



HAL
open science

L'autonomie financière des collectivités territoriales

Clairbeau Landu Mazebo

► **To cite this version:**

Clairbeau Landu Mazebo. L'autonomie financière des collectivités territoriales. Droit. 2020. hal-02946264

HAL Id: hal-02946264

<https://hal.univ-lorraine.fr/hal-02946264>

Submitted on 23 Sep 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Mémoire de Recherche en Master 1 Droit public

L'AUTONOMIE FINANCIERE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Par :

Clairbeau LANDU MAZEBO

Sous la direction de :

Jérôme GERMAIN

MCF-HDR Droit public Université de Lorraine

Année universitaire 2019- 2020

REMERCIEMENTS

La réalisation de ce mémoire ne fut possible que grâce à l'apport de diverses personnes envers qui, j'aimerais exprimer ma gratitude pour le concours de leur effort nécessaire au parachèvement de ce travail.

Je tiens à remercier sincèrement Monsieur *Jérôme* GERMAIN qui a dirigé ce mémoire avec beaucoup de tact et d'enthousiasme, nous donnant la destination à atteindre sans pour autant nous interdire d'emprunter des chemins de traverse pour y parvenir.

Que trouve par ici, l'expression de notre profonde gratitude, nos parents et nos grands frères pour leurs sacrifices, accompagnement et conseils. Ainsi qu'à toute personne qui, de près ou de loin, nous a soutenu dans l'élaboration de ce travail.

L'auteur

PRINCIPAUX SIGLES, ABREVIATIONS ET ACRONYMES

AJDA : Actualité juridique du droit administratif

Art. : Article

C.E : Conseil d'Etat

Cons. Const. : Conseil constitutionnel

CGCT : Code général des collectivités territoriales

CRTC : Chambre régionale et territoriale des comptes

DDEC : Dotation départementale d'équipement des collèges

DGE : Dotation globale d'équipement

DGF : Dotation globale de fonctionnement

DRES : Dotation régionale d'équipement scolaire

DSI : Dotation spéciale instituteurs

DETR : Dotation d'Équipement des Territoires Ruraux

Doc. : Document

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

LGDJ : Librairie générale de droit et de jurisprudence

LOAFCT : Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales

PUF : Presses universitaires de France

RFDA : Revue française de droit administratif

SOMMAIRE

Introduction

Chapitre I. Une autonomie financière des collectivités territoriales consacrée

Section I. L'affirmation du principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales

Section II. Les implications du principe d'autonomie financière des collectivités territoriales

Chapitre II. Une relative autonomie financière de collectivités territoriales

Section I. La subordination des collectivités territoriales au pouvoir central

Section II. Les dépendances financières des collectivités territoriales.

INTRODUCTION

La libre administration des collectivités territoriales, ce principe à valeur constitutionnelle¹, cette forme de séparation verticale des pouvoirs², est en droit français, à en croire L. FAVOREU et A. ROUX, une liberté fondamentale³. Si la Constitution de la IV^e République a consacré la libre administration des collectivités territoriales⁴, la garantie d'autonomie (financière) a été reprise en 1958 dans la Constitution de la V^e République⁵ et a été accentuée progressivement sans pour autant que cela conduise à une modification en profondeur du pouvoir financier local⁶.

Depuis 1958, cette autonomie financière a été renforcée en France à la fois par une révision constitutionnelle, l'adhésion de la France à la Charte européenne de l'autonomie locale et la jurisprudence du conseil constitutionnel⁷. Avant l'importante modification du texte constitutionnel opérée au printemps 2003, on pouvait considérer que la Constitution de 1958 ne faisait qu'une place réduite aux collectivités locales⁸. Jusqu'en 2003, l'enracinement constitutionnel des collectivités territoriales était très restreint. Mis à part son article 24 qui affirme que le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République et son article 34 alinéa 14 qui inclut dans le domaine de la loi « la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources », la Constitution consacrait son titre XII (quatre articles) aux collectivités territoriales.

