

Décision n° 2021-943 QPC
du 21 octobre 2021

(Commune du Port)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 26 juillet 2021 par le Conseil d'État (décision n° 452813 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 commune du Port par Me Éric Dugoujon, avocat au barreau de Saint-Denis de La Réunion. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2021-943 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du 5° de l'article L. 2123-22 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

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° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique ;
- 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 commune requérante par Me Dugoujon, enregistrées le 17 août 2021 ;
- les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le même jour ;
- les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Dugoujon, pour la commune requérante, et M. Antoine Pavageau, désigné par le Premier ministre, à l'audience publique du 12 octobre 2021 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

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

1. Le 5° de l'article L. 2123-22 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction résultant de la loi du 27 décembre 2019 mentionnée ci-dessus, prévoit que peuvent voter des majorations d'indemnité de fonction de leurs élus les conseils municipaux :

« Des communes qui, au cours de l'un au moins des trois exercices précédents, ont été attributaires de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale prévue aux articles L. 2334-15 à L. 2334-18-4 ».

2. La commune requérante reproche à ces dispositions de réserver aux communes de métropole, seules éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, la possibilité de majorer les indemnités de fonction de leurs élus et de priver ainsi de cette possibilité les communes d'outre-mer. Il en résulterait une différence de traitement injustifiée entre les élus des communes de métropole et d'outre-mer, en méconnaissance du principe d'égalité devant la loi.

– Sur le fond :

3. Selon 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.

4. Aux termes du premier alinéa de l'article 73 de la Constitution : « Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités ».

5. L'article L. 2123-22 du code général des collectivités territoriales énumère les cas dans lesquels les conseils municipaux de certaines communes ont la possibilité de voter une majoration des indemnités de fonction versées à leurs élus. Les dispositions contestées confèrent une telle possibilité aux communes qui ont été attributaires de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, au cours de l'un au moins des trois exercices précédents. Cette dotation ne pouvant être versée qu'aux communes situées en métropole, ces dispositions instituent ainsi une différence de traitement entre les élus de ces communes et ceux des communes d'outre-mer.

6. Il résulte des travaux parlementaires qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu permettre aux communes confrontées à des difficultés particulières de développement social de compenser, par une majoration de leurs indemnités de fonction, les contraintes et sujétions auxquelles sont soumis, de ce fait, leurs élus.

7. Or, au regard de cet objet, il n'y a pas de différence de situation entre les élus des communes de métropole et ceux des communes d'outre-mer, qui peuvent tous être soumis à des sujétions résultant de telles difficultés sociales. La différence de traitement contestée, qui n'est pas non plus justifiée par un motif d'intérêt général ou par des caractéristiques et contraintes particulières aux collectivités d'outre-mer, est donc contraire au principe d'égalité devant la loi.

8. Par conséquent, le 5° de l'article L. 2123-22 du code général des collectivités territoriales doit être déclaré contraire à la Constitution.

– Sur les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité :

9. 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.

10. En l'espèce, l'abrogation immédiate des dispositions déclarées inconstitutionnelles aurait pour effet de priver les conseils municipaux des communes attributaires de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale de la possibilité de majorer les indemnités de fonction de leurs élus. Elle entraînerait ainsi des conséquences manifestement excessives. Par suite, afin de permettre au législateur d'apprécier les conséquences qu'il convient de tirer de cette déclaration d'inconstitutionnalité, il y a lieu de reporter au 31 octobre 2022 la date de cette abrogation. Les mesures prises avant cette date en application des dispositions déclarées inconstitutionnelles ne peuvent être contestées sur le fondement de cette inconstitutionnalité.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Le 5^o de l'article L. 2123-22 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, est contraire à la Constitution.

Article 2. – La déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 1^{er} prend effet dans les conditions fixées au paragraphe 10 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 21 octobre 2021, où siégeaient : M. Alain JUPPÉ exerçant les fonctions de Président, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 21 octobre 2021.

