<u>Décision n° 2014-386 QPC</u> du 28 mars 2014

(Collectivité de Saint-Barthélemy)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 27 janvier 2014 par le Conseil d'État (décision n° 373237 du 27 janvier 2014), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par la collectivité de Saint-Barthélemy, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du 3° du paragraphe II de l'article 104 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007, dans sa rédaction issue de l'article 6 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, ensemble la décision du Conseil constitutionnel n° 2007-547 DC du 15 février 2007;

Vu la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007 ;

Vu la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité :

Vu les observations produites pour la collectivité requérante par la SCP de Chaisemartin-Courjon, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, et le CMS Bureau Francis Lefebvre, avocat au barreau des Hauts-de-Seine, enregistrées le 17 février 2014; Vu les observations produites par le Premier ministre, enregistrées le 5 mars 2014 ;

Vu les pièces produites et jointes au dossier ;

Me Arnaud de Chaisemartin et Me Stéphane Austry pour la collectivité requérante, et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, ayant été entendus à l'audience publique du 18 mars 2014;

Le rapporteur ayant été entendu;

- 1. Considérant que le paragraphe II de l'article 104 de la loi du 25 décembre 2007 susvisée définit les modalités de calcul de la dotation globale de compensation de Saint-Barthélemy visée à l'article L.O. 6371-5 du code général des collectivités territoriales ; qu'aux termes du 3° de ce paragraphe II, dans sa rédaction issue de l'article 6 de la loi du 30 décembre 2008 susvisée : « 3° La dotation globale de compensation visée au 1° est abondée :
- « d'un montant correspondant à la différence entre la fiscalité émise et la fiscalité perçue par l'État sur le territoire de la collectivité ;
- \ll d'un montant correspondant à la différence entre la fiscalité émise au profit de la région de la Guadeloupe sur le territoire de la collectivité et la fiscalité recouvrée par l'État à ce titre ;
- « d'un montant correspondant à la différence entre la fiscalité émise au profit du département de la Guadeloupe sur le territoire de la collectivité et la fiscalité recouvrée par l'État à ce titre ;
- « d'un montant correspondant à la différence entre la fiscalité émise au profit de la commune de Saint-Barthélemy et la fiscalité recouvrée par l'État à ce titre ;
- « d'un montant correspondant à la moyenne annuelle du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation routière reversé par l'État à la commune de Saint-Barthélemy au titre des exercices 1998 à 2007 inclus, conformément aux dispositions des articles L. 2334-24 et L. 2334-25 du code général des collectivités territoriales ;
- « du montant correspondant à la moyenne annuelle des crédits de paiement de la dotation globale d'équipement des communes versés à la commune de Saint-Barthélemy au titre des exercices 1998 à 2007 inclus, en application des articles L. 2334-32 à L. 2334-34 du même code ;
- « du montant cumulé de dotation globale de fonctionnement, calculé au profit de la collectivité de Saint-Barthélemy en 2008, en application de l'article L. 6264-3 du même code ;
- « et du montant de dotation globale de construction et d'équipement scolaire, calculé au profit de la collectivité de Saint-Barthélemy en 2008, en application de l'article L. 6264-5 du même code.

- « Le montant de la dotation globale de compensation, après abondements, fait l'objet d'un titre de perception émis chaque année par le préfet de la région Guadeloupe durant le mois de janvier de l'année considérée, pour paiement au plus tard six mois après son émission. Par exception, pour la récupération du trop-versé en 2008, il est émis deux titres de perception, l'un en 2009, l'autre en 2010, portant chacun sur un montant de 2 814 129 €» ;
- 2. Considérant que la collectivité requérante soutient qu'en permettant à l'État « la récupération du trop-versé », lorsque le calcul de la dotation globale de compensation fait apparaître un excédent des ressources de la collectivité de Saint-Barthélemy sur les charges transférées, ces dispositions méconnaissent les exigences qui résultent des articles 72, 72-2 et 74 de la Constitution et portent atteinte au droit au respect des situations légalement acquises ;
- 3. Considérant que la question prioritaire de constitutionnalité porte sur le dernier alinéa du 3° du paragraphe II de l'article 104 de la loi du 25 décembre 2007 susvisée, dans sa rédaction issue de l'article 6 de la loi du 30 décembre 2008 susvisée ;

