

Commentaire

Décision n° 2013-323 QPC du 14 juin 2013

Communauté de communes Monts d'Or Azergues

(Répartition de la DCRTP et du FNGIR des communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre lors de la modification du périmètre des établissements)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 5 avril 2013 par le Conseil d'État (décision n° 365131 du 3 avril 2013) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la communauté de communes Monts d'Or Azergues et portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit « *des troisième à cinquième alinéas du IV du 1.1 du 1 et du IV du 2.1 du 2 de l'article 78 de la loi du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 dans leur rédaction antérieure à la loi du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011* ».

Dans sa décision n° 2013-323 QPC du 14 juin 2013, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions contraires à la Constitution, tout en reportant les effets de cette déclaration d'inconstitutionnalité au 1^{er} janvier 2014.

I. – Historique et objet des dispositions contestées

A. – La compensation des pertes de recettes fiscales liées à la réforme de la taxe professionnelle pour les communes et EPCI

L'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 avait pour objet, dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle (TP), substituant à cette taxe une contribution économique territoriale (CET) (elle-même constituée de deux composantes : la cotisation foncière des entreprises, CFE, et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, CVAE), de prévoir les mécanismes budgétaires permettant d'assurer aux collectivités territoriales la compensation intégrale de la perte de recettes liée à la suppression de la TP.

Deux mécanismes complémentaires sont ainsi institués pour chaque niveau de collectivités territoriales : la DCRTP (dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle) et le FNGIR (fonds national de garantie individuelle de ressources).

1. La DCRTP (dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle)

Le 1. de l'article 78 de la loi de finances pour 2010 instaure la DCRTP pour chaque niveau de collectivités territoriales, la DCRTP communale et intercommunale étant créée par le 1.1 du 1.

Cette dotation est destinée à compenser la perte nette globale que subit le secteur communal et intercommunal en raison du remplacement de la TP par la CET. Elle doit être versée chaque année à compter de 2011. Son montant global est calculé à partir de la différence entre les recettes qui seraient provenues des anciennes recettes fiscales¹ et celles provenant des nouvelles recettes fiscales².

Le montant global de la DCRTP est alors réparti entre les communes (excepté Paris) et les établissements publics de coopération intercommunale, (EPCI) à fiscalité propre, lorsque la différence individuelle entre les anciennes et les nouvelles recettes excède les 50 000 euros. Cette répartition est effectuée au prorata des différences.

2. Le FNGIR (fonds national de garantie individuelle de ressources)

Le 2. de l'article 78 de la loi de finances pour 2010 instaure, à compter de 2011, trois fonds nationaux de garantie individuelle des ressources pour chaque niveau de collectivités, celui relatif aux communes et intercommunalités étant prévu par le 2.1.

Pour chaque commune et chaque EPCI à fiscalité propre, une contribution au FNGIR est due si la somme des nouvelles recettes fiscales est supérieure aux anciennes recettes fiscales, à due hauteur de cette différence (dès lors qu'elle dépasse 100 euros).

À l'inverse, si la somme des nouvelles recettes fiscales augmentée de la DCRTP attribuée au titre de 2011 est inférieure aux anciennes recettes fiscales, la commune ou l'EPCI a droit à un reversement du FNGIR d'un montant égal au déficit multiplié par un coefficient d'équilibrage. Ce coefficient multiplicateur est calculé pour chaque reversement afin que la somme des reversements soit égale à la somme des prélèvements.

¹ Soit la taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés non bâties de 2010 et la « compensation relais 2010 », ainsi que les compensations d'exonération de fiscalité.

² Soit les bases nettes 2010 de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés non bâties, de CFE et de CVAE, des composantes de l'IFER dont bénéficient ces communes et intercommunalités, de la taxe de stockage, de la taxe foncière sur les propriétés bâties concernant les usines nucléaires et des compensation d'exonération de fiscalité.

En somme, le FNGIR vient parfaire le mécanisme de la DCRTP.

