

**N° 410616**  
**Département de la**  
**Seine-Saint-Denis**

**3<sup>ème</sup> chambre jugeant seule**  
**Séance du 11 juillet 2017**  
**Lecture du 28 juillet 2017**

## **CONCLUSIONS**

**Vincent DAUMAS, rapporteur public**

1. La présente affaire confirme que décidément, en matière de finances locales, rien n'est jamais simple.

Le produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est partagé entre les différents échelons de collectivités territoriales. Jusqu'en 2015, les départements percevaient 48,5 % du produit de cette taxe perçu sur leur territoire, en application des dispositions de l'article 1586, I, 6° du code général des impôts (CGI) et les régions 25 % du produit de cette taxe perçu sur leur territoire, en application de celles de l'article 1599 bis, 3° du même code. A compter de 2016, ces parts sont passées respectivement à 23,5 % et 50 %. Autrement dit, 25 % du produit de la CVAE a glissé de la poche des départements dans l'escarcelle des régions.

Cette modification a été le fait des dispositions du I de l'article 89 de la loi de finances pour 2016<sup>1</sup>. Elle s'explique notamment – mais pas seulement, nous allons y revenir – par la nécessité de compenser financièrement le transfert des départements aux régions des compétences que les premiers exerçaient auparavant en matière de transport scolaire et de transport routier non urbain de voyageurs – transferts de compétences qui, eux, ont été prévus par l'article 15 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Le législateur a voulu précisément ajuster le dispositif de compensation financière aux charges transférées des départements aux régions – c'est l'objet des dispositions du A du III de l'article 89 de la loi de finances pour 2016. Elles prévoient, en substance, que s'il existe une différence entre la fraction de 25 % du produit de la CVAE « perdue » par le département, appréciée par référence à l'année 2016, et le coût net des charges transférées à la région, appréciées lors du transfert<sup>2</sup>, alors la région reverse cette différence au département sous la forme d'une « attribution de compensation financière ». Cette « attribution » est due

---

<sup>1</sup> Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

<sup>2</sup> C'est ce qu'implique le renvoi aux dispositions du V de l'article 133 de la loi du 7 août 2015, dont il résulte que les charges transférées sont évaluées par référence aux dépenses effectuées par le département, à la date du transfert, au titre des compétences transférées.

annuellement par la région et elle n'est pas indexée. Si jamais elle est négative, c'est-à-dire si le transfert de 25 % du produit de la CVAE à la région se révèle insuffisant pour compenser les charges qui lui sont transférées par le département, la région « peut » – c'est une faculté – demander au département de lui verser le montant correspondant.

La région Ile-de-France et les départements inclus dans son ressort se trouvent dans une situation particulière au regard du dispositif de compensation que nous venons de décrire. En effet la loi du 7 août 2015 n'a pas modifié les compétences du syndicat des transports d'Ile-de-France – le STIF –, composé de la région Ile-de-France, de la ville de Paris et des sept autres départements franciliens. En Ile-de-France, le STIF est resté compétent pour l'organisation de l'ensemble des services de transports publics réguliers de personnes, de même que pour l'organisation et le fonctionnement des transports scolaires, ainsi que le prévoient les dispositions, demeurées inchangées depuis 2010, de l'article L. 3111-14 du code des transports. Le dispositif de compensation institué par le A du III de l'article 89 de la loi de finances pour 2016 se trouvait donc, en réalité, dénué d'objet en Ile-de-France.

Toutefois, les dispositions du I de l'article 89 de la loi de finances pour 2016 s'y appliquaient comme partout ailleurs – c'est-à-dire que 25 % du produit de la CVAE, de recettes des départements, devenaient recettes de la région. C'est pour compenser financièrement, au profit des départements franciliens, ce transfert de fiscalité non accompagné d'un transfert de charges que le législateur a adopté les dispositions de l'article 146 de la loi de finances pour 2017<sup>3</sup>. Son principal apport, pour ce qui nous intéresse, a consisté à ajouter au III de l'article 89 de la loi de finances pour 2016 un C qui met à la charge de la région Ile-de-France une « dotation de compensation du transfert de la CVAE », due annuellement à chaque département de son ressort, et égale, en substance, à la fraction de 25 % du produit de la CVAE « perdue » par le département, appréciée par référence à l'année 2016.