Rappelons que l'article 72 posait seulement trois principes : celui selon lequel « les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer », toute autre collectivité territoriale pouvant être créée par la loi (cas des régions en général, de la collectivité territoriale de Corse en particulier); celui selon lequel « ces collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi »; enfin le

¹Déc. n° 79-104 DC (Rec. p. 27), cité par L. FAVOREU, et A. ROUX, « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? » Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 12 (Dossier : Le droit constitutionnel des collectivités territoriales) - mai 2002, p. 2

² M. VERPEAUX, « Commentaire de l'arrêt du Conseil d'État du 18 janvier 2001 », Commune de Venelles c/ M. Morbelli, RFD adm., n° 3, 2001, p. 684.

³ L. FAVOREU, et A. ROUX, « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? op.cit., p. 2

⁴Article 87 de la Constitution française du 27 octobre 1946.

⁵ Article 72 de la Constitution française du 4 octobre 1958.

⁶ J.L. ALBERT, Finances publiques, Paris, Dalloz, 11^e éd., 2019, p. 28

⁷ *Idem*, p. 28.

⁸ J.B. AUBY et al., *Droit des collectivités territoriales*, Paris, PUF, 6^e éd., 2015, p. 70

principe de la déconcentration et du contrôle étatique confiant au « délégué du gouvernement » le soin de veiller aux intérêts nationaux, d'assurer le contrôle administratif et le respect des lois⁹.

La place des collectivités territoriales dans la Constitution française a suscité un regain d'intérêt avec la révision constitutionnelle de 2003 et les discussions relatives au rôle de la jurisprudence constitutionnelle dans la garantie de l'autonomie des collectivités territoriales¹⁰. La réforme constitutionnelle du 17 mars 2003 a eu pour ambition, sinon réellement pour effet, de renforcer le statut constitutionnel de l'autonomie locale.

Pour autant, l'affirmation constitutionnelle d'un tel principe n'en a pas réglé toutes les difficultés financières des collectivités, bien au contraire, comme le relève R. MUZELLEC et M. CONAN¹¹, les problématiques n'ont peut-être jamais été aussi aiguës, à tel point que l'on doit considérer aujourd'hui que les finances locales se trouvent en pleine tourmente. Les raisons de cette situation sont multiples et viennent se conjuguer amplifiant ainsi la tendance.

Comme on peut s'en rendre compte, ce texte, qui pose l'autonomie financière des collectivités territoriales comme un principe, demeure malgré les apparences, très ambigu au regard de leur autonomie fiscale¹². Il en est de même pour certaines expressions utilisées par le Constituant sur des nouveaux droits reconnus aux collectivités territoriales en matière financière, celles-ci sont porteuses d'ambiguïtés et complexités.

C'est ainsi que, le problème de fond et par conséquent d'ampleur auquel ce travail se propose d'étudier est celui de l'étendue de la garantie constitutionnelle de l'autonomie financière des collectivités territoriales à l'aulne de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et de ses textes de mise en œuvre.

⁹ H. RIHAL. « Le Statut Constitutionnel des Collectivités territoriales issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 : entre innovation et complexité », Revue française d'administration publique, vol. no105-106, no. 1, 2003, pp. 219-234.

¹⁰ G. MARCOU, « Les collectivités locales dans les constitutions des États unitaires en Europe », in NCCC, N° 42 (Le Conseil constitutionnel et les collectivités territoriales) - Janvier 2014.

¹¹ R. MUZELLEC et M. CONAN, Finances locales, Paris, Dalloz, 6^e éd., 2011, p. 4

¹² M. BOUVIER, « Le Conseil constitutionnel et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : du quiproquo à la clarification » in NCCC N° 33 (Dossier : Le Conseil constitutionnel et l'impôt) – Octobre 2011.

A cette problématique, il convient de retenir à titre de réponse provisoire – qui restera à démontrer – que l’effort de constitutionnalisation du principe de l’autonomie financière des collectivités territoriales marque un tournant majeur dans le statut constitutionnel des collectivités territoriales. En dépit de cet acquis important, cette garantie constitutionnelle reste relative.

En effet, la prudence recommande de préciser que, l’autonomie ne doit pas être confondue avec l’indépendance¹³, laquelle suppose alors de convoquer le concept de souveraineté propre aux sujets de droit international¹⁴. Autant le souverain s’autolimité, autant l’organe autonome n’agit que dans le champ qui lui est ouvert à raison de la compétence qui lui est reconnue, et donc de son habilitation à agir¹⁵.