B. – La répartition de la DCRTP et du FNGIR en cas de modification de périmètre, fusion, scission ou dissolution d'EPCI

Les dispositions des troisième à cinquième alinéas du paragraphe IV du 1.1 du 1 et du paragraphe IV du 2.1 du 2 de l'article 78 de la loi de finances pour 2010, contestées par la communauté de communes requérante, ont pour objet de prévoir les modalités selon lesquelles les versements au titre de la DCRTP et les prélèvements ou reversements au titre du FNGIR sont répartis entre un EPCI et des communes ou entre EPCI en cas de modification de périmètre, de fusion, de scission ou de dissolution d'EPCI.

Ces dispositions, dans leur rédaction contestée³, ont été applicables aux communes et EPCI pour lesquels la modification de périmètre, la fusion, la scission ou la dissolution est intervenue en 2011.

Elles prévoient que, dans une telle hypothèse, le montant versé au titre de la DCRTP et le prélèvement ou le reversement opéré au titre du FNGIR sont répartis « au prorata de la population » de chacune des communes ou de chacun des EPCI concernés.

Par la suite, le paragraphe V de l'article 44 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 a réécrit le paragraphe IV du 1.1 du 1 ainsi que le paragraphe IV du 2.1 du 2 de l'article 78 de la loi de finances pour 2010 afin d'établir une nouvelle règle de répartition, au prorata de la part de chacun dans la somme des différences à l'origine du calcul fondant l'attribution de DCRTP et dans la somme des différences à l'origine du calcul fondant le prélèvement ou le reversement opéré au titre du FNGIR.

Comme l'expliquait le rapporteur général Gilles Carrez en commentant la modification proposée par cette quatrième loi de finances rectificative pour 2011 : « *Le présent projet de loi affine la méthode de calcul pour chaque opération pouvant affecter un EPCI (modification de périmètre, fusion, scission ou dissolution). Comme pour les scissions de communes, il abandonne le principe de la ventilation de la DCRTP de l'EPCI au prorata de la population de chaque commune, au profit d'un calcul individuel de la DCRTP de chaque commune membre de l'EPCI préexistant. De cette manière, il est ensuite possible de calculer la DCRTP du nouvel EPCI à partir des pertes fiscales*

³ Cette rédaction résulte de la loi de finances pour 2010 pour les troisième à cinquième alinéas du paragraphe IV du 2.1 du 2, tandis qu'elle résulte de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 pour les troisième à cinquième alinéas du paragraphe IV du 1.1 du 1.

effectivement constatées. (...) De même que la DCRTP ne devait logiquement être ventilée qu'entre les communes de l'EPCI dissous perdantes dans la réforme TP, la ventilation du FNGIR doit tenir compte de la situation personnelle de chaque commune au regard de la réforme de la TP. En effet, il ne serait pas logique de répercuter un prélèvement de l'EPCI à dissoudre sur les communes qui sont elles-mêmes perdantes dans la réforme (et vice-versa). (...) Le présent article prévoit donc, à l'occasion de la dissolution de l'EPCI, de rétablir la situation personnelle des communes à l'égard du fonds. À cet effet, la commune gagnante d'un EPCI perdant sera, après dissolution, prélevée au titre du FNGIR à hauteur de son gain ; à l'inverse, la commune perdante d'un EPCI gagnant sera, après la dissolution, bénéficiaire d'un versement du FNGIR à hauteur de sa perte. »

Ce commentaire de la nouvelle rédaction des paragraphes IV du 1.2 du 1 et du 2.1 du 2 de l'article 78 de la loi de finances pour 2010, applicable aux modifications de périmètre, fusion, scission ou dissolution d'EPCI à compter du 1^{er} janvier 2012, fait apparaître en creux le caractère relativement fruste et imparfait de la rédaction antérieure, qui est celle faisant l'objet de la QPC.

En effet, excepté dans l'hypothèse d'une fusion entre EPCI ou dans celle d'une adjonction d'une ou plusieurs communes à un EPCI existant, les dispositions contestées ont pour effet de conduire à une répartition des versements de DCRTP et des prélèvements et reversements de FNGIR qui mutualise les situations des EPCI scindés ou dissous ou des communes sortant du périmètre d'un EPCI.

Par ailleurs, les modalités de calcul qui ont été réformées fin 2011 ne sont applicables dans leur nouvelle rédaction que pour les modifications de périmètres intervenant à compter du 1^{er} janvier 2012. Pour les modifications de périmètre intervenues en 2011, les anciennes modalités de calcul, faisant l'objet de la QPC, fondent la répartition de la DCRTP et du FNGIR pour l'année 2011 mais ont également une conséquence durable, puisque le montant de ces dotations est ensuite reconduit d'année en année.