Pour les départements franciliens, l'application combinée des dispositions du I et du C du III de l'article 89 de la loi de finances pour 2016, dans leur version issue de la loi de finances pour 2017, ne sera pas financièrement neutre. La fraction de 25 % de la CVAE attribuée aux régions, et notamment à la région Ile-de-France, doit s'appliquer en effet chaque année à une base constituée du produit de la CVAE perçu sur le territoire de chaque région au titre de l'année précédente. Alors que le montant reversé chaque année par la région Ile-de-France aux départements franciliens, sous la forme d'une « dotation de compensation du transfert de la CVAE », est figé, puisqu'égal, une fois pour toutes, à 25 % du produit de la CVAE perçu sur le territoire de chacun des départements concernés au titre de l'année 2016. Or si le produit de la CVAE, qui est assez étroitement corrélé à l'activité des entreprises, est volatile, il est aussi globalement dynamique : il tend à croître. De sorte que l'effet du dispositif législatif de « transfert et compensation » que nous avons décrit est de faire bénéficier la région et elle seule de ce dynamisme, en ce qui concerne la fraction de 25 % du produit de la CVAE à elle attribuée.

---

<sup>3</sup> Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

2. Plusieurs départements franciliens ont entendu contester, à la première occasion, la conformité à la Constitution de ce dispositif.

C'est ainsi que le département de Seine-Saint-Denis a demandé au tribunal administratif de Montreuil d'annuler « l'état de notification des taux d'imposition des taxes directes locales pour 2017 », dit « état n° 1253 », que lui avait adressé la direction départementale des finances publiques, en formulant, à l'appui de son recours, une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) visant les dispositions des I et III de l'article 89 de la loi de finances pour 2016, dans leur rédaction issue de la loi de finances pour 2017. Le tribunal administratif de Montreuil vous a transmis cette question.

Observons qu'il aurait pu s'en abstenir, la requête introduite par le département étant certainement irrecevable car dirigée contre une simple lettre d'information ne comportant aucune décision (voyez en ce sens, à propos d'un état de même nature adressé à une commune, qui a pour seule fonction de l'informer des prévisions du service d'assiette, CE 1<sup>er</sup> octobre 1993, Commune de Trédaniel, n° 115873, au Recueil). Mais une fois la QPC transmise, nous ne croyons pas qu'il vous appartienne, vous substituant aux juges du fond du litige, de répondre à leur place aux questions préalables à l'examen de ce litige. D'autant que, pas plus que vous, ils ne sont tenus de le faire avant de se pencher sur une QPC (voyez en ce sens, s'agissant d'une QPC soulevée directement devant le Conseil d'Etat, CE 21 novembre 2014, Société Mutuelle des Transports Assurances, n° 384353, aux tables du Recueil).

Le département des Hauts-de-Seine intervient à l'appui du renvoi de la QPC formulée par son homologue de Seine-Saint-Denis. Cette intervention apparaît recevable puisque le département des Hauts-de-Seine a introduit un litige similaire devant le tribunal administratif de Cergy-Pontoise, en soulevant une QPC qui ne l'est pas moins, et que cette QPC a été « gelée » par le tribunal administratif en application des dispositions de l'article R. 771-6 du code de justice administrative (voyez sur la recevabilité d'une intervention présentée dans un tel contexte CE 4 avril 2011, Mme M..., n° 345661, au Recueil).

3. Et nous en venons à l'examen des conditions auxquelles est subordonné le renvoi de la QPC au Conseil constitutionnel.

Nous admettons que les deux premières de ces conditions sont remplies : les dispositions législatives critiquées peuvent être regardées comme applicables au litige et le Conseil constitutionnel ne les a pas déjà déclarées conformes à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une de ses décisions.

