

Décision n° 2011 – 146 QPC

Article L. 2224-11-5 du code général des collectivités territoriales

Département des Landes

[Aides publiques en matière d'eau potable ou d'assainissement]

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2011

Sommaire

I. Dispositions législatives.....	4
II. Constitutionnalité de la disposition contestée	12

Table des matières

I. Dispositions législatives.....	4
A. Dispositions contestées	4
1. Code général des collectivités territoriales.....	4
- Article L. 2224-11-5	4
B. Autres dispositions	5
1. Code général des collectivités territoriales.....	5
- Article L. 2224-7.....	5
- Article L. 2224-7-1	5
- Article L. 2224-8.....	5
- Article L. 2224-9.....	6
- Article L. 2224-10.....	6
- Article L. 2224-11.....	7
- Article L. 2224-11-1	7
- Article L. 2224-11-2	7
- Article L. 2224-11-3	7
- Article L. 2224-11-4	7
- Article L. 2224-11-5	7
- Article L. 2224-11-6	8
(1) Section 1 : Aide à l'équipement rural.....	8
- Article L. 3232-1.....	8
- Article L. 3232-1-1	8
C. Application des dispositions contestées	10
1. Jurisprudence administrative	10
- Conseil d'Etat, 12 décembre 2003, n° 236442, 12 décembre 2003, DEPARTEMENT DES LANDES	10
II. Constitutionnalité de la disposition contestée	12
A. Normes de référence.....	12
1. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.....	12
- Article 6	12
- Article 13	12
2. Constitution du 4 octobre 1958	12
- Article 34	12
- Article 72	12
- Article 72-2	13
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	14
1. Jurisprudence relative au principe de libre administration des collectivités territoriales	14
- Décision n° 2000-436 DC du 07 décembre 2000, Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains	14
- Décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, Loi de finances pour 2004.....	14
- Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française	15
- Décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005, Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique	15
- Décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008, Loi relative aux contrats de partenariat.....	16
- Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010.....	16

- Décision n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, Commune de Besançon et autre [Instruction CNI et passeports]	17
- Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales.....	18
2. Jurisprudence relative au principe d'égalité devant les charges publiques	18
- Décision n° 79-107 DC du 12 juillet 1979, Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales	18
- Décision n° 2007-550 DC du 27 février 2007, Loi relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur	19
- Décision n° 2007-1 LOM du 3 mai 2007, Compétences fiscales en Polynésie française.....	19
- Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010.....	19
- Décision n°2010-70 QPC du 26 novembre 2010, M. Pierre-Yves M. [Lutte contre l'évasion fiscale]	20

I. Dispositions législatives

A. Dispositions contestées

1. Code général des collectivités territoriales

DEUXIÈME PARTIE : LA COMMUNE

LIVRE II : ADMINISTRATION ET SERVICES COMMUNAUX

TITRE II : SERVICES COMMUNAUX

CHAPITRE IV : Services publics industriels et commerciaux

Section 2 : Eau et assainissement

Sous-section 1 : Dispositions générales.

- **Article L. 2224-11-5**

Créé par Loi sur l'eau et les milieux aquatiques n°2006-1772 du 30 décembre 2006 - art. 54 JORF 31 décembre 2006

Les aides publiques aux communes et groupements de collectivités territoriales compétents en matière d'eau potable ou d'assainissement ne peuvent être modulées en fonction du mode de gestion du service.

B. Autres dispositions

1. Code général des collectivités territoriales

DEUXIÈME PARTIE : LA COMMUNE

LIVRE II : ADMINISTRATION ET SERVICES COMMUNAUX

TITRE II : SERVICES COMMUNAUX

CHAPITRE IV : Services publics industriels et commerciaux

Section 2 : Eau et assainissement

Sous-section 1 : Dispositions générales.

- **Article L. 2224-7**

I.-Tout service assurant tout ou partie de la production par captage ou pompage, de la protection du point de prélèvement, du traitement, du transport, du stockage et de la distribution d'eau destinée à la consommation humaine est un service d'eau potable.

II.-Tout service assurant tout ou partie des missions définies à l'article L. 2224-8 est un service public d'assainissement.

- **Article L. 2224-7-1**

Les communes sont compétentes en matière de distribution d'eau potable. Dans ce cadre, elles arrêtent un schéma de distribution d'eau potable déterminant les zones desservies par le réseau de distribution. Elles peuvent également assurer la production d'eau potable, ainsi que son transport et son stockage. Toutefois, les compétences en matière d'eau potable assurées à la date du 31 décembre 2006 par des départements ou des associations syndicales créées avant cette date ne peuvent être exercées par les communes sans l'accord des personnes concernées.

Le schéma mentionné à l'alinéa précédent comprend notamment un descriptif détaillé des ouvrages de transport et de distribution d'eau potable. Lorsque le taux de perte en eau du réseau s'avère supérieur à un taux fixé par décret selon les caractéristiques du service et de la ressource, les services publics de distribution d'eau établissent, avant la fin du second exercice suivant l'exercice pour lequel le dépassement a été constaté, un plan d'actions comprenant, s'il y a lieu, un projet de programme pluriannuel de travaux d'amélioration du réseau.

