

Décision n° 2014-397 QPC du 6 juin 2014

Commune de Guyancourt

(Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 2 avril 2014 par le Conseil d'État (décision n° 374873 du 1^{er} avril 2014) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la commune de Guyancourt, portant sur le *b*) du 2° du paragraphe II de l'article L. 2531-13 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Dans sa décision n° 2014-397 QPC du 6 juin 2014, le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions du *b*) du 2°, devenu 3°, du paragraphe II de l'article L. 2531-13 du CGCT contraires à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique

Le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF) a été créé par l'article 14 de la loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes. Ce dispositif de péréquation horizontale spécifique à la région d'Île-de-France a pour objet de contribuer « à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Île-de-France supportant des charges particulières au regard de besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes »¹.

Dans sa décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991, le Conseil constitutionnel a considéré que la création d'un tel fonds était justifiée au regard de la spécificité de la situation de la région d'Île-de-France et n'était pas contraire au principe d'égalité².

Plusieurs fois modifié, le dispositif a connu sa dernière refonte d'ampleur avec l'article 145 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012,

¹ Article L. 2531-12 du CGCT.

² Décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991, *Loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes*, cons. 24 à 26.

qui a entièrement réécrit à cette fin l'article L. 2531-13 du CGCT. Le législateur a entendu « *adapter le FSRIF (...) à la réforme de la fiscalité directe locale* » et, en particulier, à la suppression de la taxe professionnelle. Plus précisément, trois objectifs ont été poursuivis : « *adapter la répartition du FSRIF à la recomposition de la fiscalité directe locale ; améliorer les règles de répartition du fonds dans une optique plus péréquatrice (et) assurer la montée en puissance du fonds à horizon 2015 ainsi que le prévoit la loi de finances pour 2011* »³.

Il faut rappeler que « *jusqu'à la loi de finances pour 2012, le FSRIF était alimenté par deux prélèvements sur les ressources fiscales des communes et des EPCI : l'un en fonction de l'écart entre le potentiel financier par habitant de la commune et le potentiel financier moyen des communes de la région ; l'autre en fonction des bases totales d'imposition à la taxe professionnelle de zone. La loi de finances pour 2012 adapte le dispositif du FSRIF aux conséquences de la réforme de la fiscalité locale et supprime le deuxième prélèvement au fonds. De ce fait, les EPCI sont désormais exclus du fonds, d'autant qu'ils ont désormais vocation à participer au nouveau fonds de péréquation des recettes fiscales communales et intercommunales (FPIC). De plus, la loi fixe désormais un objectif annuel de ressources au fonds* »⁴ afin d'accroître l'ampleur de la péréquation qui en découle. En ce sens, le paragraphe I de l'article L. 2531-13 du CGCT prévoit que « *les ressources du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France en 2012, 2013, 2014 et 2015 sont fixées, respectivement, à 210, 230, 250 et 270 millions d'euros* ».

La péréquation a été accentuée, notamment par l'accroissement du nombre des communes contributrices. En ce sens, le 1^o du paragraphe II de l'article L. 2531-13 prévoit que « *sont contributrices au fonds les communes de la région d'Île-de-France dont le potentiel financier par habitant est supérieur au potentiel financier moyen par habitant des communes de la région d'Île-de-France* », alors qu'auparavant seules les communes dont le potentiel financier dépassait le potentiel financier moyen d'au moins 25 % étaient contributrices. À l'occasion de la réforme opérée par la loi de finances pour 2012, le législateur a également supprimé l'exonération de toute contribution au fonds dont bénéficiaient les communes percevant la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale.

Le 2^o du paragraphe II prévoit que le prélèvement est réparti entre les communes contributrices en proportion du carré de leur écart relatif entre le potentiel financier par habitant de la commune et le potentiel financier moyen par habitant des communes de la région d'Île-de-France, multiplié par la population de la commune.

³ Exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2012, déposé le 28 septembre 2011.

⁴ Circulaire du 4 mai 2012 du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, n° COT/B/12/20964/C.

Pour rendre plus acceptable la charge supportée par chaque commune contributrice résultant de la montée en puissance du fonds à l'horizon 2015, la loi de finances pour 2012 a prévu plusieurs mécanismes correcteurs :

– le prélèvement au titre du fonds ne peut excéder 10 % des dépenses réelles de fonctionnement exposées par la commune au cours de l'avant-dernier exercice budgétaire, en vertu du *a*) du 2° du paragraphe II (il s'agit là d'un dispositif classique de plafonnement des prélèvements au profit des fonds de péréquation) ;

– le prélèvement ne pouvait dépasser 120 % en 2012, 130 % en 2013, 140 % en 2014 et, à compter de 2015, 150 % du montant du prélèvement opéré au titre de l'année 2009, en vertu du *b*) du 2° du paragraphe II (le dispositif initial qui prévoyait un plafonnement à 150 % dès 2012 a été modifié par un amendement introduit à l'Assemblée nationale et destiné « à améliorer le lissage dans le temps de l'augmentation des prélèvements au FSRIF »⁵) ;

– le prélèvement supporté par les communes qui contribuent au fonds pour la première fois est divisé par deux la première année, en vertu du *c*) du 2° du paragraphe II.

À ces trois premières règles de plafonnement prévues par la loi de finances pour 2012, le législateur a successivement ajouté plusieurs autres règles :

– pour l'année 2012, lorsqu'une commune est à la fois contributrice et bénéficiaire du fonds, le montant de son prélèvement ne peut excéder celui de son attribution, en vertu du *d*) du 2° du paragraphe II⁶. Les communes bénéficiant de cette correction en 2012 ont ensuite droit à un abattement de leur prélèvement à hauteur de 50 % en 2013 et 25 % en 2014⁷ ;

– les communes de la région d'Île-de-France qui figurent parmi les 150 premières communes classées l'année précédente en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges, conformément au 1° de l'article L. 2334-18-4 du CGCT, ne supportent aucun prélèvement au titre du fonds, en vertu du *e*) du 2° du paragraphe II⁸.

⁵ Amendement n° II - 183 Rect. présenté par MM. Bernard Carayon et Gilles Carrez.

⁶ Disposition introduite par l'article 25 de la loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012.

⁷ Modification du *d*) du 2° du paragraphe II introduite par l'article 112 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

⁸ Disposition introduite par l'article 112 de la loi de finances pour 2013 précitée.

Enfin, l'article 134 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, qui a modifié les critères de calcul de la répartition du prélèvement entre les communes contributrices, a également apporté une modification au premier critère de plafonnement (*a*) du 2° devenu 3° du paragraphe II), en le portant de 10 % à 11 % des dépenses de fonctionnement, et a ajouté un sixième critère de plafonnement : lorsque la hausse du prélèvement d'une année sur l'autre excède 25 %, alors cette hausse est limitée à la moitié de la proportion excédant ce seuil (*f*) du 3° du paragraphe II).

Chacun des dispositifs de plafonnement instaurés par le législateur modifie les conditions dans lesquelles la contribution des communes au fonds est établie. Le dispositif contesté, en particulier, a eu pour conséquence un écrêtement de la contribution pour 34 des 137 communes contributrices en 2012, pour 24 des 135 communes contributrices en 2013, et doit avoir cet effet pour 19 des 139 communes contributrices en 2014.