En revanche, la QPC n'est ni nouvelle ni sérieuse.

3.1. D'une part, sont invoqués des règles ou principes dont le Conseil constitutionnel a déjà amplement eu l'occasion de préciser les implications : principe d'égalité devant la loi et devant les charges publiques, article 72-2 de la Constitution, libre administration des collectivités territoriales.

### 3.2. D'autre part, la QPC n'est pas sérieuse.

Toute l'argumentation présentée à son appui est construite sur une prémisse erronée, que nous réfutons immédiatement. Selon cette argumentation, la seule justification du transfert de 25 % du produit de la CVAE des départements aux régions est la nécessité de compenser financièrement le transfert des premiers aux secondes de la compétence en matière de transport public, qui résulte de l'article 15 de la loi du 7 août 2015. C'est inexact : il s'agit de l'une des justifications de ce transfert, mais pas de la seule. Le législateur a également voulu opérer un transfert de ressources fiscales au profit des régions, eu égard à leur nouveau rôle de grandes architectes, à l'échelle de leurs territoires respectifs, du développement économique<sup>4</sup>. C'est aussi afin d'assurer une cohérence entre ce nouveau rôle et les ressources qui leur sont affectées que le législateur a transféré aux régions une part plus importante du produit de la CVAE, cet impôt étant, nous l'avons dit, assez étroitement corrélé à l'activité économique. On trouve l'idée de ce lien entre compétences et ressources dans les travaux préparatoires de la loi de finances pour 2016<sup>5</sup>. Quant à ceux de la loi de finances pour 2017, ils font apparaître très nettement que le législateur a entendu, à titre principal, procéder à un transfert de ressources fiscales entre départements et régions et, à titre accessoire, assurer qu'il soit ajusté aux nouveaux besoins de financement résultant des compétences transférées des premiers aux secondes en matière de transport – lorsqu'il y avait lieu, c'est-à-dire en dehors de l'Ile-de-France<sup>6</sup>.

Au regard de cet objectif poursuivi par le législateur, aucun des griefs soulevés par la QPC dont vous êtes saisi n'apparaît sérieux.

3.2.1. Au titre du principe d'égalité devant la loi, on peine à comprendre si le département de Seine-Saint-Denis se plaint d'une différence de traitement par rapport aux départements non franciliens ou d'une identité de traitement selon lui injustifiée.

Si l'on retient le premier terrain, il est exact que les modalités de calcul des sommes reversées par la région ne sont pas identiques selon qu'un département appartient à la région Ile-de-France ou non. Mais il s'agit seulement de tenir compte de la circonstance que, dans le premier cas, aucun transfert de compétence n'est intervenu alors que, dans le second, il y a lieu d'ajuster le reversement effectué par la région en fonction des charges nouvelles qui lui incombent en application du transfert des compétences en matière de transport public de voyageurs. Pour le reste, et contrairement à ce que soutient le département des Hauts-de-Seine

---

<sup>4</sup> Rôle résultant de l'effet de l'intervention, d'une part, de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, d'autre part, de la loi du 7 août 2015 précitée.

<sup>5</sup> Voir le rapport n° 3110 fait par Mme Rabault, députée, au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, sur l'article alors numéroté 39 du projet de loi de finances pour 2016, tome III, vol. 1, p. 140 : « L'attribution d'une part plus importante de recettes fiscales dynamiques, correspondant au renforcement de leur rôle, notamment en matière de développement économique, est une revendication forte des régions ».

