

Décision n° 2018-711 QPC
du 8 juin 2018

(Communauté d'agglomération du
Grand Sénonais)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 29 mars 2018 par le Conseil d'État (décision n° 417024 du 28 mars 2018), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour la communauté d'agglomération du Grand Sénonais par Me Alexandre Ciaudo, avocat au barreau de Dijon. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2018-711 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit :

– du premier alinéa de l'article L. 5211-28 du code général des collectivités territoriales ;

– de l'article L. 5211-29 du même code, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ;

– des mots « *Les sommes affectées à chacune des catégories d'établissements publics de coopération intercommunale mentionnées au I de l'article L. 5211-29 sont réparties entre les établissements après prélèvement des sommes nécessaires à l'application des dispositions de l'article L. 5211-33* » figurant au premier alinéa de l'article L. 5211-30 du même code, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 ;

– du premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 5211-33 du même code, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 ;

– et des mots « *Un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui change de catégorie ... perçoit, les deux premières années d'attribution de la dotation dans la nouvelle catégorie ... , une attribution par habitant au moins égale à celle perçue l'année précédente, augmentée comme la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 2334-7* » figurant à la première phrase du septième alinéa du

paragraphe II du même article, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l’ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 ;
- la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 ;
- la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ;
- la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 ;
- la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations présentées pour la communauté d’agglomération requérante par Me Ciaudo, enregistrées le 19 avril 2018 ;
- les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 20 avril 2018 ;
- les pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Ciaudo, pour la communauté d’agglomération requérante, et M. Philippe Blanc, désigné par le Premier ministre, à l’audience publique du 29 mai 2018 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. La question prioritaire de constitutionnalité doit être considérée comme portant sur les dispositions applicables au litige à l'occasion duquel elle a été posée. Dès lors, le Conseil constitutionnel est saisi du premier alinéa de l'article L. 5211-28 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction résultant de la loi du 29 décembre 2015 mentionnée ci-dessus.

2. Le premier alinéa de l'article L. 5211-28 du code général des collectivités territoriales, dans cette rédaction, prévoit :

« Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre reçoivent, à compter de l'année où ils perçoivent pour la première fois le produit de leur fiscalité, une attribution au titre de la dotation d'intercommunalité calculée selon les modalités définies aux articles L. 5211-30 à L. 5211-35-1 ».

3. L'article L. 5211-29 du même code, dans sa rédaction résultant de la loi du 7 août 2015 mentionnée ci-dessus, prévoit :

« I. Le montant total de la dotation d'intercommunalité visé à l'article L. 5211-28 est fixé chaque année par le comité des finances locales qui le répartit entre les cinq catégories de groupements suivants :

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

« 2° Les communautés de communes ne faisant pas application des dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts ;

« 3° Les communautés de communes faisant application des dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts ;

« 4° Les syndicats d'agglomération nouvelle ;

« 5° Les communautés d'agglomération créées avant le 1^{er} janvier 2005 ;

« II. À compter de 2011, la dotation moyenne par habitant de la catégorie des communautés d'agglomération est égale à 45,40 €.

« À compter de 2011, la dotation moyenne par habitant de la catégorie des communautés de communes ne faisant pas application de l'article 1609 nonies C du code général des impôts est égale à 20,05 € par habitant.

« À compter de 2011, la dotation moyenne par habitant de la catégorie des communautés de communes faisant application des dispositions du même article 1609 nonies C est égale à 24,48 € par habitant.

« À compter de 2011, la dotation par habitant de la catégorie des communautés de communes qui remplissent les conditions visées à l'article L. 5214-23-1 du présent code est majorée d'une somme lui permettant d'atteindre 34,06 €.

« Les modalités de répartition de la majoration prévue au précédent alinéa sont précisées à l'article L. 5211-30.

« La dotation par habitant de la catégorie des communautés urbaines ayant opté pour les dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts ne peut être inférieure à celle fixée pour la catégorie des communautés urbaines ne faisant pas application de ces dispositions.

« Le montant de la dotation d'intercommunalité affecté à la catégorie définie au 1° du I du présent article est celui qui résulte de l'application du 2 du I de l'article L. 5211-30.

« À compter de 2002, la dotation moyenne par habitant des communautés de communes ne faisant pas application des dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts qui perçoivent la dotation d'intercommunalité dans cette catégorie au titre de la deuxième année au moins est majorée, le cas échéant, d'une somme lui permettant d'atteindre le montant de la dotation moyenne par habitant qui leur a été notifiée l'année précédente, augmentée comme la dotation forfaitaire visée à l'article L. 2334-7. Pour l'application de ces dispositions en 2002, la dotation moyenne par habitant prise en compte au titre de 2001 intègre la quote-part de la régularisation de la dotation globale de fonctionnement prévue par l'article L. 1613-2-1. À compter de 2011, le montant moyen par habitant correspondant à la majoration est égal à celui perçu en 2010.

« Cette majoration est répartie entre les établissements publics de coopération intercommunale bénéficiaires comme les dotations de base et de péréquation auxquelles elle s'ajoute ».

4. Le premier alinéa de l'article L. 5211-30 du même code, dans sa rédaction résultant de la loi du 28 décembre 2011 mentionnée ci-dessus, prévoit :

« Les sommes affectées à chacune des catégories d'établissements publics de coopération intercommunale mentionnées au I de l'article L. 5211-29 sont réparties entre les établissements après prélèvement des sommes nécessaires à l'application des dispositions de l'article L. 5211-33 ».

