



Commentaire

Décisions n° 2017-760 DC du 18 janvier 2018

Loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 a été délibéré en conseil des ministres le 27 septembre 2017 et déposé le même jour sur le bureau de l'Assemblée nationale. Après engagement par le Gouvernement de la procédure accélérée, il a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 24 octobre 2017, puis par le Sénat le 9 novembre 2017. Après l'échec de la commission mixte paritaire (CMP) le 13 décembre 2017, il a été adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et le Sénat, respectivement, les 15 et 19 décembre 2017, avant d'être définitivement adopté par l'Assemblée nationale le 21 décembre 2017.

Deux recours ont été formés contre cette loi par plus de soixante députés et plus de soixante sénateurs des groupes « *Les Républicains* » de l'Assemblée nationale et du Sénat. C'est la première fois que le Conseil constitutionnel était saisi d'une loi de programmation des finances publiques, prise sur le fondement de l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution (résultant de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008).

Les deux saisines contestaient uniquement l'article 29 de cette loi. Les députés et les sénateurs requérants estimaient que cet article avait été adopté selon une procédure irrégulière. Les députés requérants contestaient également sur le fond certaines dispositions de cet article, qu'ils jugeaient contraires aux principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales.

Dans sa décision n° 2017-760 DC du 18 janvier 2018, le Conseil constitutionnel a d'abord écarté les griefs de procédure : l'amendement dont sont issues les dispositions contestées, adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, était, à ce stade de la procédure, en relation directe avec des dispositions du projet de loi qui restaient en discussion en première lecture. Son adoption n'a donc pas contrevenu à la règle dite « de l'entonnoir » résultant de l'article 45 de la Constitution, pas plus qu'elle n'a méconnu les exigences constitutionnelles de clarté et de sincérité du débat parlementaire (paragr. 2 à 5).

Le Conseil constitutionnel a ensuite déclaré conformes à la Constitution les trois premiers alinéas du paragraphe I, le paragraphe II, le premier alinéa du paragraphe IV et les paragraphes V et VI de l'article 29.

I. – Présentation de l'article 29 : un dispositif d'association des collectivités territoriales à la réduction du déficit public

Dans sa version soumise au Conseil constitutionnel, l'article 29 de la loi déferée instaure un nouveau dispositif de contractualisation entre les collectivités territoriales et l'État, dont l'objet est de « *consolider la capacité d'autofinancement* » de ces collectivités et d'organiser leur « *contribution à la réduction des dépenses publiques et du déficit public* ».

* Ces dispositions sont prises sur le fondement de l'article 4 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Il convient de rappeler que le contenu des lois de programmation des finances publiques est défini par le chapitre I^{er} de cette loi organique. Les articles 1^{er} et 2 de la loi organique font obligation à la loi de programmation de fixer certaines orientations pluriannuelles des finances publiques, dépourvues de portée normative, énumérées par le législateur organique. À ce domaine obligatoire s'ajoute un domaine facultatif, qui peut comporter deux types de dispositions :

– d'une part, l'avant-dernier alinéa de l'article 2 de la loi organique prévoit que la loi de programmation des finances publiques « *peut comporter des orientations pluriannuelles relatives à l'encadrement des dépenses, des recettes et du solde ou au recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques* ». Il s'agit de dispositions non normatives (autres que celles relevant du domaine obligatoire), qui peuvent être relatives, par exemple, à l'évolution prévisionnelle des taux de dépenses publiques et de prélèvements obligatoires ou à l'évolution des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales ;

– d'autre part, l'article 4 de la loi organique dispose que la loi de programmation « *peut comporter des règles relatives à la gestion des finances publiques ne relevant pas du domaine exclusif des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ainsi qu'à l'information et au contrôle du Parlement sur cette gestion. Ces règles peuvent en particulier avoir pour objet d'encadrer les dépenses, les recettes et le solde ou le recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques. Les dispositions mentionnées au premier alinéa sont présentées de manière distincte des orientations pluriannuelles des finances publiques* ». Il s'agit là, non d'orientations pluriannuelles, mais de dispositions à caractère normatif, telles que, par exemple, la limitation du recours à l'emprunt par certains opérateurs de l'État prévue à l'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, que modifie d'ailleurs l'article 25 de la loi déferée. Cette faculté d'introduire ce type de dispositions a été expressément validée par le Conseil