C. – Le contexte de la QPC et les griefs de la communauté de communes requérante

La commune de Lissieu, qui faisait partie de la communauté de communes Monts d'Or Azergues (et représentait à elle seule près de 26 % de la population de cette communauté de communes), a intégré au 1^{er} janvier 2011 la communauté urbaine de Lyon. En raison de cette modification de périmètre, la DCRTP versée à la communauté de communes et les reversements au titre du FNGIR ont été recalculés en application des dispositions contestées de

l'article 78 de la loi de finances pour 2010. La communauté de communes a formulé une demande de rectification du montant de ces versements pour 2011 et 2012, laquelle a été refusée par le préfet du Rhône. Elle a alors engagé un contentieux tendant à l'annulation du refus préfectoral, à l'occasion duquel elle a posé la présente QPC.

La communauté de communes soutenait que les modalités de calcul de la répartition de la DCRTP et du FNGIR en cas de modification du périmètre d'un EPCI antérieures à la réforme introduite par la quatrième loi de finances rectificative pour 2011 portaient atteinte à la libre administration des groupements de communes et des communes les composant et à leur autonomie financière. Elle faisait valoir que l'application de la règle initiale avait eu pour effet de lui faire perdre plus de 380 000 euros de compensation pour l'année 2011 et les années suivantes (soit plus de 8 % de ses produits) par rapport à une compensation intégrale.

La communauté de communes invoquait également la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques. Le critère retenu pour calculer la répartition de la DCRTP et du FNGIR ne serait pas rationnel au regard des bases de la taxe que ces dotations sont destinées à compenser et serait sans rapport avec l'objectif poursuivi par le législateur de compensation des pertes de recettes de taxe professionnelle. La mise en cause de l'absence de rapport entre le critère retenu et l'objectif poursuivi se fondait, d'une part, sur le fait que les recettes de TP n'ont jamais été liées à l'importance de la population et, d'autre part, sur la réforme adoptée par le législateur dès la fin de l'année 2011.

Enfin, la communauté de communes invoquait la différence entre les modalités de calcul applicables aux EPCI ayant changé de périmètre en 2011 et celles applicables aux EPCI ayant changé de périmètre ultérieurement. En effet, les nouvelles modalités de répartition adoptées par le législateur dans la quatrième loi de finances rectificative pour 2011 ne sont applicables qu'à ces derniers. Cette différence serait également contraire au principe d'égalité devant les charges publiques.

II. – Examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

A – Le grief tiré de la méconnaissance du principe de libre administration des collectivités territoriales

1. – La jurisprudence constitutionnelle

Le Conseil constitutionnel considère, selon un considérant de principe (récemment actualisé par une interversion de l'ordre de citation des articles), « que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des

principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ; que, si, en vertu des articles 72 et 72-2 de la Constitution, les collectivités territoriales " s'administrent librement par des conseils élus " et " bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement ", elles le font " dans les conditions prévues par la loi " »⁴.

Le Conseil constitutionnel reconnaît la libre administration des collectivités territoriales au nombre des droits ou libertés que la Constitution garantit dont la violation peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité⁵.

Lorsque sont en jeu des dispositions qui ont des conséquences sur les ressources des collectivités territoriales, le Conseil constitutionnel vérifie que les dispositions en cause n'ont pas pour effet de diminuer les ressources globales des collectivités territoriales ni de restreindre leurs ressources fiscales au point d'entraver leur libre administration. Il juge en effet que « *les règles posées par la loi, sur le fondement [des articles 34 et 72 de la Constitution], ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration* »⁶, ou encore que « *les règles fixées par la loi sur le fondement [du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, relatif aux compensations des transferts de compétences,] ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources des collectivités territoriales au point de dénaturer le principe de libre administration de ces collectivités* »⁷.