Non seulement le Conseil constitutionnel avait eu l'occasion de contrôler la loi du 13 mai 1991 précitée, mais, à l'occasion de l'examen de la loi de finances pour 2014, il a spécifiquement examiné les modifications introduites dans le paragraphe II de l'article L. 2531-13 du CGCT par l'article 134 de cette loi. Après avoir considéré « *que les critères de plafonnement des prélèvements sur les ressources des communes et des établissements publics de coopération intercommunale sont objectifs et rationnels ; qu'ils sont en lien avec l'objectif poursuivi* », il a jugé qu'il n'en résultait aucune rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques et qu'il n'était pas davantage porté atteinte à l'autonomie financière des communes⁹. Toutefois, la déclaration de conformité à la Constitution a porté uniquement sur les modifications introduites par l'article 134 de la loi de finances pour 2014. Par conséquent, les dispositions qui font l'objet de la décision commentée, introduites au *b*) du 2° du paragraphe II par la loi de finances pour 2012 et non modifiées depuis, n'avaient pas été déclarées conformes à la Constitution dans les motifs et le dispositif de l'une des décisions du Conseil.

B. – Origine de la QPC et question posée

Par une décision du 7 juin 2013, le préfet des Yvelines a notifié à la commune de Guyancourt l'arrêté du préfet de la région d'Île-de-France en date du 30 avril 2013 fixant le montant de la contribution de cette commune au FSRIF pour l'exercice 2013 à la somme de 1 980 330 €

⁹ Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013 *Loi de finances pour 2014*, cons. 134.

Le 26 juillet 2013, la commune a saisi le tribunal administratif (TA) de Versailles d'une demande tendant à l'annulation de cette décision du 7 juin 2013 ainsi que de l'arrêté du 30 avril 2013. À cette occasion, elle a soulevé une QPC portant sur le *b*) du 2° du paragraphe II de l'article L. 2531-13 du CGCT. Par une ordonnance du 21 janvier 2014, la présidente de la 1^{ère} chambre du TA de Versailles a transmis la QPC au Conseil d'État¹⁰.

Dans sa décision du 1^{er} avril 2014 (n° 374873), le Conseil d'État a renvoyé cette QPC au Conseil constitutionnel en retenant que le moyen tiré de ce que le *b*) du 2° du paragraphe II de l'article L. 2531-13 du CGCT « *porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, et notamment au principe d'égalité devant les charges publiques, soulève une question présentant un caractère sérieux* ».

Selon la commune requérante, en prévoyant un plafonnement du prélèvement au profit du FSRIF au bénéfice des seules communes ayant contribué à ce fonds en 2009, les dispositions contestées méconnaissaient le principe d'égalité devant les charges publiques. Le législateur aurait institué sans aucune limitation de durée une différence de traitement injustifiée entre les communes selon qu'elles étaient ou non contributrices au fonds en 2009. Le critère de distinction retenu par le législateur ne serait pas rationnel au regard de l'objectif poursuivi.

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

La QPC dont était saisi le Conseil constitutionnel renvoyait au *b*) du 2° du paragraphe II, alors que ces dispositions avaient été recodifiées, par l'article 134 de la loi de finances pour 2014, au *b*) du 3° du paragraphe II, sans que leur rédaction n'ait été modifiée. Comme il avait déjà eu l'occasion de le faire dans la décision n° 2010-71 QPC du 26 novembre 2010¹¹, qui présentait la même caractéristique de modification de la référence des dispositions contestées sans que celles-ci soient modifiées, le Conseil a donc procédé à l'examen (cons. 1) et à la déclaration d'inconstitutionnalité (art. 1^{er} du dispositif) du « *b*) du 2°, devenu 3°, du paragraphe II de l'article L. 2531-13 du code général des collectivités territoriales ».

A. – La jurisprudence constitutionnelle relative au principe d'égalité devant la loi et devant les charges publiques

En matière de législation relative aux dispositifs de péréquation entre collectivités territoriales, le Conseil constitutionnel contrôle le respect des

¹⁰ TA Versailles, ord., 21 janvier 2014, n° 1304618.

