

N° 396415
Collectivité d'outre-mer
de Saint-Martin

10^{ème} et 9^{ème} sous-sections réunies
Séance du 4 avril 2016
Lecture du 13 avril 2016

CONCLUSIONS

Mme Aurélie BRETONNEAU, rapporteur public

L'octroi est une contribution indirecte perçue autrefois par les municipalités à l'importation sur leur territoire de certaines marchandises et assise sur la valeur de ces dernières. Son origine en France est ancienne, puisqu'il est signalé dès le XII^{ème} siècle à Paris, où il formait sous l'ancien régime l'une des « cinq grosses fermes » et était destiné à financer l'entretien de la ville.

En métropole, l'octroi a disparu au 1^{er} août 1943 par l'effet de la loi n° 379 du 2 juillet 1943. A défaut de trace jurisprudentielle impérissable, il a laissé son empreinte dans le patrimoine culturel architectural, pictural et cinématographique parisien, qu'on pense aux pavillons d'octroi néoclassiques, dont la barrière du Trône, les rotondes de la Villette et du parc Monceau ou la barrière d'enfer, devenue par un tour de force onomastique le clou de la place Denfert-Rochereau¹, sont de majestueux témoignages, au sobriquet du douanier Rousseau, qu'il doit à son affectation comme commis de deuxième classe de l'octroi, ou aux répliques gouailleuses du film Casque d'or, relatant les aventures des Apaches, voyous qui sévissaient autour du mur d'octroi de Belleville où ils avaient établi leur quartier général.

¹ Selon des sources convergentes, la barrière d'Enfer devait son appellation originelle à la rue d'Enfer qui débouchait sur la place après avoir traversé le faubourg Saint-Jacques. La rue d'Enfer, elle, devrait selon certains son nom à une déformation de « *via inferior* », qui la désignait par opposition à la *via superior* que constituait la rue Saint-Jacques (Félix Lazare et Louis Lazare, *Dictionnaire administratif et historique des rues de Paris et ses monuments*, Paris, F. Lazare 1844). Selon d'autres historiens (not. Michel Roblin, *Quand Paris était à la campagne. Origines rurales et urbaines des 20 arrondissements*, Paris, Picard, 1985 et Alain Faure, « Paris au diable Vauvert, ou la Fosse aux lions », *Histoire urbaine* 2/2000 (no 2), il s'agirait d'une dérivation du surnom donné à l'enceinte de Philippe Auguste, la « porte en Fer ». Pour d'autres encore, la rue aurait été surnommée « d'enfer » pour avoir été « un lieu de débauches et de voleries » (*Histoire et recherches des antiquités de la ville de Paris*, Paris, C. Moette, 1724 ; v. aussi le troisième tableau *La Bohème* de Puccini, mettant en scène Mimi quittant Paris par la barrière d'Enfer pour se rendre dans une taverne proche), peut-être d'ailleurs après s'être appelée rue de la porte en fer. Au bout du compte, le nom de Denfert-Rochereau, militaire français resté célèbre pour avoir dirigé la résistance de la place forte de Belfort durant la guerre de 1870, fut accolé au nom « d'Enfer » par « calembour municipal » (Eric Hazan, *L'Invention de Paris*, Seuil, coll. « Fiction et Cie », 2002), avant de l'éclipser. Cette épopée onomastique n'est toutefois rien à côté de celle de la rue du Petit-Musc, dans le 4^{ème} arrondissement de Paris, qui, anciennement fréquentée par des prostituées, s'appelait autrefois la rue Pute-y-Muse, de l'ancien français *muser*, ou Pute-y-Musse, soit « la putain qui s'y cache » (Jules Cousin, « De la nomenclature des rues de Paris », *Mémoires de la société de l'histoire de Paris et de l'Ile-de-France*, vol. 26, 1899). Elle est devenue successivement, par corruption, rue du Petit-Musse, Petit-Muce puis Petit-Musc. Gilles Corrozet l'appelle en 1532 rue de la Petite Pusse. Elle apparaît également sur un plan du XVI^e siècle sous le nom de rue des Célestins.

