

Décision n° 2017-760 DC
du 18 janvier 2018

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

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 sous le n° 2017-760 DC, le 22 décembre 2017, par MM. Christian JACOB, Damien ABAD, Mme Emmanuelle ANTHOINE, M. Thibault BAZIN, Mmes Valérie BAZIN-MALGRAS, Valérie BEAUVAIS, M. Jean-Claude BOUCHET, Mme Valérie BOYER, MM. Xavier BRETON, Fabrice BRUN, Gilles CARREZ, Jacques CATTIN, Dino CINIÉRI, Éric CIOTTI, Pierre CORDIER, François CORNUT-GENTILLE, Mme Marie-Christine DALLOZ, MM. Rémi DELATTE, Vincent DESCOEUR, Éric DIARD, Julien DIVE, Mme Marianne DUBOIS, MM. Pierre-Henri DUMONT, Daniel FASQUELLE, Jean-Jacques FERRARA, Laurent FURST, Claude de GANAY, Mme Annie GENEVARD, MM. Claude GOASGUEN, Philippe GOSSELIN, Jean-Claude GRELLIER, Michel HERBILLON, Patrick HETZEL, Sébastien HUYGHE, Mmes Brigitte KUSTER, Valérie LACROUTE, MM. Guillaume LARRIVÉ, Marc LE FUR, Mme Constance LE GRIP, M. Sébastien LECLERC, Mmes Geneviève LEVY, Véronique LOUWAGIE, MM. Gilles LURTON, Olivier MARLEIX, Jean-Louis MASSON, Gérard MENUÉL, Mme Frédérique MEUNIER, MM. Maxime MINOT, Jérôme NURY, Jean-François PARIGI, Éric PAUGET, Guillaume PELTIER, Bernard PERRUT, Mme Bérengère POLETTI, MM. Didier QUENTIN, Alain RAMADIER, Frédéric REISS, Bernard REYNÈS, Vincent ROLLAND, Raphaël SCHELLENBERGER, Éric STRAUMANN, Jean-Charles TAUGOURDEAU, Pierre VATIN, Patrice VERCHÈRE, Charles de la VERPILLIÈRE, Arnaud VIALA, Michel VIALAY, Jean-Pierre VIGIER, Stéphane VIRY, Éric WOERTH et Charles de COURSON, députés.

Il a également été saisi le même jour, par MM. Bruno RETAILLEAU, Pascal ALLIZARD, Serge BABARY, Jérôme BASCHER, Philippe BAS, Mmes Martine BERTHET, Christine BONFANTIDOSSAT, MM. François BONHOMME, Bernard BONNE, Mme Pascale BORIES, M. Gilbert BOUCHET, Mme Céline BOULAY-ESPÉRONNIER, MM. Yves BOULOUX, Jean-Marc BOYER, Max