¹¹ Décision n° 2010-71 QPC du 26 novembre 2010, Mlle Danielle S. (*Hospitalisation sans consentement*).

exigences d'égalité devant la loi et les charges publiques qui résultent des articles 6 et 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Dans sa décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991 précitée, le Conseil constitutionnel a précisé les conditions de la conformité au principe d'égalité des dispositifs de péréquation. Pour examiner le moyen tiré de l'atteinte au principe d'égalité invoqué par les auteurs des saisines à l'encontre des dispositions législatives instituant le FSRIF, le Conseil a rappelé son considérant de principe aux termes duquel : « *le principe constitutionnel 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 qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit* »¹². En l'espèce, la région d'Île-de-France présente, en ce qui concerne la situation des communes urbaines au regard des besoins sociaux de leur population, des traits spécifiques. En outre, la répartition des emplois entre le centre et la périphérie entraîne une distribution très inégale du potentiel fiscal des communes à population équivalente, et il en découle d'importants écarts dans les niveaux d'équipement et de service que les communes sont en mesure d'offrir à leurs habitants. Dès lors, le Conseil a considéré que « *l'ampleur et le cumul de ces éléments justifient que le législateur institue pour la région d'Île-de-France, indépendamment de la création de la dotation de solidarité urbaine, un mécanisme intercommunal de redistribution de ressources ayant pour objet de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans celles des communes qui supportent des charges particulières sans disposer d'un potentiel fiscal par habitant élevé* »¹³. Par suite, le Conseil a jugé que « *la création d'un mécanisme de solidarité financière intercommunale propre à la région d'Île-de-France, n'est pas contraire au principe d'égalité* »¹⁴.

Saisi d'une disposition qui instaurait des enveloppes de dotation péréquatrice distinctes au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF), pour les départements urbains d'une part, et pour les départements ruraux d'autre part, et à laquelle il était reproché de ne pas tenir compte des écarts de ressources et de charges entre les départements, le Conseil constitutionnel a considéré, dans sa décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004, « *qu'il est loisible au législateur de mettre en œuvre la péréquation financière entre ces collectivités en les regroupant par catégories, dès lors que la définition de celles-ci repose sur des critères objectifs et rationnels* »¹⁵ et a recherché si le législateur n'avait pas commis d'erreur manifeste d'appréciation :

¹² Décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991, *Loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes*, cons. 23.

¹³ *Ibid.*, cons. 25.

¹⁴ *Ibid.*, cons. 26.

¹⁵ Décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004, *Loi de finances pour 2005*, cons. 29.

« Considérant (...) que, pour répartir la dotation de fonctionnement minimale entre les départements non urbains, le législateur a conservé le critère lié à la longueur de la voirie et remplacé la notion de potentiel fiscal par la notion plus large de potentiel financier ; que, pour la répartition de la dotation de péréquation urbaine, il a retenu un indice synthétique de ressources et de charges déterminé par la combinaison de plusieurs critères qu'il a énumérés, à savoir, outre le potentiel financier, le nombre des bénéficiaires d'aides au logement, celui des allocataires du revenu minimum d'insertion, ainsi que le revenu moyen par habitant ;

« Considérant qu'en tenant spécialement compte des charges supportées par les départements ruraux au titre de la gestion de l'espace, et de celles pesant sur les départements urbains au titre des difficultés sociales, le législateur n'a pas entaché son appréciation d'une erreur manifeste »¹⁶.

Plus récemment, saisi des fonds de péréquation départemental et régional de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) mis en place par la loi de finances pour 2010, le Conseil constitutionnel a rappelé, dans sa décision du 29 décembre 2009, « qu'il est loisible au législateur de mettre en œuvre la péréquation financière entre ces collectivités en les regroupant par catégories, dès lors que la définition de celles-ci repose sur des critères objectifs et rationnels ; que cette péréquation peut corriger non seulement les inégalités affectant les ressources, mais également les inégalités relatives aux charges ; qu'elle peut également être mise en œuvre par une dotation de l'État ou grâce à un fonds alimenté par des ressources des collectivités territoriales »¹⁷.

