

Décision n° 2016-589 QPC du 21 octobre 2016

Association des maires de Guyane et autres

(Répartition, entre la collectivité territoriale et les communes de Guyane, de la fraction du produit de l'octroi de mer affectée à la dotation globale garantie)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 25 juillet 2016 par le Conseil d'État (arrêt n° 400632 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par l'association des maires de Guyane et plusieurs communes de Guyane, portant sur « *les termes "Cette dotation est répartie, (...) en Guyane (...) entre la collectivité territoriale (...) et les communes" de l'article 47 et du second alinéa de l'article 48 de la loi du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer* » .

Dans sa décision n° 2016-589 QPC du 21 octobre 2016, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les mots « *la collectivité territoriale* » figurant à la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 47 et le second alinéa de l'article 48 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer, dans leur rédaction résultant de la loi n° 2015-762 du 29 juin 2015 modifiant la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer.

I. – Les dispositions contestées

1. – Généralités sur l'octroi de mer

L'octroi de mer est une taxe perçue sur les produits importés dans certaines collectivités situées outre-mer.

C'est l'une des plus anciennes taxes du système fiscal français. On trouve en effet trace, dès 1670, dans les documents juridiques de l'Ancien régime, d'une taxe dénommée « *droit des poids* » qui frappe exclusivement les produits importés outre-mer. Cette taxe a été peu à peu introduite dans plusieurs colonies, notamment celles qui sont devenues des départements d'outre-mer au cours du XIX^e siècle (Martinique en 1819, Guadeloupe en 1825, La Réunion en 1850). Le sénatus-consulte du 4 juillet 1866 a officialisé cet impôt sur les produits arrivant de la mer en le qualifiant pour la première fois d' « *octroi de mer* ».

Depuis lors, le régime juridique de l'octroi de mer a beaucoup évolué, du fait notamment de l'influence du droit de l'Union européenne. Ainsi, depuis l'Acte unique européen des 17 et 28 février 1986, il doit faire l'objet d'une approbation

de la part des autorités européennes. Il relève des « *mesures spécifiques* » qui peuvent s'appliquer aux départements d'outre-mer du fait de leur statut de régions « *ultrapériphériques* », reconnu par l'article 299 § 2 du traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997 devenu l'article 349 du traité de Lisbonne du 13 décembre 2007.

Aujourd'hui, les dispositions applicables à cette taxe sont, au niveau européen, la décision 2004/162/CE du Conseil de l'Union européenne du 10 février 2004 relative au régime de l'octroi de mer dans les départements français d'outre-mer et, au niveau national, la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer, modifiée par la loi n° 2015-762 du 29 juin 2015¹.

Cette loi soumet à l'octroi de mer, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte et à La Réunion, d'une part, les importations de biens dans ces collectivités et, d'autre part, les activités de production au sein de ces collectivités. Ainsi, l'octroi de mer est applicable :

- aux importations de marchandises, quelle que soit leur provenance (volet dit « *externe* ») ;
- et aux livraisons de biens faites à titre onéreux par les personnes physiques ou morales qui, aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 2 juillet 2004, « *exercent des activités de production* » (volet dit « *interne* »).

L'octroi de mer, dont le produit annuel excède un milliard d'euros tous territoires confondus, est une ressource essentielle des cinq collectivités territoriales qui le perçoivent. Il permet de compenser le double handicap constitué par la faiblesse du rendement de la fiscalité directe et l'existence de charges spécifiques (insularité, éloignement, faiblesse du produit intérieur brut, besoins en infrastructures).

L'octroi de mer contribue également au développement économique des collectivités concernées, qui peuvent « *exonérer totalement partiellement les productions locales ce qui leur permet de supporter la concurrence des produits importés similaires* »².