Le descriptif visé à l'alinéa précédent est établi avant la fin de l'année 2013. Il est mis à jour selon une périodicité fixée par décret afin de prendre en compte l'évolution du taux de perte visé à l'alinéa précédent ainsi que les travaux réalisés sur ces ouvrages.

- **Article L. 2224-8**

I.-Les communes sont compétentes en matière d'assainissement des eaux usées.

Dans ce cadre, elles établissent un schéma d'assainissement collectif comprenant, avant la fin de l'année 2013, un descriptif détaillé des ouvrages de collecte et de transport des eaux usées. Ce descriptif est mis à jour selon une périodicité fixée par décret afin de prendre en compte les travaux réalisés sur ces ouvrages.

II.-Les communes assurent le contrôle des raccordements au réseau public de collecte, la collecte, le transport et l'épuration des eaux usées, ainsi que l'élimination des boues produites. Elles peuvent également, à la demande des propriétaires, assurer les travaux de mise en conformité des ouvrages visés à l'article L. 1331-4 du code de la santé publique, depuis le bas des colonnes descendantes des constructions jusqu'à la partie publique du branchement, et les travaux de suppression ou d'obturation des fosses et autres installations de même nature à l'occasion du raccordement de l'immeuble.

L'étendue des prestations afférentes aux services d'assainissement municipaux et les délais dans lesquels ces prestations doivent être effectivement assurées sont fixés par décret en Conseil d'Etat, en fonction des caractéristiques des communes et notamment de l'importance des populations totales agglomérées et saisonnières.

III. - Pour les immeubles non raccordés au réseau public de collecte, la commune assure le contrôle des installations d'assainissement non collectif. Cette mission consiste :

1° Dans le cas des installations neuves ou à réhabiliter, en un examen préalable de la conception joint, s'il y a lieu, à tout dépôt de demande de permis de construire ou d'aménager et en une vérification de l'exécution. A l'issue du contrôle, la commune établit un document qui évalue la conformité de l'installation au regard des prescriptions réglementaires ;

2° Dans le cas des autres installations, en une vérification du fonctionnement et de l'entretien. A l'issue du contrôle, la commune établit un document précisant les travaux à réaliser pour éliminer les dangers pour la santé des personnes et les risques avérés de pollution de l'environnement.

Les modalités d'exécution de la mission de contrôle, les critères d'évaluation de la conformité, les critères d'évaluation des dangers pour la santé et des risques de pollution de l'environnement, ainsi que le contenu du document remis au propriétaire à l'issue du contrôle sont définis par un arrêté des ministres chargés de l'intérieur, de la santé, de l'environnement et du logement.

Les communes déterminent la date à laquelle elles procèdent au contrôle des installations d'assainissement non collectif ; elles effectuent ce contrôle au plus tard le 31 décembre 2012, puis selon une périodicité qui ne peut pas excéder dix ans.

Elles peuvent assurer, avec l'accord écrit du propriétaire, l'entretien, les travaux de réalisation et les travaux de réhabilitation des installations d'assainissement non collectif prescrits dans le document de contrôle. Elles peuvent en outre assurer le traitement des matières de vidanges issues des installations d'assainissement non collectif.

Elles peuvent fixer des prescriptions techniques, notamment pour l'étude des sols ou le choix de la filière, en vue de l'implantation ou de la réhabilitation d'un dispositif d'assainissement non collectif.

Les dispositifs de traitement destinés à être intégrés dans des installations d'assainissement non collectif recevant des eaux usées domestiques ou assimilées au sens de l'article L. 214-2 du code de l'environnement et n'entrant pas dans la catégorie des installations avec traitement par le sol font l'objet d'un agrément délivré par les ministres chargés de l'environnement et de la santé.

- **Article L. 2224-9**

Tout prélèvement, puits ou forage réalisé à des fins d'usage domestique de l'eau fait l'objet d'une déclaration auprès du maire de la commune concernée. Les informations relatives à cette déclaration sont tenues à disposition du représentant de l'Etat dans le département, du directeur général de l'agence régionale de santé et des agents des services publics d'eau potable et d'assainissement. Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article.

Tout dispositif d'utilisation, à des fins domestiques, d'eau de pluie à l'intérieur d'un bâtiment alimenté par un réseau, public ou privé, d'eau destinée à la consommation humaine doit préalablement faire l'objet d'une déclaration auprès du maire de la commune concernée. Les informations relatives à cette déclaration sont tenues à disposition du représentant de l'Etat dans le département et transmises aux agents des services publics d'eau potable et de la collecte des eaux usées.

La possibilité d'utiliser de l'eau de pluie pour l'alimentation des toilettes, le lavage des sols et le lavage du linge dans les bâtiments d'habitation ou assimilés est étendue aux établissements recevant du public. Cette utilisation fait l'objet d'une déclaration préalable au maire de la commune concernée.