Le principe d'égalité ne s'oppose donc pas à ce que le législateur instaure des dispositifs de péréquation par catégories de collectivités, dès lors que ces dispositifs reposent sur des critères objectifs et rationnels et qu'ils n'ont pas de conséquences manifestement contraires à l'objectif poursuivi.

Dans sa décision n° 2012-255/265 QPC du 29 juin 2012, le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution les dispositions de l'article L. 3334-18 du CGCT, qui instituent un fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux. Le Conseil a relevé que le législateur a « entendu assurer une redistribution de ces recettes qui sont réparties très inégalement à l'échelle du territoire national »¹⁸. La liste des départements devant contribuer à ce fonds ainsi que le montant de leur versement sont déterminés en fonction de

¹⁶ *Ibid.*, cons. 30 et 31.

¹⁷ Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, cons. 67.

¹⁸ Décision n° 2012-255/265 QPC du 29 juin 2012, *Départements de la Seine-Saint-Denis et du Var (Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements)*, cons. 8.

critères fondés sur les inégalités affectant le montant et la croissance des recettes de droits de mutation à titre onéreux des départements. Un plafond de versements est fixé par la loi. La liste des départements bénéficiaires et le montant perçu sont déterminés en fonction du potentiel financier, partiellement pondéré par le critère de la population départementale et par celui de l'importance des droits de mutation à titre onéreux perçus dans chaque département. Le Conseil constitutionnel a jugé que tous ces critères de détermination des départements contributeurs et bénéficiaires comme les critères de redistribution retenus sont objectifs et rationnels. Il a également jugé qu'ils sont en lien direct avec l'objectif poursuivi par le législateur de redistribution des recettes provenant de la part départementale des droits de mutation à titre onéreux. Il a donc considéré « *qu'il n'en résulte pas de rupture caractérisée de l'égalité des collectivités territoriales devant les charges publiques* »¹⁹.

Le Conseil constitutionnel ne se borne pas à une appréciation globale du dispositif de péréquation qu'il doit examiner : il procède à un examen des différents critères mis en œuvre, que ce soit pour la contribution au fonds ou pour son attribution. En ce sens, dans sa décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013²⁰, le Conseil a contrôlé les dispositions de la loi de finances pour 2014 qui ont relevé le taux du plafonnement spécifique du prélèvement au titre du FSRIF de 10 % à 11 % des dépenses réelles de fonctionnement de la commune et le taux du plafonnement cumulé du prélèvement au titre du FSRIF et du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales de 11 % à 13 % des ressources fiscales. Le Conseil a jugé que les critères de plafonnement des prélèvements sur les ressources des communes sont objectifs et rationnels et qu'ils sont en lien avec l'objectif poursuivi. Il a décidé qu'il n'en résulte pas de rupture caractérisée de l'égalité des communes devant les charges publiques.

Enfin, sans que cela ait précisément trait à un dispositif de péréquation, le Conseil constitutionnel a également déjà eu l'occasion de contrôler, au regard du principe d'égalité devant les charges publiques, des dispositions relatives à la détermination des montants perçus ou dus par des collectivités territoriales retenant un traitement différent selon la date à laquelle les collectivités commençaient à se voir appliquer le dispositif.

Dans la décision n° 2013-323 QPC du 14 juin 2013²¹, le Conseil s'est prononcé sur des dispositions législatives permettant de calculer une répartition des montants au titre de la dotation de compensation de la réforme de la taxe

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, *Loi de finances pour 2014*, cons. 136 et 137.