Outre-mer, l'octroi dit de mer constitue encore pour les collectivités une ressource sonnante et trébuchante dont la perception soulève des controverses autrement moins éthérées. A telle enseigne que nous vous proposerons de regarder comme sérieuse la question de la conformité d'une disposition législative en privant Saint-Martin au principe de libre administration des collectivités territoriales dans son versant autonomie financière, garanti par les articles 72, 72-2 et en l'occurrence 74 de la Constitution.

La question prioritaire de constitutionnalité et le litige sur lequel elle se greffe ont pour toile de fond l'accession de la partie française de l'île de Saint-Martin et des îlots qui en dépendent, à compter du 15 juillet 2007², au statut de collectivité d'outre-mer (COM) relevant de l'article 74 de la Constitution.

La nouvelle COM, dont le statut est codifié au livre III de la sixième partie du code général des collectivités territoriales (CGCT), s'est substituée, sur le territoire de Saint-Martin, à trois collectivités préexistantes : la commune de Saint-Martin, le département de la Guadeloupe et à la région de la Guadeloupe. Sa création s'est accompagnée, d'une part, d'un transfert complet des compétences de la commune, du département et de la région et, d'autre part, d'un transfert partiel des compétences de l'Etat. Aussi a-t-il fallu organiser les modalités financières de ces transferts de compétence : c'est l'objet des articles LO. 6371-1 et suivants du CGCT. En particulier :

- **l'article LO. 6371-4** a prévu que : Tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'Etat, la région ou le département de la Guadeloupe ou la commune de Saint-Martin et la collectivité de Saint-Martin est accompagné du transfert concomitant à la collectivité de Saint-Martin des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences ;
- **l'article LO. 6371-5** prévoit quatre instruments de compensation des charges transférées³ : le transfert d'impôts, la dotation globale de fonctionnement, la dotation globale de construction et d'équipement scolaire et, pour le solde, une **dotation globale de compensation** inscrite au budget de l'Etat et dont la loi de finances précise chaque année le montant. C'est cette dernière dotation qui est en cause aujourd'hui.

En application de ces dispositions, l'article 104 de la loi de finances n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 rectificative pour 2007 est venu préciser, en son I, les modalités de calcul de la dotation globale de compensation de Saint-Martin. Cet article a notamment été modifié par l'article 6 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificatives pour 2008.

Par ailleurs, ainsi que le prévoit l'article LO. 6371-6, un arrêté ministériel pris après avis de la commission consultative d'évaluation des charges de Saint-Martin est intervenu, le 22 avril 2011, pour fixer le montant des charges transférées et des droits à compensation.

² Date d'entrée en vigueur de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, complétée par la loi ordinaire du même jour n° 2007-224.

³ Dans sa décision n° 2008-574 DC du 29 décembre 2008, le Conseil constitutionnel a précisé qu'il s'agissait d'une liste limitative.

La collectivité de Saint-Martin a formé un recours pour excès de pouvoir contre cet arrêté. C'est à l'occasion de ce recours qu'elle a entendu contester devant le TA de ?⁴ la conformité des dispositions des 1° à 3° du I de l'article 104 de la LFR pour 2007, dans sa rédaction alors en vigueur issue du 1° du I de l'article 6 de la LFR pour 2008, aux articles 72, 72-2 et 74 de la Constitution. Le TA vous a transmis la question⁵.