- **Article L. 2224-10**

Les communes ou leurs établissements publics de coopération délimitent, après enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement :

1° Les zones d'assainissement collectif où elles sont tenues d'assurer la collecte des eaux usées domestiques et le stockage, l'épuration et le rejet ou la réutilisation de l'ensemble des eaux collectées ;

2° Les zones relevant de l'assainissement non collectif où elles sont tenues d'assurer le contrôle de ces installations et, si elles le décident, le traitement des matières de vidange et, à la demande des propriétaires, l'entretien et les travaux de réalisation et de réhabilitation des installations d'assainissement non collectif ;

3° Les zones où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols et pour assurer la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement ;

4° Les zones où il est nécessaire de prévoir des installations pour assurer la collecte, le stockage éventuel et, en tant que de besoin, le traitement des eaux pluviales et de ruissellement lorsque la pollution qu'elles apportent au milieu aquatique risque de nuire gravement à l'efficacité des dispositifs d'assainissement.

NOTA:

Ces dispositions s'appliquent aux projets, plans, programmes ou autres documents de planification pour lesquels l'arrêté d'ouverture et d'organisation de l'enquête publique est publié à compter du premier jour du sixième mois après la publication du décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 123-19 du code de l'environnement.

- **Article L. 2224-11**

Les services publics d'eau et d'assainissement sont financièrement gérés comme des services à caractère industriel et commercial.

- **Article L. 2224-11-1**

La section d'investissement du budget de la commune peut être votée en excédent afin de permettre les travaux d'extension ou d'amélioration des services prévus par le conseil municipal dans le cadre d'une programmation pluriannuelle.

- **Article L. 2224-11-2**

Le régime des redevances susceptibles d'être perçues par les communes, les départements ou les régions en raison de l'occupation de leur domaine public par des ouvrages de distribution d'eau et d'assainissement est fixé par décret en Conseil d'Etat.

- **Article L. 2224-11-3**

Lorsque le contrat de délégation d'un service public d'eau ou d'assainissement met à la charge du délégataire des renouvellements et des grosses réparations à caractère patrimonial, un programme prévisionnel de travaux lui est annexé. Ce programme comporte une estimation des dépenses. Le délégataire rend compte chaque année de son exécution dans le rapport prévu à l'article L. 1411-3.

- **Article L. 2224-11-4**

Le contrat de délégation de service public d'eau ou d'assainissement impose au délégataire, d'une part, l'établissement en fin de contrat d'un inventaire détaillé du patrimoine du délégant, d'autre part, sans préjudice des autres sanctions prévues au contrat, le versement au budget de l'eau potable ou de l'assainissement du délégant d'une somme correspondant au montant des travaux stipulés au programme prévisionnel mentionné à l'article L. 2224-11-3 et non exécutés.

Le fichier des abonnés, constitué des données à caractère personnel pour la facturation de l'eau et de l'assainissement, ainsi que les caractéristiques des compteurs et les plans des réseaux mis à jour sont remis par le délégataire au délégant au moins six mois avant l'échéance du contrat ou, pour les contrats arrivant à échéance dans les six mois suivant la date de promulgation de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, à la date d'expiration du contrat et au plus tard dans un délai de six mois à compter de cette date de promulgation. Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, définit les modalités d'application du présent alinéa, en fixant notamment les modalités de transmission des données à caractère personnel au délégant, de traitement et de conservation de ces données par celui-ci, et de transmission de ces données au service chargé de la facturation.

- **Article L. 2224-11-5**

Les aides publiques aux communes et groupements de collectivités territoriales compétents en matière d'eau potable ou d'assainissement ne peuvent être modulées en fonction du mode de gestion du service.

- **Article L. 2224-11-6**

Les communes et leurs établissements publics de coopération exerçant la compétence en matière d'eau potable ou d'assainissement peuvent également assurer, accessoirement à cette compétence, dans le cadre d'une même opération et en complément à la réalisation de travaux relatifs aux réseaux de distribution d'eau potable ou d'assainissement collectif, la maîtrise d'ouvrage et l'entretien d'infrastructures de génie civil destinées au passage de réseaux de communications électroniques, incluant les fourreaux et les chambres de tirage, sous réserve, lorsque les compétences mentionnées à l'article L. 1425-1 sont exercées par une autre collectivité territoriale ou un autre établissement public de coopération, de la passation avec cette collectivité ou cet établissement d'une convention déterminant les zones dans lesquelles ces ouvrages pourront être réalisés.

La pose de câbles dans lesdites infrastructures par une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération exerçant les attributions définies à l'article L. 1425-1, ou par un opérateur de communications électroniques, est subordonnée à la perception, par l'autorité organisatrice du service d'eau potable ou d'assainissement concernée, de loyers, de participations ou de subventions. Cette autorité organisatrice ouvre un budget annexe permettant de constater le respect du principe d'équilibre prévu à l'article L. 2224-1.