constitutionnel lorsqu'il a contrôlé la loi organique en 2012 : « *si le contenu facultatif prévu par l'article 4 n'est pas relatif aux "orientations pluriannuelles des finances publiques" et, par suite, ne correspond pas au domaine des lois de programmation des finances publiques tel que défini par le vingt-et-unième alinéa de l'article 34 de la Constitution, le vingt-deuxième alinéa de cet article habilite, toutefois, le législateur à préciser et compléter les dispositions du vingt-et-unième alinéa ; que le législateur organique pouvait définir des catégories de dispositions susceptibles de figurer tant dans la loi de programmation des finances publiques que dans une loi de finances, une loi de financement de la sécurité sociale ou une autre loi ; - (...) en faisant référence aux "règles relatives à la gestion des finances publiques ne relevant pas du domaine exclusif des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ainsi qu'à l'information et au contrôle du Parlement sur cette gestion", le législateur organique a défini un domaine facultatif se bornant à des dispositions relatives à la gestion des finances publiques ainsi qu'à des dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur cette gestion ; qu'une disposition ne se rattachant pas à l'un de ces deux champs ne pourra trouver sa place en loi de programmation des finances publiques ; que, dans ces conditions, l'article 4 n'est pas contraire à la Constitution* »¹.

En l'espèce, l'article 29 de la loi déferée instaure des règles relatives à la gestion des finances publiques, au sens de l'article 4 de la loi organique. Il figure au demeurant au sein du titre II de la loi déferée, intitulé « *Dispositions relatives à la gestion des finances publiques et à l'information et au contrôle du Parlement* ».

* Le **paragraphe I** de cet article précise le périmètre des collectivités intégrées de droit dans le nouveau dispositif de contractualisation avec l'État. Tel est le cas de l'ensemble des régions et des départements ainsi que la collectivité de Corse, des collectivités territoriales de Martinique et de Guyane et de la métropole de Lyon. Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre sont également concernés si leurs dépenses réelles de fonctionnement en 2016 étaient supérieures à 60 millions d'euros. L'exposé des motifs de l'amendement gouvernemental à l'origine de ces dispositions précisait que ce périmètre prend en compte un « *nombre raisonnable de collectivités* » (environ 340 collectivités) tout en couvrant une part significative des dépenses réelles de fonctionnement des administrations publiques locales (APUL) (près de 75 %).

¹ Décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, *Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*, cons. 16 et 17.

Le paragraphe I ouvre par ailleurs la possibilité aux autres collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre de prendre part de manière volontaire au processus de contractualisation avec l'État.

Chaque contrat détermine des objectifs d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et du besoin de financement de la collectivité ou de l'EPCI, ainsi que, pour ceux dont la capacité de désendettement dépasse en 2016 le « *plafond national de référence* » défini au paragraphe I, « *une trajectoire d'amélioration de la capacité de désendettement* ».

Le **paragraphe II** prévoit que les contrats sont signés pour trois ans « *au plus tard à la fin du premier semestre 2018* » et qu'ils couvrent les exercices 2018, 2019 et 2020. Ils sont signés par le représentant de l'État et par le maire ou le président de l'exécutif local, après approbation de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'EPCI à fiscalité propre.

Le **paragraphe III** définit le périmètre des dépenses réelles de fonctionnement prises en compte.

Le **paragraphe IV** prévoit les modalités de fixation du « *niveau maximal* » annuel de dépenses réelles de fonctionnement que la collectivité s'engage à ne pas dépasser. Ce plafond est défini « *sur la base* » du taux de croissance annuel, correspondant à l'objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre. Cet objectif national, qui en lui-même n'est qu'indicatif, est fixé à 1,2 % par le paragraphe III de l'article 13, figurant dans le titre I^{er} (consacré aux « *Orientations pluriannuelles des finances publiques* ») de la loi de programmation.

Par rapport à ce taux de référence, le taux de croissance annuel retenu dans chaque contrat peut être modulé à la baisse ou à la hausse, dans les conditions et limites fixées aux A et B du paragraphe IV :

« A. – *Le taux de croissance annuel peut être modulé à la baisse en tenant compte des trois critères suivants, dans la limite maximale de 0,15 point pour chacun des 1° à 3° du présent A, appliqué à la base 2017 :*

« 1° *La population de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre a connu entre le 1^{er} janvier 2013 et le 1^{er} janvier 2018 une évolution annuelle inférieure d'au moins 0,75 point à la moyenne nationale ;*

« 2° *Le revenu moyen par habitant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est*

supérieur de plus de 15 % au revenu moyen par habitant de l'ensemble des collectivités ;

« 3° Les dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ont connu une évolution supérieure d'au moins 1,5 point à l'évolution moyenne constatée pour les collectivités de la même catégorie ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre entre 2014 et 2016.