La décentralisation comme le précise M. VERPEAUX et L. JANICOT¹⁶, n’a jamais été synonyme de liberté totale pour les collectivités territoriales et celles-ci subissent un contrôle qui est exercé, dans un Etat unitaire, par des autorités étatiques. Il ne peut y avoir de libre administration sans le contrôle exercé par l’Etat. Le principe d’indivisibilité marque les frontières de l’autonomie locale. La révision constitutionnelle de 2003 n’a d’ailleurs pas remis en cause le caractère unitaire de l’Etat¹⁷.

Le régime des finances des collectivités locales françaises est indissociable des principes d’unité et d’indivisibilité de la République. Si les collectivités territoriales jouissent du principe constitutionnel de la libre administration par des conseils élus, consacré par les articles 34, 72 et, plus récemment, 72-2 de la Constitution, ces derniers réservent à la loi le soin de le mettre en œuvre et, partant, de le limiter éventuellement¹⁸.

L’autonomie des collectivités territoriales métropolitaines, qui trouve sa traduction notamment dans le principe de libre administration, liberté administrative, et non politique, ne signifie donc pas qu’elles bénéficient d’un droit d’auto-administration mais plutôt qu’elles ont une certaine marge d’action administrative définie initialement par la loi et devant être protégée contre toute immixtion de

¹³ La Charte européenne de l’autonomie locale va d’ailleurs en ce sens lorsque son article 3, §1 précise : « Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques ».

¹⁴ V., inter alia, O. Beaud, « Compétence et souveraineté » in AFDA, La compétence, préc., p. 5-32. J. COMBACAU, Droit international public, Paris, LGDJ, 11e éd., p. 236 et s.

¹⁵ Ayrault, Ludovic. « L’autonomie fiscale des collectivités territoriales en question : réflexions sur sa remise en cause », Gestion & Finances Publiques, vol. 2, no. 2, 2017, pp. 25-30.

¹⁶ M. VERPEAUX et L. JANICOT, Droit des collectivités territoriales, Paris, PUF, 3e éd., 2005, p.193

¹⁷ Voir dans ce sens : L. FAVOREU et al., Droit constitutionnel, Paris, Dalloz, 21e éd., 2019, p.540-541

¹⁸ P. MOUZET, *L’essentiel des finances locales*, Paris, Gualino, 2011, p. 17

cette même loi. La libre administration ne signifie donc pas en France libre gouvernement, pas plus qu'elle n'implique la reconnaissance d'une autonomie locale au sens du droit espagnol ou italien¹⁹.

Ainsi, selon ce nouveau schéma, l'autonomie financière se réduit à une autonomie de gestion vouée à se restreindre, et à une autonomie fiscale limitée et inégale selon les catégories de collectivités. Cette évolution répond à un souci de pilotage central des finances publiques vu comme le moyen le plus adapté pour en réguler les flux. Et si elle s'apparente à un retour de l'État il faut plutôt y voir une intégration du « local » et du « central » qui, *nolens volens*, tend à s'installer sous la pression d'une augmentation de moins en moins soutenable de la dette publique combinée avec les normes de l'Union européenne obligeant les États membres à respecter une certaine discipline budgétaire²⁰.

Toutefois, il est utile de relever que l'étude sur l'autonomie de collectivités territoriales, présente un intérêt majeur. Sur le plan pratique, l'importance de la recherche est évidente. L'étude permet de dresser un état des lieux normatifs et jurisprudentiels sur la fourchette de compétences de collectivités territoriales en matière financière.

Quoi qu'il en soit, au-delà du palais de justice, des murs de l'hémicycle et des débats parlementaires, il relève quasiment de l'évidence que les finances locales ont pris aujourd'hui une ampleur inégalée, ce qui de prime abord paraît aller de pair avec les initiatives de plus en plus larges accordées aux collectivités territoriales. Si l'on se réfère aux statistiques, on peut observer que les dépenses des administrations publiques locales représentent maintenant environ 60% des dépenses publiques. Elles réalisent près des trois quarts de la formation brute de capital fixe des administrations publiques (FBCF en investissements civils), ce qui correspond environ à 11% de la FBCF de la nation. D'autre part, l'on constate aussi que les budgets locaux pèsent d'un poids chaque année plus lourd, tant en ce qui concerne les dépenses que les recettes, et parmi elles la fiscalité²¹.