Le Conseil constitutionnel a admis que, lorsqu'il instaure un régime de compensation de la perte de recettes fiscales locales (en l'occurrence une compensation de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties), le législateur réserve cette compensation au-delà d'un seuil : « *Considérant qu'aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce que le législateur, lorsqu'il décide que l'État compense la perte par les communes de recettes fiscales, pose le principe d'un seuil en deçà duquel il n'y a pas lieu à compensation ; qu'il lui est loisible de prévoir la fixation de ce seuil en valeur absolue aussi bien qu'en pourcentage* »⁸.

Le Conseil constitutionnel a également déjà validé une disposition ayant pour effet de réduire une dotation pour certaines catégories de communes de plus de 10 000 habitants disposant notamment d'un potentiel fiscal par habitant élevé,

⁴ Décision n° 2013-666 DC du 11 avril 2013, *Loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes*, cons. 34.

⁵ Décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010, *Commune de Dunkerque (Fusion de communes)*, cons. 4.

⁶ Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, *Loi de finances pour 1999*, cons. 49.

⁷ Décision n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011, *Départements de la Seine-Saint-Denis et autres (Concours de l'État au financement par les départements du RMI, du RMA et du RSA)*, cons. 14.

⁸ Décision n° 87-237 DC du 30 décembre 1987, *Loi de finances pour 1988*, cons. 4.

en considérant que « *les conséquences qui en résultent pour les communes concernées ne peuvent être regardées comme constituant une entrave à la libre administration des collectivités territoriales* »⁹.

Saisi de la loi de finances pour 1999, le Conseil constitutionnel a vérifié que la suppression de la part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle et sa compensation par la création d'une dotation répartie selon des critères de péréquation « *n'ont pour effet ni de diminuer les ressources globales des collectivités locales ni de restreindre leurs ressources fiscales au point d'entraver leur libre administration* »¹⁰.

Saisi de la loi de finances pour 2010, le Conseil constitutionnel a examiné le dispositif du mode de calcul de la « compensation relais 2010 » de la taxe professionnelle. Il a jugé « *que le mode de calcul tant de la " compensation relais " que de l'augmentation éventuelle de celle-ci au profit des communes et des établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre, mis en œuvre au titre de la seule année 2010, permet qu'il soit fondé sur les délibérations prises par les collectivités territoriales au cours de l'année 2009 ; qu'en raison du caractère transitoire de cette mesure, consécutive à la suppression de la taxe professionnelle, la loi déferée a pu poser la règle selon laquelle le taux de la taxe professionnelle voté en 2009 ne serait pris en compte que dans la limite du taux applicable en 2008 majoré de 1 %, afin de faire obstacle à une augmentation supérieure du taux de cette taxe qui n'aurait été motivée que par l'annonce de la suppression de la taxe professionnelle ;*

« *Considérant qu'il suit de là que les dispositions retenues par l'article 1640 B du code général des impôts pour calculer le montant de la " compensation relais " versée par l'État aux collectivités territoriales en 2010 ne portent pas une atteinte inconstitutionnelle au principe de libre administration et de libre disposition de leurs ressources propres par les collectivités territoriales et n'instituent pas entre elles une inégalité de traitement qui ne serait pas fondée sur un motif d'intérêt général ; qu'elles n'ont pas non plus pour effet de les priver de la possibilité de prévoir le montant de leurs ressources au cours de l'année 2010* »¹¹.

⁹ Décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991, *Loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes*, cons. 13.

¹⁰ Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998 précitée, cons. 50. V. également décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990, *Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux*, cons. 14.

¹¹ Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, cons. 29 et 30.

2. – L'application à l'espèce

La communauté de communes requérante soulève la méconnaissance du principe de libre administration des collectivités territoriales à l'encontre de dispositions relatives aux EPCI. Le Conseil constitutionnel n'accepte d'examiner un grief de ce type que dans la mesure où est affectée la libre administration des communes faisant partie de ces établissements publics¹².

En l'espèce, les dispositions contestées produisent des effets sur l'attribution de versements de la DCRTP et du FNGIR aux EPCI qui sont fusionnés, scindés, dissous ou voient leur périmètre modifié.

L'incidence des dispositions contestées sur les recettes des communes est donc moins directe que lorsque la modification a pour effet de conduire à un versement direct de la DCRTP et du FNGIR à une commune - ce qui correspond à deux autres hypothèses : l'EPCI est dissous sans que les communes qui en étaient membres ne rejoignent un nouvel EPCI ; une commune quitte un EPCI sans intégrer dans le même temps un nouvel EPCI. Ces hypothèses particulières sont traitées par les sixièmes alinéas du paragraphe IV du 1.1 du 1 et du 2.1 du 2. de l'article 78 de la loi de finances pour 2010, lesquels ne font pas l'objet de la QPC.