BRISSON, François-Noël BUFFET, Mmes Agnès CANAYER, Anne CHAIN-LARCHÉ, MM. Patrick CHAIZE, Pierre CHARON, Alain CHATILLON, Mme Marie-Christine CHAUVIN, M. Guillaume CHEVROLLIER, Mme Marta de CIDRAC, MM. Pierre CUYPERS, Philippe DALLIER, René DANESI, Mme Laure DARCOS, MM. Mathieu DARNAUD, Gérard DÉRIOT, Mmes Jacky DEROMEDI, Chantal DESEYNE, Catherine DI FOLCO, MM. Philippe DOMINATI, Alain DUFAUT, Laurent DUPLOMB, Mmes Dominique ESTROSI SASSONE, Jacqueline EUSTACHE-BRINIO, MM. Michel FORISSIER, Bernard FOURNIER, Christophe-André FRASSA, Pierre FROGIER, Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, M. Jacques GENEST, Mme Colette GIUDICELLI, MM. Daniel GREMILLET, François GROSDIDIER, Mme Pascale GRUNY, MM. Charles GUENÉ, Alain HOUPERT, Jean-Raymond HUGONET, Benoît HURÉ, Jean-François HUSSON, Mmes Corinne IMBERT, Muriel JOURDA, MM. Roger KAROUTCHI, Guy-Dominique KENNEL, Mmes Élisabeth LAMURE, Christine LANFRANCHI-DORGAL, Florence LASSARADE, M. Daniel LAURENT, Mme Christine LAVARDE, MM. Antoine LEFÈVRE, Dominique de LEGGE, Ronan LE GLEUT, Jean-Pierre LELEUX, Sébastien LEROUX, Henri LEROY, Mmes Brigitte LHERBIER, Vivette LOPEZ, MM. Didier MANDELLI, Jean-François MAYET, Mme Marie MERCIER, MM. Sébastien MEURANT, Alain MILON, Mme Patricia MORHET-RICHAUD, MM. Philippe MOUILLER, Philippe NACHBAR, Claude NOUGEIN, Olivier PACCAUD, Jean-Jacques PANUNZI, Philippe PAUL, Philippe PEMEZEC, Cédric PERRIN, Stéphane PIEDNOIR, Jackie PIERRE, François PILLET, Rémy POINTEREAU, Ladislas PONIATOWSKI, Mme Isabelle RAIMOND-PAVERO, MM. Michel RAISON, Jean-François RAPIN, André REICHARDT, Charles REVET, René-Paul SAVARY, Michel SAVIN, Bruno SIDO, Jean SOL, Mme Catherine TROENDLÉ, MM. Michel VASPART et Jean-Pierre VOGEL, sénateurs.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l’ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, ensemble la décision du Conseil constitutionnel n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012 ;

– les observations du Gouvernement, enregistrées le 12 janvier 2018 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. Les députés et les sénateurs requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Ils contestent la conformité à la Constitution de la procédure d'adoption de l'article 29 de cette loi de programmation des finances publiques. Les députés requérants contestent également certaines dispositions de cet article.

– Sur la procédure d'adoption de l'article 29 :

2. Les requérants soutiennent que les dispositions de l'article 29 ont été introduites en nouvelle lecture, en violation de l'article 45 de la Constitution. Ils estiment également que, compte tenu des conditions dans lesquelles a été déposé, à l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, l'amendement dont ces dispositions sont issues, les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ont été méconnues.

3. Il ressort de l'économie de l'article 45 de la Constitution, notamment de la première phrase de son premier alinéa aux termes de laquelle : « *Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique* », que les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion. Toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle.

4. L'article 29, qui relève de la partie de la loi de programmation des finances publiques relative à la gestion des finances publiques et à l'information et au contrôle du Parlement, définit 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* ». À cette fin, cet article prévoit notamment la fixation pour chaque collectivité d'un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, sa modulation selon certains critères et l'application d'une « *reprise financière* » si l'exécution budgétaire ne respecte pas cet objectif. Si cette rédaction de l'article 29 résulte de l'adoption d'un amendement en nouvelle lecture en séance publique à l'Assemblée nationale, cet amendement était, à ce stade de la procédure, en relation directe avec les paragraphes IV et V de l'article 10, figurant dans la partie de la loi relative aux orientations pluriannuelles des finances publiques, qui prévoyait la définition par la loi des modalités de cette contractualisation et l'instauration de dispositifs correctifs et incitatifs. Or, ces paragraphes étaient encore en discussion.

5. Par conséquent, l'article 29, dont les conditions d'adoption n'ont pas méconnu les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, a été adopté selon une procédure conforme à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 29 :

6. En application du paragraphe I de l'article 29, les régions, la collectivité de Corse, les collectivités territoriales de Martinique et de Guyane, les départements et la métropole de Lyon, ainsi que, lorsque leurs dépenses réelles de fonctionnement ont excédé 60 millions d'euros en 2016, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concluent avec l'État un contrat visant à consolider leur capacité d'autofinancement et à organiser leur contribution à la réduction des dépenses publiques et du déficit public. Les autres collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent demander au représentant de l'État la conclusion d'un tel contrat. Conclu pour une durée de trois ans couvrant les exercices 2018, 2019 et 2020, chaque contrat détermine des objectifs d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, du besoin de financement et, le cas échéant, de la capacité de désendettement de la collectivité ou de l'établissement.