L'intervention des collectivités territoriales et de leurs établissements publics de coopération garantit l'utilisation partagée des infrastructures établies ou acquises en application du présent article et respecte le principe d'égalité et de libre concurrence sur les marchés des communications électroniques. Les interventions des collectivités et de leurs établissements publics de coopération s'effectuent dans des conditions objectives, transparentes, non discriminatoires et proportionnés.

Les communes et leurs établissements publics de coopération exerçant la compétence de distribution d'eau potable ou d'assainissement, maîtres d'ouvrage des infrastructures de génie civil susmentionnées, bénéficient pour la réalisation d'éléments nécessaires au passage de réseaux souterrains de communication des dispositions prévues aux deuxième et troisième alinéas de l'article L. 332-11-1 du code de l'urbanisme.

(...)

TROISIÈME PARTIE : LE DÉPARTEMENT

LIVRE II : ADMINISTRATION ET SERVICES DÉPARTEMENTAUX

TITRE III : INTERVENTIONS ET AIDES DU DÉPARTEMENT

CHAPITRE II : Aides à objet spécifique

(1) Section 1 : Aide à l'équipement rural

- **Article L. 3232-1**

Le département établit un programme d'aide à l'équipement rural au vu, notamment, des propositions qui lui sont adressées par les communes.

En aucun cas ce programme ne peut avoir pour effet de permettre aux départements d'attribuer un prêt, une subvention ou une aide dans des conditions proscrites par les dispositions de l'article L. 1111-5.

Lors de l'élaboration de son programme d'aide, le département prend en compte les priorités définies par les communes, ou le cas échéant par les chartes intercommunales.

- **Article L. 3232-1-1**

Pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, le département met à la disposition des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences dans le domaine de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de

la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques une assistance technique dans des conditions déterminées par convention.

Le département peut déléguer ces missions d'assistance technique à un syndicat mixte constitué en application de l'article L. 5721-2 dont il est membre.

Dans les départements d'outre-mer, cette mise à disposition est exercée par les offices de l'eau prévus à l'article L. 213-13 du code de l'environnement.

En Corse, ces missions peuvent être exercées par la collectivité territoriale de Corse ou par l'un de ses établissements publics.

Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article, notamment les critères de détermination des communes et des établissements visés au premier alinéa et les conditions de rémunération de cette mise à disposition.

C. Application des dispositions contestées

1. Jurisprudence administrative

- Conseil d'Etat, 12 décembre 2003, n° 236442, 12 décembre 2003, DÉPARTEMENT DES LANDES

(...)

Vu la Constitution, notamment son article 72 ;

(...)

Considérant que, par délibération du 7 février 1996, le conseil général des Landes a modifié le taux des subventions versées par le budget du département pour les travaux d'adduction d'eau potable et d'assainissement des communes et de leurs syndicats, en majorant ce taux de 5 points lorsque le réseau est exploité en régie et en le diminuant de 5 points lorsqu'il est affermé ; que sur déféré du préfet des Landes, le tribunal administratif de Pau a annulé cette délibération par jugement du 13 mars 1997 ; que le DÉPARTEMENT DES LANDES se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 31 mai 2001 par lequel la cour administrative d'appel de Bordeaux a confirmé ce jugement ;

Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution, dans sa rédaction alors en vigueur, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi ;

Considérant qu'en vertu de l'article 2 de la loi du 7 janvier 1983 susvisée, dans sa rédaction issue de la loi n° 92-125 du 6 février 1992, et aujourd'hui codifié à l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales, les décisions des collectivités locales d'accorder ou de refuser une aide financière à une autre collectivité locale ne peuvent avoir pour effet l'établissement ou l'exercice d'une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur celle-ci ;

Considérant qu'il ressort des pièces soumises à la cour administrative d'appel que si la délibération litigieuse a entendu, par une modulation du taux des subventions, inciter financièrement les communes ou leurs syndicats à gérer en régie leurs réseaux d'eau et d'assainissement plutôt que de les affermer, elle n'a pas subordonné l'attribution de ces aides à une procédure d'autorisation ou de contrôle ; que, dès lors, en jugeant que cette délibération avait institué une tutelle et méconnu ainsi les dispositions précitées de l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales, la cour administrative d'appel de Bordeaux a commis une erreur de droit ; que, par suite, le DÉPARTEMENT DES LANDES est fondé à demander l'annulation de l'arrêt attaqué ;

Considérant qu'il y a lieu, en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative, de juger l'affaire au fond ;

Considérant, d'une part, qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus la délibération attaquée n'a eu ni pour objet ni pour effet d'instituer une tutelle ;

Considérant, d'autre part, qu'en retenant une modulation des subventions d'une amplitude égale à 10 % du coût des travaux et en fixant le taux le plus élevé des aides à 40 % de ce coût, la délibération attaquée n'est pas de nature à entraver la liberté de choix du mode de gestion de leur réseau par les collectivités bénéficiaires ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le DÉPARTEMENT DES LANDES est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Pau s'est fondé, pour annuler la délibération du 7 février 1996, sur le motif tiré à la fois de ce que cette délibération avait institué une tutelle illégale et de ce qu'elle avait porté atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales ;