5. Le premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 5211-33 du même code, dans sa rédaction résultant de la loi du 29 décembre 2012 mentionnée ci-dessus, prévoit :

« Les communautés de communes et les communautés d'agglomération ne peuvent percevoir, à compter de la troisième année d'attribution de la dotation dans la même catégorie, une attribution par habitant inférieure à 95 % de la dotation par habitant perçue l'année précédente ».

6. La première phrase du septième alinéa du paragraphe II du même article, dans sa rédaction résultant de la loi du 29 décembre 2016 mentionnée ci-dessus, prévoit :

« Un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui change de catégorie », qui est issu d'une fusion dans le cadre des dispositions de l'article L. 5211-41-3 ou qui fait suite à un ou plusieurs autres établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre « perçoit, les deux premières années d'attribution de la dotation dans la nouvelle catégorie » ou après la fusion, « une attribution par habitant au moins égale à celle perçue l'année précédente, augmentée comme la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 2334-7 ».

7. La communauté d'agglomération requérante relève qu'il résulte de ces dispositions que, au sein de la catégorie des communautés d'agglomération, celles qui ont plus de trois ans d'existence sont assurées de recevoir 95 % de la dotation d'intercommunalité qu'elles percevaient l'année précédente. Or, compte tenu du contexte de réduction du montant global de l'enveloppe financière consacrée à cette dotation, et à compétences exercées identiques, la différence de traitement qui en résulterait avec les communautés d'agglomération nouvellement créées ou celles résultant de la transformation de communautés de communes, qui ne bénéficient pas d'une garantie équivalente, serait contraire aux principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques.

8. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les mots « *et les communautés d'agglomération* » figurant au premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 5211-33 du code général des collectivités territoriales.

9. 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* ». Le principe d'égalité 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.

10. Selon 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* ». En particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, le législateur doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose. Cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.

11. En vertu de l'article L. 5211-28 du code général des collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre reçoivent, à compter de l'année où ils perçoivent pour la première fois le produit de leur fiscalité, une attribution au titre de la dotation d'intercommunalité. Le montant global de cette dotation est déterminé, pour chaque catégorie d'établissements publics de coopération intercommunale, par le produit de la population totale de cette catégorie et de la dotation moyenne par habitant fixée à l'article L. 5211-29 du même code. La dotation est ensuite répartie entre les établissements publics composant cette catégorie, en fonction de leur population, de leur coefficient d'intégration fiscale et de leur potentiel fiscal. Toutefois, plusieurs dispositions de l'article L. 5211-33 du même code visent à assurer à certains établissements publics un montant minimum de dotation d'intercommunalité. Ainsi, les dispositions contestées de l'article L. 5211-33 garantissent 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.

12. Il résulte de la garantie ainsi prévue par les dispositions contestées une double différence de traitement. La première est établie entre les communautés d'agglomération d'au moins trois ans d'existence et celles nouvellement créées, dont, en vertu des articles L. 5211-32 et L. 5211-33, la dotation est déterminée la première année à partir d'un coefficient d'intégration fiscale moyen, sans application de cette garantie, et la seconde année sous réserve de la garantie de recevoir au moins 95 % de l'attribution par habitant de l'année précédente. La seconde différence de traitement est établie entre les communautés d'agglomération d'au moins trois ans et celles créées à l'issue d'une fusion d'établissements publics de coopération intercommunale ou d'un changement de catégorie d'établissements publics de coopération intercommunale, qui sont assurées, en vertu du septième alinéa du paragraphe II de l'article L. 5211-33, de recevoir, leurs deux

premières années d'existence, une dotation au moins égale à celle perçue l'année précédente, dans le cadre de leur catégorie d'origine, augmentée selon la même proportion que la dotation forfaitaire instituée au sein de la dotation globale de fonctionnement.

13. Toutefois, d'une part, si la garantie contestée assure, selon les cas, une attribution individuelle par habitant supérieure à celle garantie aux communautés d'agglomération 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.

14. D'autre part, en assortissant l'attribution de la dotation d'intercommunalité de garanties proportionnelles aux attributions individuelles par habitant perçues les années précédentes, le législateur a entendu assurer aux établissements publics de coopération intercommunale la stabilité et la prévisibilité de leurs ressources. Or, à cet égard, les communautés d'agglomération d'au moins trois ans d'existence ne sont pas placées dans la même situation que les établissements publics de coopération intercommunale nouvellement créés, qui n'ont jamais perçu une telle dotation. Elles ne sont pas davantage placées dans la même situation que les communautés d'agglomération issues de la fusion ou de la transformation d'établissements publics, dont l'attribution de dotation d'intercommunalité était, jusqu'alors, déterminée en fonction des règles et de la composition propres à la catégorie dont elles relevaient. Les différences de traitement contestées sont donc justifiées par une différence de situation. Elles sont également en rapport avec l'objet de la loi.

15. Il résulte de ce qui précède que les griefs tirés de la méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques doivent être écartés.

16. Les mots « *et les communautés d'agglomération* » figurant au premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 5211-33 du code général des collectivités territoriales, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarés conformes à la Constitution.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Les mots « *et les communautés d'agglomération* » figurant au premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 5211-33 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013, sont conformes à la Constitution.

Article 2. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 7 juin 2018, où siégeaient : M. Laurent FABIUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Michel CHARASSE, Jean-Jacques HYEST, Lionel JOSPIN, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.

Rendu public le 8 juin 2018.