Les dispositions législatives contestées, qui sont applicables au litige, n'ont pas été déclarées conformes à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel. Encore faut-il préciser à ce sujet que l'ont été les dispositions immédiatement voisines du 3° II de l'article 104 de la LFR pour 2007 dans leur rédaction également issue de l'article 6 de la LFR pour 2008. Ces dispositions voisines sont relatives aux modalités de compensation des transferts de charges à Saint-Barthélemy et ont fait l'objet d'une QPC que vous avez transmise par une décision CE, 27 janvier 2014, *Collectivité d'outre-mer de Saint-Barthélemy*, n° 373237, inédite, au Conseil constitutionnel, qui l'a rejetée par une décision n° 2014-386 QPC du 28 mars 2014.

Cette dernière décision permet d'affirmer avec certitude que les principes constitutionnels invoqués relèvent bien du champ de la QPC y compris dans la configuration particulière de l'argumentation qui vous est soumise. S'il est évident en effet que « le principe de la libre administration des collectivités territoriales figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit dont la méconnaissance peut être sanctionnée dans le cadre de la procédure de QPC » (décision n° 2010/29/37 du 22 septembre 2010) et que cette règle vaut, au-delà de l'article 72, également pour l'article 72-2 relatif à l'autonomie financière (v., pour l'assimilation de l'autonomie financière à une composante de la libre administration, décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 ; v. aussi décisions n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011 ; n° 2013-355 QPC du 22 novembre 2013), ce qui est ici soutenu est que la loi visée par la QPC méconnaîtrait ces principes en méconnaissant les dispositions organiques ayant prévu, pour la COM de Saint-Martin, leur mise en œuvre. Or ce raisonnement par ricochet a précisément été admis à propos de Saint-Barthélemy par la décision n° 2014-386 QPC du 28 mars 2014 précité, le Conseil constitutionnel estimant que l'article 74 de la Constitution, en renvoyant à une loi organique le soin de garantir l'autonomie financière des COM, implique que la loi qui méconnaît les dispositions organiques méconnaît ce faisant les articles 72, 72-2 et 74 de la Constitution.

Ces précisions étant faites, il est temps d'en venir à l'argumentation des requérants, qui concerne les modalités de calcul de la dotation globale de compensation pour la part du transfert de compétences qui procède de la substitution de la nouvelle COM à l'ancienne commune de Saint-Martin.

Avant l'autonomie, la commune de Saint-Martin, qui faisait partie de la région Guadeloupe, bénéficiait d'une partie du produit de l'octroi de mer perçu par cette dernière sur certaines importations et livraisons de bien. En effet, l'article 47 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer disposait que le produit de l'octroi faisait l'objet, après un prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement, d'une affectation annuelle à une

⁴ Après un petit détour devant le Conseil d'Etat devant lequel la requête avait été initialement formée : décision de renvoi CE, 26 décembre 2013, *Collectivité de Saint-Martin*, n° 350581, inédite.

⁵ Ordonnance n° 1517081/2-1 du 22 janvier 2016.

dotation globale garantie répartie, en Guadeloupe, entre les communes. En outre, l'article 49 prévoyait, en cas de solde disponible, l'alimentation par l'octroi de mer du fonds régional pour le développement et l'emploi créé en Guadeloupe, notamment de sa part communale. La commune de Saint-Martin percevait ainsi de l'ordre de 10 millions d'euros d'octroi de mer au titre de la dotation globale garantie et d'un million d'euros d'octroi de mer au titre de la part communale du fonds. Cette perception était d'autant plus avantageuse que, c'est important, l'octroi n'était pas perçu sur le territoire de Saint-Martin (art. 51 de la même loi).

Avec l'autonomie, Saint-Martin a perdu son statut de commune de la Guadeloupe et le droit qu'elle en tirait de percevoir une part de l'octroi de mer. Dans un premier temps, le législateur ordinaire a, par l'article 25 de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, qui accompagnait l'édiction des dispositions organiques, prévu un dispositif transitoire par lequel Saint-Martin (et Saint-Barthélemy) continuai(en)t, en 2007 et 2008, de bénéficier de la dotation globale garantie. Lorsque ce dispositif transitoire s'est éteint en 2008, le législateur a voulu le prolonger pour la période 2009-2011 en introduisant au VII de l'article 6 de la LFR pour 2008 un nouveau dispositif transitoire. Le Conseil constitutionnel a toutefois, par sa décision n° 2008-574 DC du 29 décembre 2008 sur la LFR pour 2008, censuré cette disposition en estimant qu'il s'agissait d'un cavalier. Le législateur n'a pas récidivé et la COM de Saint-Martin s'est retrouvée privée du produit de l'octroi.