– SUR LES GRIEFS TIRÉS DE LA MÉCONNAISSANCE DES EXIGENCES QUI RÉSULTENT DES ARTICLES 72, 72-2 ET 74 DE LA CONSTITUTION :

- 4. Considérant que la collectivité requérante fait valoir que les dispositions contestées empiètent sur le domaine de compétence du législateur organique pour fixer les règles en matière de répartition des compétences et des ressources entre l'État et une collectivité territoriale régie par l'article 74 de la Constitution ;
- 5. Considérant que, selon la collectivité requérante, en autorisant l'État à émettre un titre de perception à son encontre lorsque le calcul de la dotation globale de compensation fait apparaître un solde négatif, les dispositions contestées méconnaissent le principe de libre administration des collectivités territoriales; qu'en outre, la collectivité requérante soutient que ces dispositions portent atteinte au statut d'autonomie qui a été conféré à Saint-Barthélemy en application de l'article 74 en permettant que les ressources fiscales transférées à cette collectivité puissent faire l'objet d'un prélèvement au profit de l'État;
- 6. Considérant 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 », chacune d'elles le fait « dans les conditions prévues par la loi » ; qu'aux termes du quatrième alinéa de l'article 72-2 : « Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi » ;

7. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 74 de la Constitution : « Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République » ; qu'aux termes du deuxième alinéa du même article : « ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante... » ;

. <u>En ce qui concerne l'atteinte au domaine réservé par la Constitution à la loi organique</u> :

8. Considérant que la méconnaissance, par le législateur, du domaine que la Constitution a réservé à la loi organique, ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution ; que, par suite, le grief doit, en tout état de cause, être écarté ;

. <u>En ce qui concerne la méconnaissance des principes de la libre administration et de l'autonomie des collectivités régies par l'article 74 de la Constitution :</u>

9. Considérant qu'il résulte de l'article L.O. 6214-1 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi organique du 21 février 2007 susvisée, que le législateur organique a confié à la Saint-Barthélemy régie collectivité de par l'article 74 Constitution l'exercice des « compétences dévolues par les lois règlements en vigueur aux communes, ainsi que celles dévolues au département de la Guadeloupe et à la région de la Guadeloupe » ; qu'en vertu de l'article L.O. 6214-3 du même code, la collectivité est habilitée à fixer les règles applicables dans certaines matières, notamment en matière d'« impôts, droits et taxes dans les conditions prévues à l'article L.O. 6214-4 »; qu'aux termes de l'article L.O. 6271-4 du même code : « Tout accroissement net de charges résultant des transferts de

compétences effectués entre l'État, la région ou le département de la Guadeloupe ou la commune de Saint-Barthélemy et la collectivité de Saint-Barthélemy est accompagné du transfert concomitant à la collectivité de Saint-Barthélemy des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences » ; que, selon le premier alinéa de l'article L.O. 6271-5 du même code, « les charges mentionnées à l'article L.O. 6271-4 sont compensées par le transfert d'impôts, la dotation globale fonctionnement instituée par l'article L. 6264-3, la dotation globale de construction et d'équipement scolaire instituée par l'article L. 6264-5 et, pour le solde, par l'attribution d'une dotation globale de compensation inscrite au budget de l'État. La loi de finances précise chaque année le montant de cette dotation »; que, selon le deuxième alinéa du même article, pour l'évaluation du produit des impositions transférées, « est retenu le montant total des produits fiscaux recouvrés au titre d'impositions établies sur le territoire de la commune de Saint-Barthélemy, au profit de la commune, du département, de la région et de l'État, la pénultième année précédant celle de l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 »; qu'ainsi qu'il résulte de la réserve d'interprétation formulée au considérant 25 de la décision du Conseil constitutionnel du 15 février 2007 susvisée, le calcul de la compensation résultant des transferts de compétences doit nécessairement prendre en compte le montant des recettes qu'aurait dû percevoir l'État la pénultième année précédant celle de l'entrée en vigueur de la loi organique ;

