

Décision n° 2020-862 QPC
du 15 octobre 2020

(Communauté de communes Chinon,
Vienne et Loire)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 29 juillet 2020 par le Conseil d'État (décision n° 436586 du même jour), 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 de communes Chinon, Vienne et Loire par la SCP Colin – Stoclet, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2020-862 QPC. Elle est relative à 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.

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° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 ;
- 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 de communes requérante par la SCP Colin – Stoclet, enregistrées le 19 août 2020 ;
- les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 20 août 2020 ;

– les secondes observations présentées pour la communauté de communes requérante par la SCP Colin – Stoclet, enregistrées le 4 septembre 2020 ;

– les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Mathieu Stoclet, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour la communauté de communes requérante et M. Philippe Blanc, désigné par le Premier ministre, à l'audience publique du 6 octobre 2020 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

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

1. Le paragraphe II de l'article 250 de la loi du 28 décembre 2018 mentionnée ci-dessus, dans sa rédaction initiale, prévoit :

« À compter de 2019, le prélèvement opéré en 2018 en application du troisième alinéa de l'article L. 5211-28 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction antérieure à la présente loi, est reconduit chaque année.

« En cas de différence, pour un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, entre le périmètre constaté au 1^{er} janvier de chaque année et celui existant au 1^{er} janvier de l'année précédente, le prélèvement est recalculé de la manière suivante :

« 1^o En calculant, la part du prélèvement de l'année précédente afférente à chaque commune membre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre au 1^{er} janvier de l'année précédente, par répartition du montant du prélèvement au prorata de la population de la commune dans la population de l'établissement ;

« 2^o Puis en additionnant les parts, calculées conformément au 1^o du présent II, de chacune des communes que cet établissement regroupe au 1^{er} janvier de l'année en cours ».

2. La communauté de communes requérante reproche à ces dispositions de maintenir de manière pérenne, pour les seuls établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui y étaient assujettis en 2018, le prélèvement acquitté cette année-là au titre de la contribution au redressement des finances publiques. Ce faisant, le montant à acquitter ne rendrait plus compte des caractéristiques démographiques ou

financières des établissements publics en cause. Il en résulterait une différence de traitement injustifiée entre les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, selon qu'ils ont ou non été assujettis à ce prélèvement en 2018, et une charge excessive pour ceux qui y ont été assujettis. La communauté de communes requérante soutient également que ce prélèvement serait susceptible de peser fortement sur les capacités d'autofinancement des établissements publics en cause et contreviendrait, pour cette raison, aux principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales.

3. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur le premier alinéa du paragraphe II de l'article 250 de la loi du 28 décembre 2018.

– Sur le fond :

4. Selon l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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.

5. Jusqu'en 2018, en application de l'article L. 5211-28 du code général des collectivités territoriales, la dotation d'intercommunalité de chaque établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre était minorée, en fonction de ses recettes réelles de fonctionnement, afin de le faire participer à l'effort budgétaire de redressement des comptes publics. Lorsque, cette minoration excédait le montant de la dotation d'intercommunalité susceptible de revenir à un établissement public, celui-ci était assujetti, pour le solde restant, à un prélèvement de l'État sur les compensations d'exonération dues ou, à défaut, sur le produit de la fiscalité locale. L'objet de ce prélèvement était, ainsi, 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.

6. Depuis la réforme de la dotation d'intercommunalité organisée par l'article 250 de la loi du 28 décembre 2018, le montant de la contribution des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

au redressement des finances publiques a été directement intégré à la dotation d'intercommunalité par une minoration de son montant global avant répartition individuelle. Les dispositions contestées de cet article 250 ont toutefois maintenu, de manière pérenne, pour les seuls établissements publics de coopération intercommunale qui y avaient été assujettis en 2018, le prélèvement précité, en fixant le montant à celui appliqué cette même année 2018.

7. La différence de traitement ainsi instaurée entre les établissements publics de coopération intercommunale repose 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. Si le législateur a prévu, aux trois derniers alinéas de l'article 250 de la loi du 28 décembre 2018, que, lorsque le périmètre des établissements publics de coopération intercommunale change, le montant du prélèvement à acquitter doit être recalculé en conséquence, aucune autre évolution de la situation, notamment financière ou démographique, des établissements publics intéressés n'est susceptible de remettre en cause ni leur assujettissement au prélèvement ni son montant.

8. Or, s'il était 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, il 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.

9. Par conséquent, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres griefs, les dispositions contestées doivent être déclarées contraires à la Constitution.

– Sur les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité :

10. Selon le deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution :
« Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles

les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause ». En principe, la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision du Conseil constitutionnel. Cependant, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et de reporter dans le temps ses effets que de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration. Ces mêmes dispositions réservent également au Conseil constitutionnel le pouvoir de s'opposer à l'engagement de la responsabilité de l'État du fait des dispositions déclarées inconstitutionnelles ou d'en déterminer les conditions ou limites particulières.

11. En l'espèce, en premier lieu, les dispositions déclarées contraires à la Constitution, dans leur rédaction contestée, ne sont plus en vigueur.

12. En second lieu, la remise en cause de l'ensemble des prélèvements opérés sur le fondement de ces dispositions aurait des conséquences manifestement excessives. Par suite, ces prélèvements ne peuvent être contestés sur le fondement de cette inconstitutionnalité.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Le premier alinéa du paragraphe II de l'article 250 de loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, dans sa rédaction initiale, est contraire à la Constitution.

Article 2. – La déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 1^{er} prend effet dans les conditions fixées au paragraphe 12 de cette décision.

Article 3. – 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 14 octobre 2020, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne

LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 15 octobre 2020.