Sur le plan théorique, la présente étude vise à contribuer de *lege ferenda* sur les orientations que devront prendre les décideurs publics en matière de finances locales, d'ailleurs comme l'atteste le rapport Balladur²², la question des finances locales est au cœur des enjeux de toute réforme. L'étude est

¹⁹ L. JANICOT, « Question prioritaire de constitutionnalité et autonomie locale des collectivités métropolitaines – Le cas de la France », *Revue générale du droit* (www.revuegeneraledudroit.eu), Etudes et documents, p. 5

²⁰ M. BOUVIER, « Les transformations de l'autonomie financière locale », in www.millenaire3.com

²¹ M. BOUVIER, *Les finances locales*, Paris, LGDJ, 17^e éd., 2018, p. 14

²² Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales, mars, 2009, p. 11

pour cela circonscrite, essentiellement, dans les limites du cadre du droit positif national avec des incursions en droit comparé afin de mûrir la démarche²³.

Ainsi, la présente recherche s'adonne à étudier théoriquement la consécration constitutionnelle du principe de l'autonomie financière (**Chapitre I**) à travers la réforme de 2003 et les dernières réformes fiscales avant et afin de démontrer les limites juridiques de cette garantie constitutionnelle (**Chapitre II**).

CHAPITRE I. UNE AUTONOMIE FINANCIERE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES CONSACREE

En dépit de la controverse autour de la question, il n'y a nul doute que les collectivités territoriales bénéficient d'une certaine autonomie financière. Celle-ci est juridiquement consacrée (Section I), et comporte des nombreuses implications (Section II).

SECTION I. L’AFFIRMATION DU PRINCIPE DE L’AUTONOMIE FINANCIERE DE COLLECTIVITES TERRITORIALES

La reconnaissance constitutionnelle du principe étant effective (I), l'analyse de l'entreprise jurisprudentielle du juge constitutionnel peut se faire (II).

I. La reconnaissance constitutionnelle du principe de l'autonomie financière²⁴

L'autonomie financière des collectivités territoriales n'a pas fait, en 1958, l'objet d'une mention expresse au sein des dispositions constitutionnelles. Néanmoins, il apparaît qu'en envisageant l'existence d'une libre administration des collectivités territoriales²⁵, le Constituant entendait nécessairement couvrir les aspects financiers. Comment envisager en effet, que les collectivités territoriales puissent se gérer librement, sans qu'elles disposent des moyens matériels et financiers indispensables à l'exercice de leurs attributions.

²³ C.L., MAZEBO, *La Justice constitutionnelle face aux exigences du procès équitable. Analyse du déport et de la récusation en droit constitutionnel* congolais. Mémoire de licence en droit, Université de Kinshasa, 2017, p 14.

²⁴ Pour une étude approfondie de ce paragraphe : C. MONDOU, « L'autonomie financière des collectivités territoriales ou une réforme en « trompe-l'œil ». Commentaire de la loi organique du 29 juillet 2004 » in *RFDA*, 2005 p.419

²⁵ Article 72, al. 2 de la Constitution dans sa rédaction originelle

En vertu de l'habilitation que lui donne l'article 72 de la Constitution, c'est le législateur qui le premier a adopté certaines dispositions afin de permettre une telle autonomie financière²⁶. C'est ainsi, qu'à partir des années 70 et avant même la réforme de la décentralisation de 1982, diverses lois ont donné une nouvelle dimension à la libre administration avec notamment une globalisation des concours de l'Etat²⁷ ainsi qu'une liberté relative quant à la fixation des taux des impositions directes locales.

Les lois de décentralisation renforcent encore cette autonomie en supprimant les tutelles exercées jusque-là soit par le représentant de l'Etat, à l'exception de certains enjeux en matière de budgets locaux, soit par d'autres autorités, comme en matière d'emprunt, en globalisant les aides de l'Etat en matière d'investissement ou encore en donnant aux ordonnateurs locaux le pouvoir de réquisitionner le comptable.