Considérant toutefois qu'il appartient au Conseil d'Etat, saisi par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par le déféré préfectoral ;

Considérant que la délibération litigieuse n'institue aucune prescription ou procédure technique ; que, par suite, elle ne méconnaît pas les dispositions de l'article 3 de la loi du 7 janvier 1983, reprises à l'article L. 1111-5 du code général des collectivités territoriales ;

Considérant que si les collectivités territoriales doivent entièrement financer les investissements relatifs aux réseaux qu'elles exploitent en régie, rien ne fait obstacle à ce que pour les réseaux affermés le fermier participe à ce financement ; qu'ainsi, ces collectivités ne sont pas placées dans la même situation au regard du coût de leurs investissements selon que leur service des eaux est affermé ou exploité en régie ; que, par suite, en se fondant sur le critère tiré du mode de gestion du service d'eau et d'assainissement des communes pour moduler les subventions attribuées à ces dernières, le DÉPARTEMENT DES LANDES n'a, dans l'exercice de son pouvoir de détermination des modalités du régime d'aides auquel il avait décidé d'affecter une part des ressources de son budget, ni méconnu le principe d'égalité devant les charges publiques ni commis d'erreur de droit ;

(...)

II. Constitutionnalité de la disposition contestée

A. Normes de référence

1. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

- **Article 6**

La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse.
(...)

- **Article 13**

Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.

2. Constitution du 4 octobre 1958

- **Article 34**

(...)

La loi détermine les principes fondamentaux :

- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;

(...)

- **Article 72**

(...)

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

(...)

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

(...)

- **Article 72-2**

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 oeuvre.

(...)

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

1. Jurisprudence relative au principe de libre administration des collectivités territoriales

- **Décision n° 2000-436 DC du 07 décembre 2000, Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains**

(...)

11. Considérant que les députés requérants font grief à ces dispositions, notamment en ce qu'elles assignent un objectif de " mixité sociale " aux documents d'urbanisme, d'être trop imprécises pour pouvoir imposer des obligations aux collectivités territoriales ou à leurs groupements sans méconnaître les articles 34 et 72 de la Constitution ;

12. Considérant que, si le législateur peut, **sur le fondement des dispositions 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 ;**

13. Considérant qu'en égard à l'imprécision des objectifs qu'elles mentionnent, les dispositions précitées de l'article 1er de la loi déferée méconnaîtraient les articles 34 et 72 de la Constitution si elles soumettaient les collectivités territoriales à une obligation de résultat ; qu'il ressort toutefois des travaux parlementaires que ces dispositions doivent être interprétées comme imposant seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent ; qu'en conséquence, il appartiendra au juge administratif d'exercer un simple contrôle de compatibilité entre les règles fixées par lesdits documents et les dispositions précitées de l'article L. 121-1 ; que, sous cette réserve, les dispositions critiquées ne sont pas contraires aux articles 34 et 72 de la Constitution ;

(...)

- **Décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, Loi de finances pour 2004**

(...)

21. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : " 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 oeuvre " ; que la méconnaissance de ces dispositions ne peut être utilement invoquée tant que ne sera pas promulguée la loi organique qui devra définir les ressources propres des collectivités territoriales et déterminer, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part minimale que doivent représenter les recettes fiscales et les autres ressources propres dans l'ensemble de leurs ressources ;

22. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : " Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi " ;

23. Considérant, d'une part, qu'en transférant aux départements des recettes égales au montant des dépenses exécutées par l'Etat en 2003 au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion et de l'allocation de revenu de solidarité, l'article 59 respecte le principe de l'équivalence entre les charges constatées à la date du transfert et les ressources transférées ; que, toutefois, si les recettes départementales provenant de la taxe intérieure de

consommation sur les produits pétroliers venaient à diminuer, il appartiendrait à l'Etat de maintenir un niveau de ressources équivalant à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert ;

24. Considérant, d'autre part, que l'article 59 prévoit un mécanisme permettant d'adapter la compensation financière à la charge supplémentaire résultant, pour les départements, de la création d'un revenu minimum d'activité et de l'augmentation du nombre d'allocataires du revenu minimum d'insertion par suite de la limitation de la durée de versement de l'allocation de solidarité spécifique ; que, ce faisant, il respecte le principe selon lequel toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ;

25. Considérant qu'il s'ensuit que, sous la réserve énoncée au considérant 23, l'article 59 n'est pas contraire au **principe de libre administration des collectivités territoriales, tel qu'il est défini dans les articles 72 et 72-2 de la Constitution**

(...)

- **Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française**

(...)