2. – L'affectation du produit de l'octroi de mer

Les règles d'affectation du produit de l'octroi de mer sont fixées par le titre II « *Affectation du produit de l'octroi de mer* » de la loi du 2 juillet 2004, et, en

¹ Loi modifiant la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer. Cette loi n'a pas modifié de manière substantielle les dispositions contestées.

² Étude d'impact du projet de loi n° 366, devenu loi du 29 juin 2015 précitée.

particulier, par les articles 47, 48 et 49. Certaines des dispositions des articles 47 et 48 étaient contestées dans la QPC objet de la décision commentée.

Article 47

Après un prélèvement de 2,5 % pour frais d'assiette et de recouvrement de la part de l'État prévu par l'article 44, le produit de l'octroi de mer est affecté aux collectivités selon deux canaux : la dotation globale garantie (DGG) et, s'il existe un solde, la dotation au fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE).

* Le 1^{er} alinéa prévoit que le produit de l'octroi de mer fait l'objet d'une affectation annuelle à une DGG, calculée selon un mécanisme d'indexation par rapport à la DGG de l'année précédente, visant à assurer une certaine stabilité de la ressource.

En Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion, la DGG est répartie entre les seules communes.

Par exception, en Guyane et à Mayotte, une partie de cette dotation est versée à la collectivité territoriale de Guyane³ et au Département de Mayotte.

* Le 2^e alinéa prévoit les modalités de calcul de la DGG annuelle lorsque le produit de l'octroi de mer est inférieur au montant de la DGG de l'année précédente.

* Le 3^e alinéa prévoit que s'il existe un solde, c'est-à-dire dans le cas où le produit de l'octroi de mer est supérieur au montant de la dotation annuelle calculée selon le mécanisme prévu au 1^{er} alinéa, ce solde est affecté à une dotation au FRDE.

Article 48

* Le 1^{er} alinéa prévoit que les modalités de répartition de la DGG peuvent être modifiées par décret pris sur la proposition du conseil régional de Guadeloupe ou de La Réunion, de l'assemblée de Guyane, de l'assemblée de Martinique ou du conseil départemental de Mayotte dans un délai de deux mois à compter de la transmission de cette proposition au représentant de l'État dans la collectivité.

³ En application de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, la Guyane est, depuis décembre 2015, passée du statut de région et département d'outre-mer au statut de collectivité unique exerçant à la fois les compétences auparavant dévolues à la région et au département. Elle est dénommée « *collectivité territoriale de Guyane* » et son organe délibérant est l' « *assemblée de Guyane* ». La loi du 29 juin 2015 précitée en a tiré les conséquences aux articles 47 et 48 de la loi du 2 juillet 2004, en remplaçant la référence au département par une référence à la collectivité territoriale de Guyane.

Passé ce délai, et en l'absence de décision contraire du Gouvernement, la délibération devient applicable.

* Le 2nd alinéa prévoit que, par dérogation à ces dispositions, en Guyane, la collectivité territoriale reçoit 35 % de la DGG, dans la limite de 27 millions d'euros.

L'affectation de 35 % de la dotation à la collectivité territoriale (auparavant au département) résulte de la loi n° 74-1114 du 27 décembre 1974 de finances rectificative pour 1974.

L'article 48, alinéa 2, issu de la loi du 2 juillet 2004, a maintenu cette affectation à la collectivité territoriale, tout en la plafonnant à 27 millions d'euros. Cette limitation a été adoptée à la suite d'un amendement d'une députée qui estimait que le système de répartition guyanais de l'octroi de mer « *continue malheureusement de pénaliser très lourdement les communes les plus pauvres de France, sans permettre pour autant d'assainir significativement les finances du département* »⁴. Le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale indiquait : « *la commission a émis un avis favorable à cet amendement puisqu'il permet de ne pas trop pénaliser les communes guyanaises tout en prenant en compte les spécificités de la Guyane* »⁵.