Evidemment, le fait que la libre administration financière dépende de dispositions législatives ordinaires peut ne pas apparaître comme étant très satisfaisant ou très protecteur de l'autonomie des collectivités, mais c'est quand même ce qui distingue la décentralisation du fédéralisme... D'ailleurs, il faut bien convenir que, très rapidement, les principes mis en avant n'ont pas été respectés. C'est ainsi que la compensation des transferts de charges résultant du transfert aux collectivités locales de compétences exercées par l'Etat n'a pas réellement été intégrale et concomitante.

De même, les collectivités territoriales n'ont pu que constater la réduction régulière de leur marge de manœuvre en matière fiscale, à tel point que la part des recettes propres dans l'ensemble des ressources des collectivités territoriales est ainsi passée, entre 1998 et 2002 de 61,5 % à 56,6 % pour les communes et leurs groupements, de 67,2 % à 58,4 % pour les départements et de 59,9 % à 38,1 % pour les régions²⁸ et que la part des recettes fiscales correspondant à des impôts dont les collectivités territoriales votent les taux dans leurs recettes totales hors emprunt passe de 54 % en moyenne en 1995 à 36 % pour les régions, 43 % pour les départements et à 48 % pour les communes en 2002.

Pour autant, n'oublions pas que l'Etat a compensé ces pertes de fiscalité. Ainsi, la véritable question qui transparait au travers de ces évolutions est de savoir si cette autonomie financière des collectivités territoriales doit être analysée en termes quantitatifs (un volume) ou en termes qualitatifs (une origine).

²⁶ L. PHILIP, L'autonomie financière des collectivités territoriales, Cahiers Cons. Const., n° 12, 2002, p. 96.

²⁷ La loi du 3 janvier 1979 qui institue la dotation globale de fonctionnement.

²⁸ Rapport D. Hoeffel, Doc. Sénat, n° 324, 26 mai 2004 (session ordinaire 2003-2004), p. 16.

Devant cette évolution, certains ont dénoncé une véritable recentralisation des ressources des collectivités territoriales, phénomène qu'il est impossible d'arrêter puisque les mécanismes de contrôle sont insuffisants. La seule protection dont peuvent bénéficier les collectivités repose sur celle mise en œuvre par le Conseil constitutionnel à l'occasion du contrôle qu'il est amené à réaliser sur les lois touchant aux finances locales. Or il s'avère que la jurisprudence constitutionnelle n'a pas été d'un grand secours pour les collectivités, du moins en ce qui concerne l'aspect ressources des finances locales.

En effet, si la Haute juridiction a rappelé à de nombreuses reprises que le législateur ne peut pas poser de règles qui auraient pour effet de restreindre les ressources (globales ou la part des ressources fiscales dans celles-ci) des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration, elle n'a jamais tiré de réelles conséquences de cette contrainte quantitative.

Le Conseil n'a jamais censuré une loi sur le motif d'une atteinte à la libre administration financière des collectivités territoriales. Pour autant, il est difficile de reprocher au Conseil constitutionnel les solutions qu'il a retenues, en raison du peu d'éléments textuels dont il disposait pour réaliser son contrôle.

Le caractère lacunaire des dispositions constitutionnelles est à l'origine de cette situation. Dès lors, il devenait évident que le seul remède apparaissant comme pertinent était celui d'une constitutionnalisation textuelle de l'autonomie financière des collectivités territoriales²⁹. C'est ce que souhaitaient les élus, qu'ils soient locaux ou nationaux, et qu'ils ont finalement réussi à concrétiser.

Bien qu'il soit difficile de définir ce que doit recouvrir exactement l'autonomie financière des collectivités territoriales, la Constitution a finalement été révisée en 2003, pour assurer une certaine autonomie. Mais, alors que différentes possibilités s'offraient aux autorités titulaires du pouvoir de révision, elles ont finalement opté principalement pour une stabilisation d'une situation donnée, plutôt que d'envisager une réforme globale des finances locales³⁰ ou au moins une réforme d'envergure de la fiscalité locale³¹.