En ce qui concerne les relations entre collectivités publiques :

64. Considérant que les articles 48, 50, 51 et 55 de la loi organique ont principalement pour objet de permettre à la Polynésie française de déléguer certaines de ses compétences aux communes ; que cette délégation, subordonnée à l'accord de la commune, ne conduit pas à instaurer une tutelle d'une collectivité sur une autre ; que, dans ces conditions, ces articles ne sont pas contraires à la Constitution ;

65. Considérant que l'article 52 de la loi organique est relatif au fonds intercommunal de péréquation qui reçoit une quote-part des impôts, droits et taxes perçus au profit du budget général de la Polynésie française ; qu'il met ainsi en oeuvre le dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution aux termes duquel : " La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales " ; que les ressources de ce fonds sont réparties par un comité entre les communes au prorata de leurs habitants et de leurs charges ; qu'il est prévu que ce comité pourra décider d'attribuer une dotation affectée à des groupements de communes pour la réalisation d'opérations d'investissement ou la prise en charge de dépenses de fonctionnement présentant un intérêt intercommunal ; que tant le décret en Conseil d'État qui doit fixer les modalités d'application de l'article 52, que la répartition qui sera faite du fonds intercommunal de péréquation ne devront pas méconnaître l'objectif d'égalité mentionné au dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ; que, sous cette réserve, l'article 52 n'est pas contraire à la Constitution ;

66. Considérant que l'article 56 de la loi organique prévoit l'avis conforme de l'assemblée de la Polynésie française sur la détermination du domaine initial des communes de la Polynésie française ; que, **toutefois, sauf à instaurer une tutelle d'une collectivité sur une autre, le caractère conforme de cet avis doit porter sur le domaine retiré à la collectivité de Polynésie française pour être attribué aux communes et non sur celui appartenant déjà aux communes** ; que, sous cette réserve, l'article 56 n'est pas contraire à la Constitution ;

(...)

- **Décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005, Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique**

(...)

12. Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution : " Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon " ; qu'il résulte de la généralité des termes retenus par le constituant que le choix

du législateur d'attribuer une compétence à l'Etat plutôt qu'à une collectivité territoriale ne pourrait être remis en cause, sur le fondement de cette disposition, que s'il était manifeste qu'en égard à ses caractéristiques et aux intérêts concernés, cette compétence pouvait être mieux exercée par une collectivité territoriale ;

13. Considérant que les dispositions contestées tendent à développer l'énergie éolienne en prenant en compte les possibilités de raccordement aux réseaux électriques ainsi que la préservation des paysages, des monuments historiques et des sites remarquables et protégés ; que, compte tenu de ces finalités, le législateur n'a pas manifestement méconnu les dispositions précitées du deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution en confiant au préfet le soin de définir les zones de développement de l'éolien ; qu'il **n'a ni instauré une tutelle de l'Etat sur les communes ou les régions ni porté atteinte à leur libre administration ou à leur autonomie financière** ;

(...)

- **Décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008, Loi relative aux contrats de partenariat**

(...)

30. Considérant que l'article 18 de la loi déferée modifie l'article L. 1414-1 du code général des collectivités territoriales relatif à la définition des contrats de partenariat ; qu'en particulier, le III de l'article L. 1414-1 dispose : « Lorsque la réalisation d'un projet relève simultanément de la compétence de plusieurs personnes publiques, ces dernières peuvent désigner par convention celle d'entre elles qui réalisera l'évaluation préalable, conduira la procédure de passation, signera le contrat et, éventuellement, en suivra l'exécution. Cette convention précise les conditions de ce transfert de compétences et en fixe le terme » ;

31. Considérant que les députés requérants soutiennent que le renvoi à une convention opérée par les dispositions précitées est non seulement entaché d'incompétence négative mais aussi générateur d'inégalités entre collectivités territoriales ;

32. Considérant qu'aux termes du cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution : « Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune » ; que ces dispositions habilite la loi à désigner une collectivité territoriale pour organiser et non pour déterminer les modalités de l'action commune de plusieurs collectivités ;

33. Considérant **qu'en prévoyant que plusieurs collectivités publiques, qui ne sauraient comprendre l'État et ses établissements publics, peuvent désigner l'une d'entre elles pour signer un contrat de partenariat et en disposant que la convention passée entre ces collectivités précise les conditions de ce transfert de compétences et en fixe le terme, l'article 18 de la loi déferée a non seulement autorisé la collectivité désignée à organiser l'action commune de plusieurs collectivités, mais lui a également conféré un pouvoir de décision pour déterminer cette action commune ; que, dès lors, il a méconnu le cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution** ; qu'il s'ensuit que doivent être déclarés contraires à la Constitution, au III de l'article L. 1414-1 du code général des collectivités territoriales, le membre de phrase : « , signera le contrat » et la phrase : « Cette convention précise les conditions de ce transfert de compétences et en fixe le terme. », tels qu'ils résultent de l'article 18 de la loi déferée ;

(...)

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

(...)