« B. – Le taux de croissance annuel peut être modulé à la hausse en tenant compte des trois critères suivants, dans la limite maximale de 0,15 point pour chacun des 1° à 3° du présent B, appliqué à la base 2017 :

« 1° La population de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre a connu entre le 1^{er} janvier 2013 et le 1^{er} janvier 2018 une évolution annuelle supérieure d'au moins 0,75 point à la moyenne nationale ou la moyenne annuelle de logements autorisés ayant fait l'objet d'un permis de construire ou d'une déclaration préalable en application du chapitre Ier du titre II du livre IV du code de l'urbanisme, entre 2014 et 2016, dépasse 2,5 % du nombre total de logements au 1er janvier 2014. Le nombre total de logements est celui défini par le décret pris pour l'application de l'article L. 2334-17 du code général des collectivités territoriales ;

« 2° Le revenu moyen par habitant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est inférieur de plus de 20 % au revenu moyen par habitant de l'ensemble des collectivités ou, pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, la proportion de population résidant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville est supérieure à 25 % ;

« 3° Les dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ont connu une évolution inférieure d'au moins 1,5 point à l'évolution moyenne constatée pour les collectivités de la même catégorie ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre entre 2014 et 2016 ».

Le **paragraphe V** prévoit qu'en cas de dépassement par la collectivité ou l'établissement du plafond de dépenses réelles de fonctionnement, l'État applique une « reprise financière », d'un montant égal à 75 % de l'écart constaté entre le niveau des dépenses exécuté par la collectivité ou l'établissement et l'objectif annuel de dépenses fixé dans le contrat. Cette « reprise » prend la forme d'un prélèvement, selon le cas, sur les attributions du produit des impositions locales perçues par l'État pour le compte des collectivités territoriales ou sur le fonds de soutien exceptionnel à destination des régions prévu à l'article 149 de la n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017. Le montant de ce prélèvement est cependant plafonné à 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de l'année considérée.

Le **paragraphe VI** prévoit les modalités de la reprise financière applicable aux collectivités et établissements qui n'auraient pas signé de contrat avec l'État alors pourtant qu'ils entrent dans le périmètre obligatoire du paragraphe I. Le représentant de l'État leur notifie alors un niveau maximal annuel de dépenses réelles de fonctionnement, défini dans les mêmes conditions que celles décrites ci-dessus. En cas de non-respect en exécution, le montant du prélèvement est égal à la totalité (et non pas à 75 % comme pour les collectivités ayant contractualisé) du dépassement constaté – dans la même limite de 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal.

Le **paragraphe VII** prévoit que le représentant de l'État peut consentir une contrepartie aux collectivités signataires qui respecteraient les objectifs du contrat, sous la forme d'une majoration du taux de subvention pour les opérations bénéficiant de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).

Les **paragraphe VIII, IX et X** prévoient un bilan du dispositif avant le débat d'orientation des finances publiques pour 2020, déterminent l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions et permettent à un décret en Conseil d'État d'en préciser les modalités d'application.

II. – Analyse de constitutionnalité

Selon les députés requérants, ces dispositions méconnaissaient la libre administration et l'autonomie financière des collectivités territoriales garanties par les articles 72 et 72-2 de la Constitution. Ils critiquaient plus particulièrement le paragraphe VI traitant du mécanisme de « *reprise financière* » applicable aux collectivités territoriales qui auraient fait le choix de ne pas signer de contrat avec l'État, mais aussi le principe même du plafonnement des dépenses des collectivités ayant contracté avec lui.

A. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel

Selon l'article 34 de la Constitution, « *la loi détermine les principes fondamentaux : (...) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* ».

Selon le troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution : « *Dans les conditions prévues par la loi, [les] collectivités [territoriales] s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ».

Les contours de la libre administration des collectivités territoriales ont été définis par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, principalement autour de

quelques grandes conditions², parmi lesquelles figure l'autonomie financière (par exemple dans la décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990³).

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. Selon son premier alinéa : « *Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi* ». Selon son troisième alinéa : « *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* ».

Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, ni le principe de libre administration des collectivités territoriales, ni la notion d'autonomie financière consacrée en 2003 par le constituant ne privent le législateur de la faculté de fixer des règles concernant leurs dépenses ou de régir la détermination de leurs recettes.

S'agissant des dépenses des collectivités territoriales, le Conseil constitutionnel juge ainsi, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, que le législateur peut définir des catégories de dépenses qui revêtent pour une collectivité territoriale un caractère obligatoire. Le Conseil constitutionnel rappelle à cet égard que « *le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations et à des charges* », mais uniquement « *à la condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée* »⁴.

