

Décision n° 2004-500 DC
du 29 juillet 2004

(Loi organique relative à l'autonomie
financière des collectivités territoriales)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 22 juillet 2004 par le Premier ministre, conformément aux dispositions des articles 46 et 61, alinéa 1^{er}, de la Constitution, de la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution, notamment son article 72-2 ;

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

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 modifiée portant loi organique relative aux lois de finances ;

Vu la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ;

Vu les décisions du Conseil constitutionnel n^{os} 99-409 DC et 99-410 DC du 15 mars 1999 ;

Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a été adoptée sur le fondement du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, aux termes duquel : « 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 » ;

2. Considérant que la loi organique prise en application des dispositions précitées a été adoptée dans le respect des règles de procédure fixées par l'article 46 de la Constitution ; qu'en raison de sa nature, le projet de loi dont elle est issue n'avait pas à être soumis pour avis aux assemblées des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution ; que, du fait de son objet, qui est relatif aux finances des collectivités territoriales, ce projet de loi ne relevait pas davantage des prescriptions du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution aux termes desquelles : « ... les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales... sont soumis en premier lieu au Sénat » ; que, dans ces conditions et sous réserve de ce qui sera dit à propos des provinces de la Nouvelle-Calédonie, la loi organique a été adoptée à l'issue d'une procédure conforme aux règles constitutionnelles ;

- SUR LA CODIFICATION DES DISPOSITIONS DE LA LOI ORGANIQUE :

3. Considérant que l'article 1^{er} de la loi organique procède à des modifications de numérotation du code général des collectivités territoriales, afin d'y insérer les dispositions qu'elle comporte ; que cet article n'appelle aucune remarque de constitutionnalité ;

- SUR LES « CATÉGORIES DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » :

4. Considérant que l'article 2 de la loi organique rédige ainsi l'article L.O. 1114-1 du code général des collectivités territoriales : « Les catégories de collectivités territoriales mentionnées au troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution sont : - 1° Les communes ; - 2° Les départements auxquels sont assimilées la collectivité départementale de Mayotte, la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et les collectivités à statut particulier issues de la fusion d'une ou plusieurs communes et d'un département ; - 3° Les régions et la collectivité territoriale de Corse auxquelles sont assimilées les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution autres que celles mentionnées au 2°, les provinces de la Nouvelle-Calédonie, les collectivités à statut particulier issues de la fusion de départements et de régions et les collectivités mentionnées au dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution » ;

. En ce qui concerne le nombre de catégories :

5. Considérant que, par le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, le constituant a chargé le législateur de définir « pour chaque catégorie de collectivités » la part déterminante que doivent représenter ses ressources propres ; que le législateur organique a retenu les trois catégories que sont les communes, les départements et les régions ; qu'il leur a assimilé, pour l'application de la présente loi, les collectivités dotées d'un statut particulier, notamment celles d'outre-mer ; qu'en agissant ainsi, il n'a pas dénaturé les dispositions précitées de l'article 72-2 de la Constitution ;

. En ce qui concerne les provinces de la Nouvelle-Calédonie :

6. Considérant que, par les décisions du 15 mars 1999 susvisées, le Conseil constitutionnel a jugé que les assemblées de provinces étaient au nombre des institutions de la Nouvelle-Calédonie et que leurs règles d'organisation et de fonctionnement relevaient de la loi organique prévue à l'article 77 de la Constitution ; que, par suite, si les provinces de la Nouvelle-Calédonie sont des collectivités territoriales de la République, elles n'en sont pas moins régies par les dispositions du titre XIII de la Constitution ; qu'il s'ensuit que l'article 72-2 de la Constitution ne leur est pas applicable de plein droit ;

7. Considérant que, s'il était loisible au législateur organique, compétent en application de l'article 77 de la Constitution, d'étendre aux institutions de la Nouvelle-Calédonie des dispositions du titre XII applicables à l'ensemble des autres collectivités territoriales de la République, c'était à la double condition que cette extension ne soit pas contraire aux orientations de l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998, auxquelles le titre XIII de la Constitution confère valeur constitutionnelle, et qu'elle recueille l'avis préalable de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie comme l'exige l'article 77 de la Constitution ; que cette consultation n'a pas eu lieu ; qu'il s'ensuit que la mention des mots « les provinces de la Nouvelle-Calédonie, » au 3° de l'article L.O. 1114-1 du code général des collectivités territoriales est contraire à la Constitution ;

- SUR LES « RESSOURCES PROPRES » :

8. Considérant que l'article 3 de la loi organique, qui donne une nouvelle rédaction à l'article L.O. 1114-2 du code général des collectivités territoriales, définit, au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, la notion de « ressources propres des collectivités territoriales » ; qu'il prévoit que ces ressources « sont constituées du

produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs » ; qu'il précise que, pour les communes, les ressources propres sont augmentées du montant de celles qui bénéficient aux établissements publics de coopération intercommunale ;

9. 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... » ;