<sup>6</sup> Voir le rapport n° 4125 fait par Mme Rabault, députée, au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, sur l'article alors numéroté 62 du projet de loi de finances pour 2017, annexe n° 40, p. 85 : « L'article 89 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 prévoit le transfert des départements aux régions de 25 % du rendement de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et l'assortit d'un mécanisme d'attribution de compensation financière afin de garantir un ajustement au coût des charges transférées en application de l'article 15 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ».

dans son intervention, le calcul n'est pas différent et aboutit, dans tous les cas, à transférer le « dynamisme » de la fraction de 25 % de la CVAE attribuée aux régions à ces dernières. Raison pour laquelle l'invocation, à titre incident, d'une rupture d'égalité entre régions n'est pas plus sérieuse.

Quant à la critique d'une identité de traitement, à supposer que le département de Seine-Saint-Denis se place également sur ce terrain, elle est en tout état de cause inopérante, le principe d'égalité n'impliquant pas de traiter différemment des personnes placées dans des situations différentes (voyez par exemple Cons. const., décision n° 2013-336 QPC du 1<sup>er</sup> août 2013, point 12). Au demeurant, tous les départements de France sont placés dans la même situation au regard de l'objectif du législateur, occulté par la QPC, d'opérer au profit des régions un transfert de ressources fiscales.

3.2.2. L'argumentation présentée au titre d'une rupture d'égalité devant les charges publiques n'est pas davantage sérieuse. Nous l'avons dit, les départements franciliens ne sont ni mieux, ni moins bien traités que leurs homologues d'autres régions.

3.2.3. Le grief tiré de la méconnaissance de l'article 72-2 de la Constitution ne fait pas plus hésiter. Les dispositions du 4<sup>e</sup> alinéa de cet article, qui régissent les transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, ne font pas obstacle à ce que le législateur procède, même indépendamment de tout transfert de compétences, à des transferts de ressources fiscales entre collectivités.

3.2.4. Enfin le grief tiré de l'atteinte à la libre administration des collectivités territoriales ne convainc pas.

Le département de Seine-Saint-Denis l'argumente à peine puisqu'il se borne à faire valoir que les départements seront privés d'une partie de leurs ressources – à savoir, les recettes qu'ils auraient pu retirer du dynamisme du produit correspondant à la fraction de 25 % du rendement de la CVAE. C'est évidemment très insuffisant pour contester la conformité de la loi au principe de libre administration des collectivités territoriales, puisque les articles 72 et 72-2 de la Constitution impliquent seulement que les recettes fiscales ou les ressources globales attribuées à un niveau de collectivité ne soient pas diminuées à un point tel que sa libre administration s'en trouverait entravée ou le principe correspondant dénaturé (voir par exemple Cons. const., décision n° 2000-432 DC du 12 juillet 2000, point 6 ; décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, point 9). Aucune démonstration n'est faite en ce sens et nous n'avons pas de doute, au regard des montants auxquels le département évalue la perte de recettes, que ce n'est pas le cas. Le département des Hauts-de-Seine, dans son intervention, argumente un peu plus précisément en faisant valoir que la dotation de compensation du transfert de la CVAE que la région Ile-de-France doit reverser aux départements franciliens n'est pas régulièrement revalorisée. Mais contrairement à ce qu'il affirme, d'ailleurs du bout des lèvres, les règles constitutionnelles n'impliquent nullement qu'elle le soit<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> La décision du Conseil constitutionnel n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, dont le département cite le considérant 50, ne juge rien de tel.

Quant à l'invocation par le département de Seine-Saint-Denis d'une « tutelle » de la région Ile-de-France sur les départements de son ressort, qui méconnaîtrait le 5<sup>e</sup> alinéa de l'article 72 de la Constitution, elle est fantaisiste. Contrairement à ce qu'il suggère, la région n'a aucun pouvoir d'appréciation quant au montant de la dotation de compensation du transfert de la CVAE qu'elle doit reverser aux départements, puisque le calcul de ce montant est entièrement déterminé par la loi.

Par ces motifs nous concluons dans le sens qui suit :

1. Admission de l'intervention du département des Hauts-de-Seine ;
2. Non-renvoi au Conseil constitutionnel de la QPC présentée par le département de Seine-Saint-Denis.