Ainsi a-t-il admis que le législateur pouvait, sans méconnaître les articles 72 et 72-2 de la Constitution, soumettre certaines collectivités à l'obligation de compter 20 % de logements sociaux, afin de promouvoir l'objectif de mixité sociale et d'accroissement de la production de logements locatifs sociaux⁵. De la

² 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° 2006-43 DC du 30 novembre 2006, *Loi relative au secteur de l'énergie (GDF-Suez)*, cons. 28 à 31).

³ 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.

⁴ Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, *Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté*, paragr. 34.

⁵ Décision n° 2016-745 DC, préc., paragr. 39.

même manière, le Conseil constitutionnel a admis qu'une commune puisse être sanctionnée financièrement en cas de non respect d'une obligation qui lui a été imposée : le Conseil a ainsi validé la possibilité pour le préfet, en cas de carence de la commune en matière de logements sociaux, de majorer un prélèvement sur les ressources fiscales de la commune, dès lors que ce pouvoir était suffisamment encadré⁶.

S'agissant des recettes des collectivités territoriales, le Conseil constitutionnel écarte toute lecture de la Constitution qui reviendrait à leur reconnaître un pouvoir fiscal propre. Saisi de dispositions ouvrant aux conseils régionaux et à l'assemblée de Corse la faculté d'augmenter le tarif de la taxe intérieure de consommation applicable aux carburants vendus aux consommateurs sur leur territoire, et précisant que les recettes issues de ces majorations devraient être exclusivement affectées au financement d'une infrastructure de transport, il a jugé que les dispositions de l'article 72-2 de la Constitution « *ne garantissent aucun principe d'autonomie fiscale des collectivités territoriales* » (décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, cons. 94).

La portée reconnue à ce jour par la jurisprudence du Conseil constitutionnel à la notion d'autonomie des collectivités territoriales se concentre sur la préservation d'une part déterminante de ressources propres dans l'ensemble de leurs ressources, par référence aux dispositions organiques prises en 2004 pour l'application du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel juge ainsi qu' « *aux termes du troisième alinéa de l'article L.O. 1114-3 du code général des collectivités territoriales, pour chacune des catégories de collectivités territoriales définies à l'article L.O. 1114-1 du même code, "la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003" ; (...) qu'en vertu de ces dispositions organiques, le Conseil constitutionnel ne pourrait que censurer des actes législatifs ayant pour conséquence nécessaire de porter atteinte au caractère déterminant de la part des ressources propres d'une catégorie de collectivités territoriales, tel qu'il est défini par lesdites dispositions ; que, cependant, l'article contesté n'emportera pas, de son seul fait, des conséquences d'une ampleur telle que le degré d'autonomie financière d'une catégorie de collectivités territoriales se dégradera dans une proportion incompatible avec la règle fixée par l'article L.O. 1114-3* »⁷.

Au-delà de cette question des ressources propres, le Conseil constitutionnel juge que, s'il est loisible au législateur de réduire les recettes des collectivités

⁶ Décision n° 2001-452 DC du 6 décembre 2001, *Loi portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier*, cons. 11.

⁷ Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, *Loi de finances pour 2006*, cons. 96.

territoriales, cette réduction ne doit pas atteindre des proportions telles qu'elle affecterait l'autonomie financière au point d'entraver la libre administration⁸.

B. – Application à l'espèce

La contestation de l'article 29 posait la question des marges de manœuvre dont dispose le législateur pour encadrer l'évolution des finances locales par la définition d'une trajectoire pluriannuelle sans méconnaître la libre administration des collectivités territoriales.

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a d'abord rappelé ses formulations de principe en matière de libre administration des collectivités territoriales et d'assujettissement de ces dernières à des obligations définies par la loi (paragr. 10 et 11).

Il s'est ensuite assuré de l'existence d'un motif de nature à justifier le mécanisme contraignant d'encadrement des dépenses réelles de fonctionnement de certaines collectivités territoriales mis en place par les dispositions contestées. Il a jugé à cet égard que « *le législateur a entendu mettre en œuvre "l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques" figurant à l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution* » (paragr. 12).

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, cet alinéa dispose en effet que « *Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ». Si cet objectif d'équilibre s'impose au législateur lorsqu'il définit les orientations pluriannuelles des finances publiques, il résulte de la décision du Conseil constitutionnel que cet objectif peut également être poursuivi par le législateur au moyen de dispositions normatives, telles que celles qui figuraient dans la loi de programmation déferée.