²¹ Décision n° 2013-323 QPC du 14 juin 2013, *Communauté de communes Monts d'Or Azergues (Répartition de la DCRTP et du FNGIR des communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre lors de la modification du périmètre des établissements)*.

professionnelle (DCRTP) et des prélèvements et des versements au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) entre des EPCI en cas de transfert d'une commune d'un EPCI à un autre. Or, alors que ces règles de répartition avaient été modifiées par le législateur, celui-ci avait prévu de réserver l'application de ces nouvelles règles aux transferts de communes entre EPCI postérieurs à la nouvelle loi, les anciens transferts ne donnant pas lieu à un nouveau calcul de la répartition des prélèvements et versements en vertu des nouveaux critères. Le Conseil constitutionnel avait donc relevé *« qu'en conséquence, à compter de l'année 2012, la différence de traitement entre les établissements publics de coopération intercommunale repose uniquement sur la date à laquelle la modification de leur périmètre est intervenue et n'est pas limitée dans le temps ; que, s'il était loisible au législateur de procéder, dès 2012, à la substitution de nouveaux critères aux précédents critères qu'il avait retenus pour la répartition des montants de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et des prélèvements ou versements au titre du Fonds national de garantie individuelle des ressources en cas de modification de périmètre, fusion, scission ou dissolution d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale et de laisser subsister à titre transitoire une différence de régime selon la date de cette modification, il ne pouvait, compte tenu de l'objet de cette dotation et de ce Fonds, laisser subsister une telle différence de façon pérenne, sans porter une atteinte caractérisée à l'égalité devant les charges publiques entre les communes et entre les établissements publics de coopération intercommunale »*²².

B. – L'application à l'espèce

Après avoir rappelé l'objet du FSRIF et la croissance annuelle des ressources de ce fonds pour la période 2012-2015 (cons. 4), le Conseil constitutionnel a relevé *« que, par les dispositions contestées, le législateur a introduit un dispositif de plafonnement de la croissance du prélèvement sur les ressources communales au titre du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France applicable aux seules communes contributrices à ce fonds en 2009 »* (cons. 5).

Le Conseil a alors recherché l'objectif poursuivi par le législateur et les critères sur lesquels il s'était fondé pour prévoir ce dispositif de plafonnement de la croissance du prélèvement sur les ressources de certaines communes au titre du FSRIF. Il ressortait des travaux préparatoires que le mécanisme devait permettre de *« lisser dans le temps l'augmentation des prélèvements au FSRIF pour les communes contributrices »*²³ et que la référence à l'année 2009 était dictée par

²² *Ibid.*, cons. 10.

²³ MM. François Marc et Pierre Jarlier, *Annexe n° 23 au rapport général sur le projet de loi de finances pour 2012 adopté par l'Assemblée nationale*, Sénat, n° 107 (session ordinaire 2011-2012), 17 novembre 2011, p. 75.

des considérations relatives aux méthodes de calcul des contributions des communes : « *La loi de finances pour 2011 a permis d'apporter les ajustements nécessaires à la répartition du fonds pour l'année 2011, année transitoire dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle. En attendant la redéfinition du potentiel financier en 2012, le choix a été fait de reprendre les bases et les taux de taxe professionnelle 2009 pour le calcul des contributions et des attributions du fonds* »²⁴. Le Conseil a donc considéré « *que le législateur a ainsi entendu limiter les conséquences de l'augmentation progressive des montants prélevés au titre du fonds entre 2012 et 2015 et retenir comme année de référence la dernière année précédant la réforme de la taxe professionnelle, laquelle a eu pour conséquence des modifications des paramètres de calcul des prélèvements au profit du fonds* » (cons. 5).

Le Conseil constitutionnel a également relevé que, parallèlement, le législateur a prévu plusieurs autres mécanismes correcteurs destinés à atténuer la charge supportée par chaque commune contributrice au fonds, mécanismes introduits successivement par la loi de finances pour 2012, la loi de finances rectificative pour 2012 du 14 mars 2012, la loi de finances pour 2013 et enfin la loi de finances pour 2014.