Si les dispositions contestées ont une conséquence directe sur des versements aux EPCI, elles sont toutefois également en lien avec les ressources des communes : en effet, le transfert d'une commune à un EPCI à contribution économique territoriale unique permet en retour à la commune de bénéficier d'une attribution de compensation versée par l'EPCI et dont les paramètres de calcul dépendent notamment des montants perçus au titre de la fiscalité résultant de la réforme de la taxe professionnelle¹³.

Ainsi, le Conseil constitutionnel a accepté de considérer les dispositions contestées comme ayant une incidence sur les ressources des communes et de traiter le grief de l'atteinte à la libre administration des communes (cons. 6).

Une révision de la répartition des dotations en cas de changement de périmètre de l'EPCI fondée sur un critère de population n'a pas pour effet d'opérer une redistribution des montants des dotations qui affecterait une part significative des ressources de l'EPCI, non plus que celles des communes concernées. Le Conseil constitutionnel a donc considéré que « *le législateur a retenu un critère*

¹² Décision n° 2013-315 QPC du 26 avril 2013, *Commune de Couvrot (Fusion d'EPCI en un EPCI à fiscalité propre)*, cons. 10.

¹³ Cette attribution de compensation est prévue par le paragraphe V de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts. Toutefois, dans la rédaction actuellement en vigueur du 3. et du 4. du I *bis* de cet article, il est prévu que si les EPCI obtiennent le reversement de la DCRTP et du FNGIR, ces sommes ne sont pas prises en compte pour le calcul de l'attribution de compensation pour leur part calculée dans les conditions qui se sont substituées aux dispositions faisant l'objet de la présente QPC.

qui n'a ni pour objet ni pour effet de restreindre les ressources de certaines communes concernées par la modification de périmètre des établissements publics de coopération intercommunale au point de dénaturer le principe de libre administration des collectivités territoriales » (cons. 7) et il a donc écarté ce premier grief.

B. – Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques

1. – La jurisprudence constitutionnelle

En matière d'égalité devant les charges publiques, la jurisprudence du Conseil constitutionnel est clairement établie. Elle interdit toute rupture « caractérisée » de l'égalité devant les charges publiques.

Ce principe de l'égalité devant les charges publiques se déduit de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Le Conseil considère « qu'aux termes de 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 " ; qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ; que cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques »¹⁴.

Dans sa décision n° 2012-255/265 QPC¹⁵, le Conseil constitutionnel a admis que les collectivités territoriales puissent se prévaloir, à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité, du principe d'égalité devant les charges publiques. En l'espèce, le Conseil s'est prononcé sur le dispositif de péréquation des recettes provenant de la part départementale des droits de mutation à titre onéreux institué par l'article L. 3334-18 du code général des collectivités territoriales. Le Conseil a relevé que le législateur a ainsi entendu assurer une redistribution de ces recettes qui sont réparties très inégalement à l'échelle du

¹⁴ Voir récemment décision n° 2013-301 QPC du 5 avril 2013, *Mme Annick D. épouse L. (Cotisations et contributions sociales des travailleurs non agricoles outre-mer)*, cons. 4 et décision n° 2013-305/306/307 QPC du 19 avril 2013, *Commune de Tourville-la-Rivière (Taxe locale sur la publicité extérieure)*, cons. 9.

¹⁵ Décision n° 2012-255/265 QPC du 29 juin 2012, *Départements de la Seine-Saint-Denis et du Var (Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements)*, cons. 4 à 8.

territoire national. Il a indiqué que pour fixer la liste des départements devant contribuer au fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux ainsi que le montant des prélèvements à opérer sur une fraction de ces recettes, les dispositions contestées retiennent uniquement des critères fondés sur les inégalités affectant le montant et la croissance des recettes de droits de mutation à titre onéreux des départements. Selon le Conseil, ces critères de détermination des départements contributeurs et des départements bénéficiaires comme les critères de redistribution retenus sont objectifs et rationnels. En outre, ils sont en lien direct avec l'objectif poursuivi par le législateur de redistribuer les recettes provenant de la part départementale des droits de mutation à titre onéreux. De sorte qu'il n'en résulte pas de rupture caractérisée de l'égalité des collectivités territoriales devant les charges publiques.