Ce plafonnement à 27 millions d'euros de la part du produit de l'octroi de mer revenant à la collectivité territoriale aboutit à ce que le dynamisme de la ressource fiscale profite aux seules communes de Guyane. À titre d'exemple, les communes guyanaises ont perçu 76 millions d'euros au titre de la DGG en 2015.

En 2012, le produit de l'octroi de mer représentait en moyenne 43 % des ressources fiscales des communes de Guyane (à comparer à 41 % en Guadeloupe, 48 % en Martinique et 38 % à La Réunion) et 13 % des ressources fiscales du département⁶.

Article 49

L'éventuel solde du produit de l'octroi de mer, après affectation à la DGG – lorsque ce produit est supérieur au montant de la dotation annuelle – est affecté à une dotation au FRDE, conformément au 3^e alinéa de l'article 47.

⁴ Mme Juliana Rimane, 1^{ère} séance du 4 juin 2004.

⁵ M. Didier Quentin, 2^e séance du 4 juin 2004.

⁶ Étude d'impact du projet de loi n° 366, devenu loi du 29 juin 2015 précitée.

Les ressources disponibles du FRDE sont affectées, chaque année, à une part communale et à une part régionale en Guadeloupe et à La Réunion, territoriale en Guyane et en Martinique et départementale à Mayotte.

Le 1° de l'article 49 prévoit que 80 % des ressources du fonds sont affectés à la part communale.

En vertu du 2° de cet article, les ressources du fonds affectées à la part régionale, territoriale ou départementale, soit 20 %, est employée pour le financement d'investissements contribuant au développement économique, à l'aménagement du territoire et au désenclavement, sous maîtrise d'ouvrage de la collectivité, de syndicats mixtes ou d'établissements publics de coopération intercommunale.

B. – Origine de la QPC et question posée

L'Association des maires de Guyane et plusieurs communes de Guyane⁷ ont introduit en novembre 2015 devant le tribunal administratif (TA) de la Guyane une action indemnitaire à l'encontre de l'État, visant à obtenir la réparation du préjudice qu'elles estiment avoir subi du fait de l'affectation à la collectivité territoriale de Guyane d'une fraction du produit de l'octroi de mer affectée à la DGG.

Par mémoire distinct déposé devant le TA de la Guyane, l'association et les communes requérantes ont soulevé une QPC portant, d'une part, sur les mots : « *Cette dotation est répartie, (...) en Guyane (...) entre la collectivité territoriale (...) et les communes* » figurant à la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 47 de la loi du 2 juillet 2004 et, d'autre part, sur le second alinéa de l'article 48 de cette même loi.

Par ordonnance du 9 juin 2016, le président du TA a décidé de transmettre au Conseil d'État cette QPC. Par l'arrêt du 22 juillet 2016 précité, le Conseil d'État l'a renvoyée au Conseil constitutionnel, au motif que « *le moyen tiré de ce que ces dispositions méconnaissent notamment le principe d'égalité entre collectivités territoriales soulève une question qui présente un caractère sérieux* ».

En 2013, la Cour de cassation avait renvoyé l'intégralité de la loi du 2 juillet 2004 au Conseil constitutionnel, qui avait conclu au non-lieu à statuer, au motif que ce renvoi ne satisfaisait pas aux règles constitutionnelles et

⁷ Communes d'Apatou, Awala-Yalimapo, Cayenne, Camopi, Montsinéry-Tonnégrande, Maripa-Soula, Macouria, Mana, Grand-Santi, Matoury, Iracoubo, Kourou, Ouanary, Papaichton, Rémire-Montjoly, Régina, Roura, Saint-Elie, Saint-Laurent-Du-Maroni, Sinnamary, Saul et Saint-Georges de l'Oyapock.

organiques qui définissent les conditions dans lesquelles le Conseil peut être saisi d'une QPC⁸.