On en déduit aisément la portée de l'argumentation de la COM de Saint-Martin. L'octroi de mer n'étant pas une imposition établie sur le territoire de la commune de Saint-Martin, il n'a pas été transféré à cette dernière. Comme il finançait des compétences de la commune de Saint-Martin qui ont été pour leur part transférées à la COM, les articles 72 et 72-2, tels que mis en œuvre par les articles LO. 6371-4 et LO. 6371-5 du CGCT, imposaient de le compenser autrement, c'est-à-dire, de façon pérenne, par la dotation globale de compensation. Or l'article 104 de la LFR pour 2007, dans sa version applicable au litige n'y procédait pas, alors qu'elle prévoyait expressément, par exemple, l'inclusion d'un montant correspondant à la moyenne annuelle du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation routière qui était reversé par l'Etat à la commune de Saint-Martin avant l'autonomie.

Cette question nous semble, sérieuse, sans que l'inconstitutionnalité soit évidente mais sans que rétroagisse sur cette appréciation les quatre arguments de défense formulés par le ministre.

Premièrement, contrairement au ministre, nous ne sommes pas certaine que par sa décision précitée n° 2008-574 DC du 29 décembre 2008 censurant le régime transitoire prévu par la LFR pour 2008, le Conseil constitutionnel ait implicitement mais nécessairement entendu juger que la compensation de la perte de l'octroi de mer ne faisait pas partie des compensations dictées par la loi organique et, à travers elle, par la Constitution. Certes, la décision affirme de façon troublante que : « le VII de l'article 6 de la loi déferée, relatif à la répartition du produit de l'octroi de mer entre collectivités territoriales, n'est pas au nombre des modalités de compensation de charges dont l'article L.O. 6371-5 du code général des collectivités territoriales énonce la liste limitative. Mais cette affirmation, formulée au soutien du caractère fondé d'un grief de pure forme, puisqu'il s'agissait de démontrer que l'article ne trouvait pas sa place dans une loi de finances, ne nous semble pas préjuger de questions de fond sur le montant de la compensation, mais simplement signifier qu'elle n'a pas à intervenir

par des dispositions éparses et que la compensation de l'octroi, si elle était nécessaire, aurait dû s'inscrire dans le cadre limitatif des instruments prévus, c'est-à-dire, comme le réclame précisément la requérante, dans la composition de la dotation globale de compensation.

Deuxièmement, nous ne croyons pas non plus qu'en rejetant, par sa décision précitée n° 2014-386 QPC du 28 mars 2014, la QPC relative aux modalités de compensation des transferts de charges à Saint-Barthélemy, le Conseil constitutionnel a implicitement mais nécessairement résolu par la négative la question relative à Saint-Martin. Ce qui était en cause dans le précédent relatif à Saint-Barthélemy était l'instauration, par la LFR pour 2008, d'un dispositif de compensation au profit de l'Etat lui permettant de récupérer le trop-versé à Saint-Barthélemy par application des dispositions de la loi organique. Les travaux de la commission consultative d'évaluation des charges avaient en effet montré que le transfert d'impositions à Saint-Barthélemy avait plus que compensé le transfert des compétences. Le Conseil constitutionnel, en jugeant qu'il tel mécanisme de compensation au profit de l'Etat ne portait pas par lui-même atteinte à l'autonomie de la COM, n'a pas préjugé la question dont vous êtes aujourd'hui saisis.