2. – L'application à l'espèce

En instaurant la DCRTP et le FNGIR, le législateur a entendu compenser une perte de recettes liée à la réforme de la taxe professionnelle. À ce titre, il a instauré des modalités de détermination du montant de la dotation et des prélèvements et reversements au titre du Fonds aux communes et EPCI qui comparent deux paniers de recettes, et pas uniquement les recettes précédemment tirées de la TP et celles provenant désormais de la CET. L'objectif poursuivi par le législateur est donc, contrairement à ce que soutenait la communauté de communes requérante, un objectif plus large que celui de la seule compensation intégrale des recettes fiscales provenant de la TP.

Le principe de la compensation intégrale retenu par le législateur n'est pas par ailleurs un principe que le législateur a souhaité appliquer pour chacune des collectivités concernées prises isolément, mais par catégorie de collectivités. Ainsi, sont exclues de la répartition de la DCRTP les communes pour lesquelles l'écart de recettes est inférieur à 50 000 euros. De même, pour le FNGIR, le coefficient d'équilibrage, qui permet de garantir l'équilibre global du dispositif (la somme des reversements étant égale à la somme des contributions), a pour effet d'infléchir les montants versés par rapport à une compensation à l'euro près pour chaque commune.

Enfin, les montants fixés au titre de la DCRTP et du FNGIR ne doivent pas connaître d'évolution annuelle. Comme l'expliquait Alain Guengant : « *La garantie d'égalité des recettes avant et après la réforme, assurée par la DCRTP et le FNGIR, concerne uniquement l'année d'instauration de la contribution économique territoriale et non les années suivantes. La compensation est reconduite en valeur nominale, donc sans indexation* »¹⁶.

¹⁶ Alain Guengant, « Conséquences financières de la réforme de la taxe professionnelle pour les collectivités locales » in *Revue française de finances publiques*, n° 111, septembre 2010.

Dès lors qu'un tel objectif de compensation élargi et relatif était poursuivi, il était loisible au législateur de retenir des critères de répartition des montants des dotations qui n'étaient pas exclusivement liés aux caractéristiques antérieures de la TP mais pouvaient prendre en considération la situation d'ensemble des collectivités.

Le législateur a prévu, aux paragraphes IV du 1.1 du 1 et du 2.1 du 2 de l'article 78 de la loi de finances pour 2010, des dispositifs permettant de corriger la répartition des montants versés au titre de la DCRTP et du FNGIR en cas d'évolution de la carte communale ou intercommunale. Le fait d'avoir retenu comme critère de répartition, pour les modifications de périmètre des EPCI, le ratio de population, a en effet eu pour conséquence une répartition des versements qui ne correspond pas fidèlement à l'écart entre les recettes fiscales antérieures à la réforme de la taxe professionnelle et celles qui sont postérieures.

Le Conseil constitutionnel a considéré « *que le critère de répartition "au prorata de la population" est un critère objectif et rationnel pour effectuer la répartition de montants perçus au titre d'une dotation et de montant prélevés ou reversés au titre d'un fonds de répartition des ressources* » et qu'il est en lien avec les objectifs poursuivis par le législateur. Il a donc ainsi écarté la première branche du moyen, relative à la méconnaissance de l'égalité devant les charges publiques par les dispositions contestées en ce qu'elles se sont appliquées en 2011 (cons. 8).

Le Conseil constitutionnel a alors examiné la seconde branche du moyen, relative à l'égalité devant les charges publiques entre les communes et les EPCI pour lesquels la modalité de répartition de la DCRTP et du FNGIR contestée est applicable en raison d'une modification de périmètre en 2011, et les autres communes et EPCI, pour lesquels la modalité de répartition nouvelle introduite par la loi de finances rectificative pour 2011 du 28 décembre 2011 est applicable en raison d'une modification de périmètre postérieure. La nouvelle modalité de répartition est beaucoup plus fidèle aux critères d'attribution initiaux de la DCRTP et du FNGIR.