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

A. – Les griefs des requérantes et la délimitation du champ de la QPC

L'association et les communes requérantes soutenaient que les dispositions renvoyées au Conseil, en ce qu'elles attribuent à la collectivité territoriale de Guyane une partie du produit de l'octroi de mer affectée à la dotation globale garantie, sont contraires au principe de libre administration des communes garanti par l'article 72 de la Constitution. Pour la même raison, ces dispositions méconnaîtraient également les principes d'autonomie et de compensation financières reconnus à l'article 72-2 de la Constitution, le principe d'interdiction de toute tutelle d'une collectivité sur une autre résultant du cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution, ainsi que le principe d'égalité entre collectivités territoriales résultant de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Compte tenu de ces griefs, le Conseil constitutionnel a estimé que la QPC portait sur les seuls mots « *la collectivité territoriale* » figurant à la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 47, ainsi que sur le second alinéa de l'article 48 de la loi du 2 juillet 2004 (paragr. 4). Seul était en effet contesté le fait que la collectivité territoriale de Guyane bénéficie d'une partie des ressources tirées de l'octroi de mer, au détriment des communes de Guyane.

B. – Les griefs tirés de la violation des articles 72 et 72-2 de la Constitution

1. – La jurisprudence constitutionnelle sur les articles 72 et 72-2

* Le principe de libre administration des collectivités territoriales a été consacré par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979⁹.

Ce principe découle des dispositions de l'article 34 de la Constitution aux termes duquel : « *La loi détermine les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* », ainsi que de l'inscription, renforcée depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, du principe au troisième alinéa de l'article 72 : « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par les*

⁸ Décision n° 2013-334/335 QPC du 26 juillet 2013, *Société Somaf et autre (Loi relative à l'octroi de mer)*.

⁹ Décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979, *Loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État*, cons. 9.

conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences »¹⁰.

Le principe de la libre administration des collectivités territoriales figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit dont la méconnaissance peut être sanctionnée dans le cadre d'une QPC¹¹.

Les contours de la libre administration des collectivités territoriales ont été définis par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, principalement autour de quelques grandes conditions¹², notamment l'autonomie financière (par exemple dans la décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990¹³).

* Le principe d'autonomie financière est désormais spécifiquement protégé par l'article 72-2 de la Constitution, créé par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

Le Conseil constitutionnel, saisi de la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales (prise sur le fondement du troisième alinéa de l'article 72-2), a jugé dans sa décision n° 2004-500 DC :

« Considérant qu'aux termes des trois premiers alinéas de l'article 72-2 de la Constitution : "Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. - Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. - Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources"... ;

« Considérant qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales s'entendent, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, du produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif,

¹⁰ Avant 2003, l'article 72 disposait que les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi ».

¹¹ Décision n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, *Commune de Besançon et autre (Instruction CNI et passeports)*, cons. 6, 7 et 8.

¹² Les autres conditions sont notamment : l'existence d'un conseil élu (décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, cons. 10) ; l'existence d'attributions effectives (décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982, *Loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale*, cons. 2) ; la liberté contractuelle (décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006, *Loi relative au secteur de l'énergie (GDF-Suez)*, cons. 28 à 31).

¹³ 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. 7 à 15.

mais encore lorsqu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette (...) »¹⁴.

Par conséquent, la notion de ressources propres s'entend du produit des impositions de toutes natures, d'une part, lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif et, d'autre part, lorsque la loi en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette.

Le Conseil constitutionnel juge qu'il appartient au législateur de déterminer les principes fondamentaux de la libre administration et admet qu'il lui est donc loisible de réduire les ressources fiscales des collectivités territoriales. Le Conseil vérifie, cependant, que la baisse de recettes n'atteint pas des proportions telles qu'elle affecterait l'autonomie financière au point d'entraver la libre administration.

Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé 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 »¹⁵* et 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 »¹⁶.*

Dans sa décision n° 2014-386 QPC du 28 mars 2013, relative à la dotation globale de compensation allouée à Saint-Barthélemy, le Conseil a considéré *« 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*

¹⁴ Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, cons. 9 et 10. Dans le même sens : décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, cons. 61.