Le Conseil constitutionnel a ensuite relevé que plusieurs garanties légales limitent l'atteinte portée par les dispositions contestées à la libre administration des collectivités territoriales.

Tout d'abord, l'effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement demandé aux collectivités territoriales est défini par référence au taux national de progression de ces dépenses constaté entre 2014 et 2017, égal à 1,2 %. En outre, le dispositif est adapté pour « *tenir compte des contraintes particulières pesant sur les départements et la métropole de Lyon* » en matière de revenu de solidarité

⁸ Cf. par exemple la 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)*, paragr. 9.

active, d'allocation personnalisée d'autonomie et de prestation de compensation du handicap : en application du huitième alinéa du paragraphe I, l'évolution des dépenses de ces collectivités est appréciée en déduisant du montant des dépenses constatées la part supérieure à 2 % liée à la hausse de ces dépenses sociales, qui connaissent un dynamisme particulier sans que ces collectivités ne disposent de réels leviers d'action.

Par ailleurs, le taux de croissance annuel des dépenses réelles de fonctionnement retenu pour chaque collectivité peut être modulé à la hausse pour tenir compte de plusieurs critères définis au B du paragraphe IV : l'évolution de la population et du nombre de logements construits entre 2014 et 2016 ; le fait que le revenu moyen par habitant de la collectivité soit inférieur de plus de 20 % à celui de l'ensemble des collectivités ou que la proportion de population résidant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville y soit supérieure à 25 % ; les efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement réalisés entre 2014 et 2016.

Le Conseil constitutionnel a également souligné que le paragraphe II de l'article 29 permet de demander la conclusion d'un « *avenant modificatif* ». Or, cet avenant est, selon le Conseil, « *susceptible, le cas échéant, de permettre notamment la prise en compte des conséquences des évolutions législatives ou réglementaires affectant le niveau des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités contractantes* » (paragr. 14).

Enfin, le Conseil constitutionnel a examiné les dispositions relatives à la « *reprise financière* », prévues aux paragraphes V et VI, respectivement applicables aux collectivités engagées contractuellement et à celles n'ayant pas contracté. Il a relevé que ces dispositions ne s'appliquent qu'« *à l'issue d'une procédure contradictoire avec le représentant de l'État* » (paragr. 15), faisant ainsi référence aux troisième à cinquième alinéas du paragraphe V⁹. Il a également jugé que, sous « *le contrôle éventuel du juge administratif* », le représentant de l'État « *est tenu de prendre en compte les éléments susceptibles d'affecter la comparaison du niveau des dépenses réelles de fonctionnement de l'année en cause avec celui des exercices précédents* » (même paragr.). Tel est le cas notamment des changements de périmètre des compétences des

⁹ « *Le niveau des dépenses réelles de fonctionnement considéré pour l'application du deuxième alinéa du présent V prend en compte les éléments susceptibles d'affecter leur comparaison sur plusieurs exercices, et notamment les changements de périmètre et les transferts de charges entre collectivité et établissement à fiscalité propre ou la survenance d'éléments exceptionnels affectant significativement le résultat. Le représentant de l'État propose, s'il y a lieu, le montant de la reprise financière.*

« *La collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunalité à fiscalité propre dispose d'un mois pour adresser au représentant de l'État ses observations. Si la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente des observations, le représentant de l'État, s'il y a lieu, arrête le montant de la reprise financière. Il en informe la collectivité ou l'établissement en assortissant cette décision d'une motivation explicite.*

« *Si la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ne s'est pas prononcée dans le délai prescrit, le représentant de l'État arrête le montant de la reprise financière* ».

collectivités territoriales résultant de la loi ou du règlement, des transferts de compétences opérés entre collectivités ou EPCI et de la survenance de certains « *éléments exceptionnels* », mentionnés au troisième alinéa du paragraphe V. Enfin, le montant de la reprise financière en cas de dépassement du plafond de dépense est plafonné : il ne peut, dans le mécanisme contractuel comme dans le dispositif unilatéral, excéder 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de l'année considérée.

En conséquence, le Conseil constitutionnel a jugé que « *le législateur n'a pas porté à la libre administration des collectivités territoriales une atteinte d'une gravité telle que seraient méconnus les articles 72 et 72-2 de la Constitution* » (paragr. 16). Il a donc déclaré conformes à la Constitution les trois premiers alinéas du paragraphe I, le paragraphe II, le premier alinéa du paragraphe IV et les paragraphes V et VI de l'article 29, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle.