jeu de rappeler que le critère de la population retenu par la première version du dispositif d'ajustement mis en place par le législateur peut conduire à « des enrichissements ou des appauvrissements sans cause » et que c'est précisément pour cette raison qu'il est intervenu à nouveau pour corriger ce dispositif dans le cadre de la dernière loi de finances rectificative pour 2011.

L'argumentation de la communauté de communes nous fait douter. Nous l'avons dit, l'objet du dispositif critiqué est simplement d'ajuster les montants de DCRTP et de prélèvement ou reversement au titre du FNGIR en cas de modification du périmètre d'un EPCI. En adoptant ce dispositif – et sa place au cœur des dispositions de l'article 78 de la loi de finances pour 2010 en témoigne – le législateur ne poursuivait pas un objectif différent de l'objectif général consistant à mettre en œuvre l'engagement solennel de l'État d'assurer une compensation intégrale des pertes de ressources fiscales résultant de la réforme de la fiscalité locale. Or, il est certain que le critère de population qu'il a retenu n'est pas directement en lien avec cet objectif. En témoigne suffisamment, nous semble-t-il, la possibilité d'effets pervers tels que celui que nous avons décrit – que la communauté de communes désigne sous le nom « d'effet d'enrichissement ou d'appauvrissement sans cause ». Seul le critère finalement retenu par la dernière loi de finances rectificative pour 2011 nous paraît rationnel au regard de l'objectif poursuivi par le législateur.

C'est pourquoi nous concluons au renvoi de la QPC au Conseil constitutionnel.