¹⁵ Voir, par exemple, les décisions nos 91-298 DC du 24 juillet 1991, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, cons. 38, et 98-405 DC du 29 décembre 1998, *Loi de finances pour 1999*, cons. 50.

¹⁶ Décision nos 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 ; 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, cons. 105, et 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. 7.

Saint-Barthélemy ; que ces dispositions, ne portent, en elles-mêmes, aucune atteinte à la libre administration de cette collectivité »¹⁷. Il a également jugé que les modalités de calcul de la dotation globale de compensation de Saint-Barthélemy « 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 »¹⁸.

Enfin, concernant l'octroi de mer, le Conseil constitutionnel a estimé dans sa décision n° 2016-549 QPC : « *En application du paragraphe I de l'article 1^{er} de la loi du 2 juillet 2004 mentionnée ci-dessus, les importations de biens et les livraisons de biens en Guadeloupe sont soumises à une taxe dénommée octroi de mer. Son produit, perçu par la région de la Guadeloupe, alimente une dotation globale garantie ainsi qu'une dotation d'équipement local dont le produit est réparti, notamment, entre les communes de la Guadeloupe. Si la commune de Saint-Martin puis, à titre transitoire pour les années 2007 et 2008, la collectivité de Saint-Martin ont ainsi bénéficié d'une fraction du produit de ces dotations, toutefois la fraction du produit de cette taxe alimentant la dotation bénéficiant pour partie à la collectivité de Saint-Martin n'était pas une ressource propre au sens de l'article 72-2 de la Constitution. Dès lors, les dispositions contestées, qui n'ont pas eu pour effet de réduire le montant des ressources propres de la collectivité de Saint-Martin, n'affectent pas l'autonomie financière de cette collectivité d'outre-mer »¹⁹.*

2. – L'application à l'espèce

* S'agissant de l'atteinte alléguée au principe d'autonomie financière des collectivités territoriales, le Conseil constitutionnel a rappelé sa formule de principe : « *selon les trois premiers alinéas de l'article 72-2 de la Constitution : "Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. - Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. - Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre". Il résulte de la combinaison de ces dispositions que les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales sont constituées, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, par le produit des impositions de toutes natures non*

¹⁷ Décision n° 2014-386 QPC du 28 mars 2014, *Collectivité de Saint-Barthélemy (dotation globale de compensation)*, cons. 10.

¹⁸ *Ibidem*, cons. 11.

¹⁹ Décision n° 2016-549 QPC du 1^{er} juillet 2016, *Collectivité de Saint-Martin (dotation globale de compensation)*, paragr. 9.

seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif, mais encore lorsqu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette » (paragr. 6).

En l'espèce, le Conseil constitutionnel a considéré que les « *communes de Guyane ne peuvent agir ni sur le taux ni sur l'assiette de l'octroi de mer* » et que le « *législateur n'a pas non plus déterminé, pour chaque commune, le taux ou la part locale d'assiette de cette imposition* ». Il a jugé que « *le produit de l'octroi de mer ne constitue pas une ressource propre des communes de Guyane* » (paragr. 7). Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'autonomie financière a donc été écarté.

* S'agissant du grief tiré de la violation du principe de libre administration des collectivités territoriales, le Conseil constitutionnel a relevé en l'espèce que si les « *dispositions contestées répartissent le produit de l'octroi de mer affecté à la dotation globale garantie entre la collectivité territoriale de Guyane et les communes de Guyane* », elles « *n'ont pas pour effet de restreindre les ressources des communes de Guyane au point de dénaturer leur libre administration* ». Il en résulte que « *le grief tiré de la méconnaissance du principe de libre administration de ces collectivités doit être écarté* » (paragr. 9).