Enfin, le Conseil constitutionnel a relevé que « *le législateur a réservé aux seules communes contributrices en 2009 le bénéfice du dispositif de plafonnement de la croissance du prélèvement des communes au fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France instauré par les dispositions contestées* » et que « *la différence de traitement ainsi instituée entre les communes repose uniquement sur la date à laquelle elles ont commencé à contribuer au fonds* » (cons. 6).

Le dispositif de plafonnement de la croissance du prélèvement sur les ressources des communes qui était contesté, bien qu'évolutif de 2012 à 2015, n'était donc pas limité dans le temps et créait une différence de traitement substantielle et pérenne entre les communes contributrices. Selon un raisonnement similaire à celui de la décision n° 2013-323 QPC du 14 juin 2013 précitée, le Conseil a jugé « *que, s'il était loisible au législateur de prévoir, à titre transitoire, dans le cadre de la mise en œuvre des nouvelles règles de plafonnement des contributions des communes, un dispositif spécifique réservé aux seules communes contributrices en 2009, il ne pouvait, compte tenu de l'objet de ce fonds, laisser subsister de façon pérenne une telle différence de traitement sans porter une atteinte caractérisée à l'égalité devant les charges publiques entre les communes contributrices au fonds* » (cons. 6). Le Conseil a ainsi fait droit à l'argumentation de la commune requérante, qui faisait valoir que la différence de traitement instaurée par le législateur entre les communes selon qu'elles

²⁴ *Ibid*, p. 73.

contribuaient ou non déjà au fonds en 2009 n'était pas transitoire. Indépendamment de la possibilité pour le législateur de faire le choix, pour les années à venir, de l'évolution des ressources globales du FSRIF qu'il souhaite, les dispositions contestées demeurent applicables, et leur application crée une rupture d'égalité devant les charges publiques entre les communes contributrices, même dans l'hypothèse où les ressources globales du FSRIF cesseraient de croître.

Le Conseil a donc déclaré contraire à la Constitution le « *b) du 2°, devenu 3°, du paragraphe II de l'article L. 2531-13 du code général des collectivités territoriales* ».

Pour déterminer les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité, le Conseil a pris en considération :

– le fait que le montant du prélèvement de chacune des communes contributrices est arrêté chaque année au printemps, en fonction des données communiquées en début d'année²⁵, et que le préfet de la région d'Île-de-France notifie à chaque commune le prélèvement, qui fait l'objet d'une retenue à la source sur les recettes fiscales de ces communes en étant imputé sur les attributions mensuelles qui leur sont versées en application de l'article L. 2332-2 du CGCT ;

– le fait que le dispositif de plafonnement censuré s'applique à un montant global prélevé préfixe et, par conséquent, que sa suppression entraîne une modification des calculs pour l'ensemble des communes contributrices (sans préjudice d'éventuels mécanismes de plafonnement combiné au titre du FSRIF et du FPIC pouvant alors trouver à s'appliquer à certaines communes).

Le Conseil a donc jugé « *qu'une déclaration d'inconstitutionnalité qui aurait pour effet d'imposer la révision du montant des prélèvements opérés au titre du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France auprès de l'ensemble des communes contributrices pour l'année en cours et les années passées aurait des conséquences manifestement excessives* » (cons. 8). Dès lors, le Conseil a fait le choix de reporter la date de l'abrogation des dispositions contestées au 1^{er} janvier 2015, ce qui doit permettre à la fois de ne pas remettre en cause les prélèvements opérés au titre de l'année 2014 et de donner au législateur la possibilité d'intervenir à l'occasion des textes financiers à venir. Le Conseil a également précisé « *que les montants prélevés au titre du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France pour les années 2012, 2013 et 2014 ne peuvent être contestés sur le fondement de cette inconstitutionnalité* » (cons. 8).

²⁵ Voir sur ce point, outre la circulaire du 4 mai 2012 précitée, les circulaires (NOR :INT/B/1310092C) du 18 avril 2013 et (NOR : INT/B/1410119N) du 20 mai 2014