Troisièmement, nous ne croyons pas la question réglée par la réserve d'interprétation formulée par le Conseil constitutionnel, par sa décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007 relative à la loi organique, au sujet des articles LO. 6271-4 et LO. 6271-5 relatifs à la compensation des transferts à Saint-Barthélemy (cons. 25). A propos de ces articles très similaires à ceux applicables à Saint-Martin, le Conseil constitutionnel avait en effet précisé que « le calcul de la compensation résultant des transferts de compétences devra nécessairement prendre en compte le montant des recettes qu'aurait dû percevoir l'Etat la pénultième année précédant celle de l'entrée en vigueur de la loi organique ». Il entendait ainsi préciser que les ressources fiscales perçues en 2005 et transférées à Saint-Barthélemy doivent être prises en compte pour leur niveau potentiel théorique, et non pour les montants effectivement recouverts en 2005, afin d'éviter que la COM ne tire avantage de la situation illégale qui s'était créée sur son territoire, où l'impôt sur le revenu n'était, en pratique, pas perçu. Disant cela, le Conseil constitutionnel n'a rien dit de la situation de Saint-Martin, où il est vrai que l'octroi de mer n'était pas perçu sur le territoire commune, mais ce en vertu de dispositions légales et non d'un Etat de fait coupable, et où il n'en restait pas moins que son produit abondait les comptes de la commune. De toute façon, la réserve est doublement inapplicable à la situation d'espèce, d'une part parce qu'elle vise les impositions prélevées au profit de l'Etat, ce qui n'est pas le cas de l'octroi de mer, d'autre part parce qu'elle est circonscrite aux dispositions de la loi organique applicables à Saint-Barthélemy. Or extrapoler la portée d'une réserve du Conseil constitutionnel ne nous semble pas relever de l'office du juge du filtre.

Enfin, le ministre soutient qu'en tout état de cause, les dispositions contestées ne visent pas à réduire les ressources propres de la collectivité dans des proportions telles que son autonomie financière serait méconnue. C'est vrai, mais un tel argument n'est opérant que pour écarter une méconnaissance des exigences posées par le troisième alinéa de l'article 72-2 (garantie des ressources propres d'une collectivité territoriale⁶) ou par la deuxième phrase du quatrième alinéa de cet article (transfert de ressources en cas de création ou d'extension de

⁶ « Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre. »

compétences⁷). Il ne vaut pas en cas de transfert de compétences, dont la première phrase du quatrième alinéa prévoit qu'il « s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. »

En revanche, une hésitation nous semble permise, qui tient précisément à la portée de cette première phrase du quatrième alinéa, visant à la lettre « Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales », et dont il n'est, dès lors, pas évident qu'il couvre le transfert de compétence comme en l'espèce opéré d'une collectivité territoriale à une autre (en l'occurrence de la commune à une nouvelle COM), mais décidé par l'Etat. Cela étant, et dans la mesure où le Conseil constitutionnel a, dans sa décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007, examiné les dispositions en cause de la loi organique au regard du quatrième alinéa de l'article 72-2 sans distinguer en fonction de l'origine des compétences transférées, il nous semble que cette difficulté, qu'il appartiendra au Conseil constitutionnel de résoudre, n'est pas de nature à ôter son caractère sérieux à la question posée.

Nous vous proposons donc de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité de l'article 104 de la LFR pour 2007, dans sa rédaction issue du 1° du I de l'article 6 de la LFR pour 2008 aux dispositions combinées des articles 72, 72-2 et 74 de la Constitution. Vous détourerez seulement du champ du renvoi la branche du moyen relative à la méconnaissance du champ réservé à la loi organique, dont le Conseil constitutionnel juge de façon constante qu'elle n'est pas invocable en QPC (décision n° 2012-241 QPC du 4 mai 2012 et décision n° 2014-386 QPC du 28 mars 2014 relative à Saint-Barthélemy).

Tel est le sens de nos conclusions.

⁷ « Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. »