- 10. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte des dispositions organiques relatives à la collectivité de Saint-Barthélemy que, d'une part, les charges transférées à cette collectivité lors de sa création sont compensées par le transfert, à titre principal, de ressources fiscales et à titre subsidiaire, de dotations et que, d'autre part, le solde de cette compensation est assuré par la dotation globale de compensation; que les dispositions contestées, qui précisent les modalités de mise en œuvre de l'ajustement de la compensation financière au moyen de la dotation globale de compensation, ont pour seul objet d'assurer l'équilibre financier de la compensation des transferts de compétences à la collectivité de Saint-Barthélemy; que ces dispositions, ne portent, en elles-mêmes, aucune atteinte à la libre administration de cette collectivité;
- 11. Considérant, en deuxième lieu, que les dispositions contestées sont prises en application des dispositions organiques relatives à la compensation financière des compétences transférées à la collectivité de Saint-Barthélemy; que, pour le calcul de cette compensation, les ressources fiscales transférées sont prises en compte pour leur produit potentiel en 2005, et que l'évolution ultérieure de ces ressources est sans incidence sur le calcul de cette compensation et sur le montant de la

dotation globale de compensation; que, par suite, les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet de modifier l'étendue de la compétence de la collectivité de Saint-Barthélemy en matière de fiscalité; qu'elles n'ont pas non plus pour effet de réduire les ressources propres de cette collectivité dans des proportions telles que serait méconnue son autonomie financière;

12. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs tirés de la méconnaissance des principes de la libre administration et de l'autonomie financière des collectivités territoriales régies par l'article 74 de la Constitution doivent être écartés ;

– <u>SUR LE GRIEF TIRÉ DE L'ATTEINTE À UNE SITUATION</u> LÉGALEMENT ACQUISE :

- 13. Considérant que la collectivité requérante soutient qu'il résultait des dispositions législatives organiques et ordinaires en vigueur au 31 décembre 2008 qu'elle pouvait légitimement attendre des effets de ces dispositions que le transfert de compétences résultant de la loi organique du 21 février 2007 susvisée ne ferait naître aucune créance au profit de l'État; que, par conséquent, les dispositions contestées méconnaîtraient les exigences de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789;
- 14. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ;
- 15. Considérant qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; que, ce faisant, il ne saurait toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles ; qu'en particulier, il ne saurait, sans motif d'intérêt général suffisant, ni porter atteinte aux situations légalement acquises ni remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations ;
- 16. Considérant que les dispositions des articles L.O. 6271-4 et L.O. 6271-5 du code général des collectivités territoriales ont défini les conditions dans lesquelles doit être assurée la compensation financière des charges transférées à la collectivité de Saint-Barthélemy; que le 3° du paragraphe II de l'article 104 de la loi du 25 décembre 2007 susvisée a

précisé les conditions de calcul de la dotation globale de compensation destinée à ajuster les ressources transférées aux charges transférées ; que ces dispositions n'avaient ni pour objet ni pour effet de garantir que la dotation globale de compensation assurant le « solde » de la compensation financière du transfert de compétences ne puisse être mise à la charge de la collectivité de Saint-Barthélemy ; que, par suite, le dernier alinéa du 3° du paragraphe II de l'article 104 de la loi du 25 décembre 2007 susvisée, dans sa rédaction issue de l'article 6 de la loi du 30 décembre 2008 susvisée, qui précise les modalités de versement de cette dotation globale de compensation par la collectivité de Saint-Barthélemy à l'État, ne porte pas atteinte à une situation légalement acquise et ne remet pas en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus d'une telle situation ; que, par suite, le grief tiré de l'atteinte aux exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789 doit être écarté ;

17. Considérant que les dispositions contestées, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution ;

DÉCIDE:

<u>Article 1^{er}.</u>— Le dernier alinéa du 3° du paragraphe II de l'article 104 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007, dans sa rédaction issue de l'article 6 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008, est conforme à la Constitution.

<u>Article 2.</u>— La présente 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.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 27 mars 2014, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC et Mme Nicole MAESTRACCI.

Rendu public le 28 mars 2014.