Cette différence de traitement, qui repose uniquement sur la date à laquelle la modification du périmètre est intervenue, est pérenne, puisque les montants fixés au titre de la DCRTP et du FNGIR ne sont pas modifiés ou actualisés d'une année sur l'autre.

Le Conseil constitutionnel a considéré « *que s'il était loisible au législateur de procéder, dès 2012, à la substitution de nouveaux critères aux précédents critères qu'il avait retenus pour la répartition des montants de la [DCRTP] et des prélèvements ou reversements au titre du [FNGIR] en cas de modification de périmètre, fusion, scission ou dissolution d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale et de laisser subsister à titre transitoire*

une différence de régime selon la date de cette modification, il ne pouvait, compte tenu de l'objet de cette dotation et de ce Fonds, laisser subsister une telle différence de façon pérenne sans porter une atteinte caractérisée à l'égalité devant les charges publiques entre les communes et entre les établissements publics de coopération intercommunale ». En conséquence, il a déclaré les troisième à cinquième alinéas du paragraphe IV du 1.1 du 1 et les troisième à cinquième alinéas du paragraphe IV du 2.1 du 2 de l'article 78 de la loi du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 dans leur rédaction résultant respectivement de la loi du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 et de la loi du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 contraires à la Constitution (cons. 10).

En matière d'égalité devant la loi, le Conseil constitutionnel juge que « *la différence de traitement qui résulte de la succession de deux régimes juridiques dans le temps n'est pas, en elle-même, contraire au principe d'égalité* »¹⁷. Toutefois, la possibilité, pour le législateur de fonder une différence de traitement en fonction d'un événement situé dans le temps n'est pas sans limite, en particulier lorsque la différence a vocation perdurer. Ainsi, en matière d'acquisition de la nationalité, le Conseil avait jugé que la différence en cause « *présente un caractère résiduel* » et « *qu'elle est en lien direct avec l'objectif d'intérêt général de stabilité des situations juridiques que le législateur s'est assigné* »¹⁸.

La décision commentée illustre, en matière d'égalité devant les charges publiques, l'hypothèse d'une différence de traitement fondée sur la succession dans le temps de deux régimes juridiques qui n'est pas, en elle-même, inconstitutionnelle, mais qui le devient en raison de sa pérennité. À mesure que le fait générateur de la différence dans le temps s'éloigne, le lien entre la différence de traitement et la différence de situation s'estompe et il appartient au législateur, pour assurer le respect de l'égalité, d'adopter des dispositions transitoires pour faire disparaître une telle différence.

Il convenait enfin de prévoir l'application dans le temps de cette déclaration d'inconstitutionnalité.

L'inconstitutionnalité résultant non pas de l'application des critères à la répartition de la DCRTP et du FNGIR calculée en 2011 mais du maintien de cette répartition pour les années ultérieures, alors que d'autres critères s'appliquaient à d'autres EPCI et communes, il eût été contradictoire que le Conseil fît produire des effets à la déclaration d'inconstitutionnalité pour l'année 2011. En outre, le Conseil constitutionnel a considéré « *qu'une déclaration*

¹⁷ Décision n° 2011-186/187/188/189 QPC du 21 octobre 2011, *Mlle Fazia C. et autres (Effets sur la nationalité de la réforme de la filiation)*, cons. 6 et n° 2012-654 DC du 9 août 2012, *Loi de finances rectificative pour 2012*, cons. 23.

¹⁸ Décision n° 2011-186/187/188/189 QPC précitée, cons. 6.

d'inconstitutionnalité qui aurait pour effet d'imposer la révision de la répartition des montants perçus au titre de la [DCRTP] et des montants prélevés ou reversés au titre du [FNGIR] en raison de la modification de périmètre, de la fusion, de la scission ou de la dissolution d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale au cours de l'année 2011 à compter de l'année 2012 aurait des conséquences manifestement excessives » et n'a pas souhaité que les calculs pour l'année 2013 soient remis en cause en cours d'année. Il a donc fait le choix de reporter les effets de l'abrogation au 1^{er} janvier 2014, en précisant qu'elle ne sera « applicable qu'à la détermination des montants versés ou prélevés au titre de la dotation et du Fonds de garantie pour l'année 2014 et pour les années ultérieures » (cons. 12).