10. 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, mais encore lorsqu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette ; que, dès lors, l'article 3 de la loi organique est conforme à la Constitution ;

- SUR L'« ENSEMBLE DES RESSOURCES » ET LA « PART DÉTERMINANTE » :

11. Considérant que l'article 4 de la loi organique, qui donne une nouvelle rédaction à l'article L.O. 1114-3 du code général des collectivités territoriales, définit les ressources des collectivités territoriales auxquelles il convient de rapporter leurs ressources propres afin de mesurer leur degré d'autonomie financière ; qu'il indique, par ailleurs, que, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble de leurs ressources est « déterminante », au sens de l'article 72-2 de la Constitution, lorsqu'elle remplit deux conditions cumulatives ; que la première de ces conditions exige que la part déterminante garantisse « la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui leur sont confiées » ; que la seconde fixe un seuil minimal correspondant au niveau constaté au titre de l'année 2003 ;

12. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale » ; qu'il résulte de cet article comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que, sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative ;

13. Considérant, de plus, qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; qu'à cet égard, le principe de clarté de la loi, qui découle du même article de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi ;

14. Considérant, enfin, qu'en prévoyant que le législateur organique « fixe les conditions » dans lesquelles la règle relative à la part déterminante des ressources propres est « mise en œuvre », le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution lui a nécessairement confié, comme l'a relevé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 décembre 2003 susvisée, la charge de déterminer précisément une part minimale pour chaque catégorie de collectivités territoriales ;

15. Considérant que la première des deux conditions prévues par l'article 4 de la loi déferée, relative à la garantie de la libre administration des collectivités territoriales, outre son caractère tautologique, ne respecte, du fait de sa portée normative incertaine, ni le principe de clarté de la loi ni l'exigence de précision que l'article 72-2 de la Constitution requiert du législateur organique ;

16. Considérant qu'il n'en est pas de même de la seconde condition, relative au seuil minimal ; que celle-ci peut être regardée comme suffisante à satisfaire l'obligation faite à la loi organique, en ce qui concerne la part déterminante, par le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ;

17. Considérant que la définition de l'ensemble des ressources des catégories de collectivités territoriales utilisée pour le calcul de la part des ressources propres ne méconnaît pas la portée de l'habilitation donnée au législateur organique par le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ;

18. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de déclarer contraires à la Constitution, au troisième alinéa de l'article 4 de la loi organique, les mots : « est déterminante, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, lorsqu'elle garantit la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui lui sont confiées. Elle » ;

- SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA GARANTIE D'AUTONOMIE FINANCIÈRE :

19. Considérant que l'article 5 de la loi organique, qui donne une nouvelle rédaction à l'article L.O. 1114-4 du code général des collectivités territoriales, tend à garantir la pérennité de l'autonomie financière des collectivités territoriales ; qu'il prévoit que le Gouvernement transmettra au Parlement, pour une année donnée, au plus tard le 1^{er} juin de la deuxième année qui suit, « un rapport faisant apparaître, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources ainsi que ses modalités de calcul et son évolution » ; qu'il indique que « si, pour une catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres ne répond pas aux règles fixées à l'article L.O. 1114-3, les dispositions nécessaires sont arrêtées, au plus tard, par une loi de finances pour la deuxième année suivant celle où ce constat a été fait » ;

20. Considérant qu'en prévoyant que le rapport transmis par le Gouvernement présentera, pour chaque catégorie de collectivités, non seulement la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources mais également ses « modalités de calcul », le législateur organique a nécessairement voulu que le Parlement soit mis à même de connaître cette part pour chaque collectivité territoriale et d'évaluer ainsi sa capacité de libre administration ;

21. Considérant, en outre, que ces dispositions s'entendent sans préjudice de la possibilité pour le Conseil constitutionnel de censurer, le cas échéant, des actes législatifs ayant pour effet de porter atteinte au caractère déterminant de la part des ressources propres d'une catégorie de collectivités territoriales ;

22. Considérant que, sous ces réserves, les dispositions de l'article 5 de la loi organique n'appellent pas de remarque de constitutionnalité,

D É C I D E :

Article premier.- Sont déclarées contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales :

- les mots : « les provinces de la Nouvelle-Calédonie, » figurant au 3° de l'article L.O. 1114-1 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction issue de l'article 2 de la loi organique ;

- les mots : « est déterminante, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, lorsqu'elle garantit la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui lui sont confiées. Elle » figurant à l'article L.O. 1114-3 du même code dans sa rédaction issue de l'article 4 de la loi organique.

Article 2.- Sous les réserves d'interprétation mentionnées aux considérants 20 et 21, les autres dispositions de la loi organique sont déclarées conformes à la Constitution.

Article 3.- La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 29 juillet 2004, où siégeaient : M. Pierre MAZEAUD, Président, MM. Jean-Claude COLLIARD, Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE, Valéry GISCARD d'ESTAING, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Pierre JOXE et Jean-Louis PEZANT, Mme Dominique SCHNAPPER, M. Pierre STEINMETZ et Mme Simone VEIL.