45. Considérant que le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution dispose : " 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 " ;

46. Considérant que le respect de l'autonomie financière définie à l'article 72-2 de la Constitution ainsi que le principe d'égalité des collectivités territoriales devant les charges publiques s'apprécient par catégories de collectivités territoriales ; qu'en ne retenant pas le chiffre d'affaires consolidé au niveau national pour les entreprises qui possèdent des établissements situés dans plusieurs communes, le législateur a entendu imposer la valeur ajoutée dans la commune où le contribuable dispose de locaux ou emploie des salariés exerçant leur activité plus de trois mois ; que la disposition contestée n'est pas contraire au principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités territoriales et ne porte pas atteinte au principe d'égalité devant l'impôt ;

(...)

- **Décision n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, Commune de Besançon et autre [Instruction CNI et passeports]**

(...)

6. Considérant, en deuxième lieu, qu'en vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus « dans les conditions prévues par la loi » ; qu'aux termes du quatrième alinéa de son article 72-2 : « Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi » ;

7. Considérant que les compétences confiées aux maires au titre de la délivrance de cartes nationales d'identité et de passeports sont exercées au nom de l'État ; que, par suite, est inopérant le grief tiré de la violation des dispositions précitées de l'article 72-2 de la Constitution qui ne sont relatives qu'aux compétences exercées par les collectivités territoriales ;

8. Considérant que la délivrance de cartes nationales d'identité et de passeports a entraîné, pour les communes, un accroissement de charges ; que, toutefois, le législateur a fixé, pour toutes les communes et non seulement celles ayant introduit une instance en responsabilité, dans la limite de 97,5 millions d'euros, une dotation forfaitaire de 3 euros par carte nationale d'identité ou passeport, en fonction du nombre de titres que les maires ont délivrés de 2005 à 2008 en leur qualité d'agents de l'État ; qu'il a entendu réparer de façon égalitaire les conséquences des décrets ayant mis de façon irrégulière à la charge des communes des dépenses relevant de l'État ; qu'il n'a pas institué des restrictions disproportionnées par rapport aux objectifs d'intérêt général qu'il s'est assignés ; qu'eu égard au montant des sommes en jeu, **les dispositions qu'il a adoptées n'ont pas eu pour effet de dénaturer la libre administration de ces collectivités ; que, pour les mêmes motifs, il n'a porté aucune limitation inconstitutionnelle au principe de responsabilité qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789** ; qu'il n'a pas davantage méconnu le droit de propriété garanti par ses articles 2 et 17 ;

(...)

- **Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales**

(...)

20. Considérant que, selon les requérants, l'institution du conseiller territorial siégeant dans les conseils généraux et dans les conseils régionaux viole l'article 72 de la Constitution ; que, d'une part, la création d'un élu commun aux départements et aux régions méconnaîtrait la distinction constitutionnelle entre ces deux collectivités ; que, d'autre part, elle porterait atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales qui impliquerait que « chaque collectivité soit gérée par un organe délibérant qui lui soit propre, lui-même composé d'élus qui lui soient propres » ; qu'enfin, elle conduirait à l'instauration d'une tutelle de la région sur les départements, en particulier lorsque la région n'est composée que de deux départements ;

21. Considérant que l'institution des conseillers territoriaux n'a pas pour effet de créer une nouvelle catégorie de collectivités qui résulterait de la fusion de la région et des départements ; qu'ainsi, elle ne porte pas atteinte à l'existence de la région et du département ou à la distinction entre ces collectivités ;

22. Considérant que **les dispositions critiquées ne confient pas à la région le pouvoir de substituer ses décisions à celles du département ou de s'opposer à ces dernières ni celui de contrôler l'exercice de ses compétences ; que, par suite, elles n'instituent pas une tutelle de la région sur le département ;**

23. Considérant que, si le principe selon lequel les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus implique que toute collectivité dispose d'une assemblée délibérante élue dotée d'attributions effectives, il n'interdit pas que les élus désignés lors d'un unique scrutin siègent dans deux assemblées territoriales ;

24. Considérant que, par suite, les griefs tirés de la méconnaissance de l'article 72 de la Constitution doivent être écartés

(...)

2. Jurisprudence relative au principe d'égalité devant les charges publiques

- **Décision n° 79-107 DC du 12 juillet 1979, Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales**

(...)

Considérant, d'autre part, que si le principe d'égalité devant la loi implique qu'à situations semblables il soit fait application de solutions semblables, il n'en résulte pas que des situations différentes ne puissent faire l'objet de solutions différentes ; qu'en précisant dans son article 4 que l'acte administratif instituant une redevance sur un ouvrage d'art reliant des voies départementales peut prévoir des tarifs différents ou la gratuité, selon les diverses catégories d'usagers, pour tenir compte soit d'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation de l'ouvrage d'art, soit de la situation particulière de certains usagers, et notamment de ceux qui ont leur domicile ou leur lieu de travail dans le ou les départements concernés, **la loi dont il s'agit a déterminé des critères qui ne sont contraires ni au principe de l'égalité devant la loi ni à son corollaire, celui de l'égalité devant les charges publiques ;**

(...)

- **Décision n° 2007-550 DC du 27 février 2007, Loi relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur**

(...)