7. En application du paragraphe IV, le niveau maximal annuel des dépenses réelles de fonctionnement auquel la collectivité ou l'établissement s'engage chaque année est déterminé par le contrat « *sur la base* » du taux de croissance annuel, fixé à 1,2 % par le paragraphe III de l'article 13, correspondant à l'objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs

groupements à fiscalité propre. 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 de l'article 29. Le paragraphe V prévoit qu'en cas de méconnaissance de cet engagement contractuel et au terme de la période, l'État prélève sur le produit de certains impôts directs de la collectivité ou de l'établissement un montant égal à 75 % de l'écart constaté entre le niveau des dépenses réelles de fonctionnement exécuté et l'objectif annuel de dépenses fixé dans le contrat.

8. Le paragraphe VI instaure un dispositif spécifique applicable aux collectivités territoriales et aux établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre qui n'ont pas signé le contrat prévu au 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 du dépassement constaté.

9. Selon les députés requérants, ces dispositions méconnaîtraient la libre administration et l'autonomie financière des collectivités territoriales garanties par les articles 72 et 72-2 de la Constitution.

10. L'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. Si, en vertu des articles 72 et 72-2 de la Constitution, les collectivités territoriales « *s'administrent librement par des conseils élus* » et « *bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement* », elles le font « *dans les conditions prévues par la loi* ».

11. Si 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, c'est 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.

12. En premier lieu, en instituant un mécanisme contraignant d'encadrement des dépenses réelles de fonctionnement de certaines collectivités territoriales, 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.

13. En deuxième lieu, l'effort de maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement est défini en fonction du taux national de progression des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales constaté entre 2014 et 2017, égal à 1,2 %. Le mécanisme d'encadrement est adapté pour tenir compte des contraintes particulières pesant sur les départements et la métropole de Lyon en matière de revenu de solidarité active, d'allocation personnalisée d'autonomie et de prestation de compensation du handicap. Par ailleurs, en vertu du B du paragraphe IV, le taux de variation annuel retenu pour chaque collectivité peut être modulé pour tenir compte de l'évolution de sa population ou du nombre de logements construits entre 2014 et 2016. Il peut également être modulé pour tenir compte de la variation du potentiel fiscal par habitant de la collectivité par rapport aux autres collectivités, de la proportion de sa population résidant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et des efforts de maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement réalisés entre 2014 et 2016.

14. En troisième lieu, la faculté prévue au paragraphe II de demander la conclusion d'un avenant modificatif est 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.

15. En quatrième lieu, les mécanismes de reprise financière prévus aux paragraphes V et VI, respectivement pour les collectivités engagées contractuellement et les autres, ne s'appliquent qu'à l'issue d'une procédure contradictoire avec le représentant de l'État. Sous le contrôle éventuel du juge administratif, ce dernier 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. Il en va ainsi notamment des changements de périmètre des compétences des collectivités territoriales résultant de la loi ou du règlement, des transferts de compétences opérés entre collectivités ou établissements publics de coopération intercommunale et de la survenance de certains « *éléments exceptionnels* ». Le montant de la reprise ne peut, dans tous les cas, excéder 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de l'année considérée.

16. Il résulte de ce qui précède 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. Les trois premiers alinéas du paragraphe I, le paragraphe II, le premier alinéa du paragraphe IV et les paragraphes V et VI, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur les autres dispositions :

17. Le Conseil constitutionnel n'a soulevé d'office aucune question de conformité à la Constitution et ne s'est donc pas prononcé sur la constitutionnalité des autres dispositions que celles examinées dans la présente décision.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – 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 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 sont conformes à la Constitution.

Article 2. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 18 janvier 2018, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Michel CHARASSE, Jean-Jacques HUEST, Lionel JOSPIN, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.

Rendu public le 18 janvier 2018.