* S'agissant du grief tiré de l'interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre (posée par la première phrase du cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution), le Conseil constitutionnel a jugé, en l'espèce, que les « *modalités de répartition du produit de l'octroi de mer sont fixées par la loi et non par la collectivité territoriale de Guyane* », de sorte que « *le grief tiré de la méconnaissance du principe d'interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre doit être écarté* » (paragr. 11).

En rejetant ce grief au fond, le Conseil constitutionnel a, pour la première fois, admis que le principe d'interdiction de toute tutelle d'une collectivité sur une autre est au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit au sens de son article 61-1 et qu'il peut, en conséquence, être invoqué à l'appui d'une QPC. Cette solution s'imposait dans la mesure où cette interdiction apparaît comme une déclinaison, voire une garantie, du principe de libre administration des collectivités territoriales.

* S'agissant, enfin, du grief tiré d'une insuffisante compensation fiscale des charges supportées par les communes de Guyane, le Conseil constitutionnel a observé, en l'espèce, que « *le produit de l'octroi de mer n'ayant pas pour fonction de compenser des charges liées à un transfert, à une création ou à une extension de compétence au sens du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, le grief tiré de la méconnaissance de cet alinéa manque en*

fait » (paragr. 12).

C. – Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi

1. – La jurisprudence constitutionnelle relative au principe d'égalité devant la loi

Les décisions du Conseil constitutionnel contrôlant des dispositions au regard du « *principe d'égalité entre collectivités territoriales* », invoqué par les requérantes, sont peu nombreuses.

Selon la jurisprudence, le principe d'égalité devant la loi est applicable entre collectivités appartenant à des catégories différentes si l'objet de la loi ne justifie pas qu'il existe des différences de traitement. Dans sa décision n° 2004-503 DC, le Conseil constitutionnel a ainsi constaté que les écarts existant entre les besoins de personnels techniciens, ouvriers et de service des collèges et lycées et les effectifs réels de ces personnels étaient plus importants dans certaines académies de métropole que dans certaines académies d'outre-mer : ces écarts ne constituaient donc pas, au sens de l'article 73 de la Constitution, des « *caractéristiques et contraintes particulières* » de nature à différer, par rapport à la métropole, le transfert des TOS dans les départements et régions d'outre-mer²⁰.

Dans deux autres décisions, le Conseil constitutionnel a jugé, après avoir relevé que la ville de Paris était soumise à un régime particulier en raison de sa qualité de siège des pouvoirs publics, que cette circonstance ne la plaçait pas dans une situation différente des autres communes au regard de la législation sur le repos dominical, de sorte qu'une répartition particulière des pouvoirs entre la commune et l'État était, dans cette matière, contraire à la Constitution²¹.

Dans ces décisions, le principe d'égalité devant la loi entre collectivités territoriales n'apparaît comme rien d'autre qu'une déclinaison du principe d'égalité devant la loi, énoncé par une formulation de principe bien connue : « *Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi "doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse" ; que 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*

²⁰ Décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004, *Loi relative aux libertés et responsabilités locales*, cons. 15 à 18.

²¹ Décisions n° 2009-588 DC du 6 août 2009, *Loi réaffirmant le principe du repos dominical et visant à adapter les dérogations à ce principe dans les communes et zones touristiques et thermales ainsi que dans certaines grandes agglomérations pour les salariés volontaires*, cons. 23 à 25 ; n° 2016-547 QPC du 24 juin 2016, *Ville de Paris (Dérogations temporaires au repos dominical des salariés des commerces de détail à Paris)*, paragr. 6 à 8.

qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit »²².