En ce qui concerne les normes applicables :

3. Considérant 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 qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ;

4. Considérant qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; que, ce faisant, il ne saurait priver de garanties légales des exigences constitutionnelles ; qu'en particulier, il méconnaîtrait la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 s'il portait aux situations légalement acquises une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant ; qu'en outre, **si l'article 13 de la même Déclaration n'interdit pas de faire supporter, pour un motif d'intérêt général, à certaines catégories de personnes des charges particulières, il ne doit pas en résulter de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;**

5. Considérant, enfin, que le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; qu'il ne lui appartient pas de rechercher si le but que s'est assigné le législateur pouvait être atteint par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues ne sont pas manifestement inappropriées à cet objectif ;

(...)

- **Décision n° 2007-1 LOM du 3 mai 2007, Compétences fiscales en Polynésie française**

(...)

3. Considérant que l'article 13 de la loi organique du 27 février 2004 susvisée dispose que : « Nonobstant toutes dispositions contraires, les autorités de la Polynésie française sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'État par l'article 14 » ; que, selon le 8° de l'article 14 de la même loi organique, les autorités de l'État sont compétentes en matière de police et de sécurité concernant l'aviation civile ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » ; que, **si cette disposition n'interdit pas de faire supporter, pour un motif d'intérêt général, des charges particulières à certaines catégories de personnes, il ne doit pas en résulter de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;**

5. Considérant que la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française ne saurait être interprétée comme interdisant à l'État d'instituer des taxes destinées à être perçues à l'occasion de l'exécution des missions d'intérêt général qui lui incombent dans le cadre de ses compétences en Polynésie française ; qu'en effet, si une telle interprétation était retenue, le coût de l'exercice de ces missions ne pourrait être supporté que par les contribuables ne résidant pas en Polynésie française ; qu'il en résulterait une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

(...)

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

(...)

En ce qui concerne l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux :

70. Considérant que le 3 de l'article 2 de la loi déferée instaure une " imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux " ; qu'à cet effet, il insère, dans le code général des impôts, l'article 1635-0 quinquies ainsi que les articles 1519 D à 1519 H, 1599 quater A, 1599 quater B et 1649 A ter ; que cette imposition s'applique à des entreprises du secteur de l'énergie électrique, du secteur des transports de voyageurs et du secteur des télécommunications ; qu'elle est perçue au profit des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale ;

71. Considérant que les requérants font valoir qu'en prévoyant explicitement que la mise en œuvre de l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux s'accompagne d'une reprise d'une partie des gains liés à la réforme de la taxe professionnelle pour certains secteurs économiques, l'article 2 de la loi déferée permet certes de limiter utilement le coût de la réforme pour les finances publiques mais conduit à une rupture d'égalité entre les entreprises de ces secteurs et l'ensemble des autres entreprises ;

72. Considérant que, si l'article 13 de la Déclaration de 1789 n'interdit pas de faire supporter des charges particulières à certaines catégories de personnes pour un motif d'intérêt général, il ne doit pas en résulter de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

73. Considérant qu'à la suite du remplacement de la taxe professionnelle par la contribution économique territoriale, le législateur a entendu préserver les ressources des collectivités territoriales en soumettant les entreprises de réseaux à cette nouvelle imposition forfaitaire ; qu'eu égard au domaine d'activité de ces entreprises, de leurs conditions d'exercice et de leur implantation sur l'ensemble du territoire, il n'a pas créé de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

74. Considérant qu'il s'ensuit que l'article 1635-0 quinquies ainsi que les articles 1519 D à 1519 H, 1599 quater A, 1599 quater B et 1649 A ter du code général des impôts ne sont pas contraires à la Constitution ;

(...)

- **Décision n°2010-70 QPC du 26 novembre 2010, M. Pierre-Yves M. [Lutte contre l'évasion fiscale]**

(...)

3. Considérant qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » ; que cette exigence ne serait pas respectée si l'impôt revêtait un caractère confiscatoire ou faisait peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives ; qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ; que cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

4. Considérant, en premier lieu, que l'article 155 A précité prévoit, dans des cas limitativement énumérés, de soumettre à l'impôt la rémunération d'une prestation réalisée en France par une personne qui y est domiciliée ou établie, lorsque cette rémunération a été versée, aux fins d'éviter l'imposition, à une personne domiciliée ou établie à l'étranger ; qu'ainsi, le législateur a entendu mettre en œuvre l'objectif constitutionnel de lutte contre l'évasion fiscale ; que, pour ce faire, il s'est fondé sur des critères objectifs et rationnels ; que, toutefois, dans le cas où la personne domiciliée ou établie à l'étranger reverse en France au contribuable tout ou partie des sommes rémunérant les prestations réalisées par ce dernier, la disposition contestée ne saurait conduire à ce que ce contribuable soit assujéti à une double imposition au titre d'un même impôt ; que, sous cette réserve, l'article 155 A ne crée pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques

(...)