Ce principe peut parfois être combiné avec le principe d'égalité devant les charges publiques. Dans la décision n° 2012-290/291 QPC du 25 janvier 2013, le Conseil a jugé que la faiblesse des ressources, notamment fiscales, des départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion, ainsi que les écarts de prix du tabac entre ces collectivités et la métropole, constituaient, au sens de l'article 73 de la Constitution, des « *caractéristiques et contraintes particulières* » de nature à permettre au législateur de confier aux conseils généraux de ces quatre départements les modalités de détermination de l'assiette et du taux du droit de consommation sur les tabacs ainsi que d'en affecter le produit au budget de ces collectivités. Le législateur ayant fixé un cadre objectif et rationnel à cette détermination, le grief tiré de la violation de l'égalité devant la loi et devant les charges publiques a été rejeté²³.

2. – L'application à l'espèce

L'association et les communes requérantes estimaient qu'en édictant une répartition spécifique du produit de l'octroi de mer en Guyane, le législateur avait institué une différence de traitement inconstitutionnelle entre, d'une part, les communes guyanaises et, d'autre part, les autres communes ultra-marines sur le territoire desquelles est perçue cette imposition.

Deux différences de traitement étaient effectivement établies par les dispositions contestées :

– le premier alinéa de l'article 47 de la loi du 2 juillet 2004 prévoit que la fraction du produit de l'octroi de mer affecté à la DGG est partagée entre la collectivité territoriale de Guyane et les communes de Guyane. Si cette disposition distingue la Guyane de trois autres collectivités (Guadeloupe, Martinique et La Réunion), elle n'est pas différente de celle applicable à Mayotte, où la fraction du produit de l'octroi de mer affectée à la DGG est partagée entre le Département et les communes ;

– le second alinéa de l'article 48 de la loi du 2 juillet 2004 fixe la part du produit de l'octroi de mer affectée à la DGG bénéficiant à la collectivité territoriale de Guyane (35 % de la DGG, dans la limite de 27 millions d'euros). Ces dispositions sont spécifiques à la Guyane.

²² Voir la décision n° 2016-547 QPC du 24 juin 2016 précitée, paragr. 5.

²³ Décision n° 2012-290/291 QPC du 25 janvier 2013, *Société Distrivit et autres (Droit de consommation du tabac dans les DOM)*, cons. 5 à 12.

Dans ses observations en défense, le Premier ministre justifiait ces différences de traitement par la situation particulière de la Guyane, notamment « *un contexte social difficile, qui se traduit par d'importantes dépenses au titre du RSA, et par des besoins d'équipements accrus par la géographie du territoire* », le « *retard structurel du territoire en matière d'équipement* » pesant sur les finances de la collectivité (réseaux routier, portuaire, de communications électroniques ; infrastructures scolaires ; alimentation en eau et traitement des eaux ; énergie).

Dans sa décision du 21 octobre 2016 commentée, le Conseil constitutionnel a d'abord caractérisé « *une différence de traitement entre les communes de Guyane et les communes des autres territoires ultra-marins* » : si en application de l'article 47 de la loi du 2 juillet 2004, en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion, la DGG est répartie uniquement entre les communes de ces collectivités, en « *application des dispositions contestées, en Guyane, cette dotation bénéficie, à hauteur de 35 % et dans la limite d'un plafond de 27 millions d'euros, à la collectivité territoriale de Guyane, tandis que les communes perçoivent le solde* » (paragr. 15).

Il a ensuite jugé : « *En adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu tenir compte de la situation particulière de la Guyane et des charges spécifiques auxquelles la collectivité territoriale de Guyane doit faire face en raison des contraintes liées à l'aménagement et au développement de ce territoire et à son contexte économique et social* » (paragr. 16). Le législateur a ainsi établi une différence de traitement « *justifiée par un motif d'intérêt général et en rapport direct avec l'objet de la loi qui est de déterminer les modalités de répartition du produit de l'octroi de mer* » (paragr. 16).

En définitive, après avoir relevé que les dispositions contestées « *ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit* », le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les mots « *la collectivité territoriale* » figurant à la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 47 et le second alinéa de l'article 48 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer, dans leur rédaction résultant de la loi n° 2015-762 du 29 juin 2015 modifiant la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer (paragr. 17).