²⁹ G. DRAGO, « La nécessaire consécration constitutionnelle d'un pouvoir fiscal des collectivités territoriales », Mélanges J. Moreau, *Economica*, 2002, p. 125.

³⁰ R. HERTZOG, L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales, *AJDA* 2003, p. 548

³¹ H.-M. DARNANVILLE, L'autonomie financière et fiscale des collectivités locales passe par une réforme de leur fiscalité, *AJDA* 2002, p. 670

L'article 72-2 de la Constitution se veut le fruit d'un accord politique dont la finalité réside dans la nécessité de devoir garantir constitutionnellement une autonomie aux collectivités territoriales victimes, fin des années 1990 début des années 200, d'une dégradation de leur situation financière³².

La doctrine³³ a vu dans l'avènement de ce dispositif, l'instauration d'un fondement financier au principe de libre administration des collectivités territoriales, un principe d'autonomie financière – dorénavant, et à travers cette révision, c'est constitutionnellement qu'il est répondu aux enjeux les plus brûlants qui portent sur le pouvoir fiscal, la compensation des transferts de compétences et les péréquations financières. On peut aisément admettre qu'un tel ancrage constitutionnel venant donner une base financière au principe de la libre administration ne laisse pas indifférent.

Néanmoins, en matière de ressources, la réforme semble apporter des éléments essentiels pour les collectivités avec notamment la protection d'un minimum de ressources propres. Celles-ci doivent représenter une « part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ». Comme le prévoyait la Constitution, la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 est venue définir les conditions de mise en œuvre de la dite règle.

La loi organique sur l'autonomie financière locale (LOAFCT) du 29 juillet 2004 apporte les précisions nécessaires à la mise en œuvre de ces dispositions constitutionnelles. Elle fixe le périmètre précis (LOAFCT, art. 2) des catégories de collectivités territoriales auxquelles s'applique la garantie posée par l'article 72-2 de la Constitution³⁴. Elle définit à ce titre trois catégories de collectivités territoriales auxquelles s'applique la garantie constitutionnelle de l'autonomie financière³⁵. Il s'agit tout d'abord de communes de métropole et d'outre-mer. La deuxième catégorie comprend les départements de métropole et d'outre-mer, la collectivité départementale de Mayotte, la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon. La dernière catégorie englobe les régions, la collectivité territoriale de corse ainsi que les collectivités d'outre-mer concernées³⁶ à savoir les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française. Enfin, la nouvelle Calédonie n'est pas concernée par l'application de l'article 72-2 de la Constitution dans la mesure où elle est régie par le titre XIII de la Constitution qui lui est spécifique³⁷

³² R. MUZELLEC et M. CONAN, *Finances locales*, op. cit, p. 5

³³ M. BOUVIER, *Les finances locales*, Paris, LGDJ, 17^e éd., 2018, p. 28

³⁴ L. TARTOUR, *L'autonomie financière des Collectivités territoriales en droit français*, LGDJ, 2012

³⁵ Article L.O. 1114-1 du CGCT

³⁶ Article 74 de la Constitution française

³⁷ Cons. Const. 29 juill. 2004 DC, cons. 6 et 7, Rec. Cons. Const. 116

La loi organique apporte des précisions utiles. Mais, globalement, elle n'enthousiasme guère car elle laisse subsister des pénombres qui attendent que le juge y fasse la lumière, ce qui n'était quand même pas le vœu du constituant. Et sur certains aspects fondamentaux, R. HERTZOG³⁸ la considère plutôt en retrait de la Constitution.

II. La jurisprudence du conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel saisi le 22 juillet 2004 par le Premier ministre, conformément aux dispositions des articles 46 et 61, alinéa 1er, de la Constitution, a estimé conforme le dispositif mis en place par la LOAFCT³⁹ en considérant que « l'article 5 de la loi organique (...) tend à garantir la pérennité de l'autonomie financière des collectivités territoriales ; (...) qu'en prévoyant que le rapport transmis par le Gouvernement présentera, pour chaque catégorie de collectivités, non seulement la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources mais également ses 'modalités de calcul', le législateur organique a nécessairement voulu que le Parlement soit mis à même de connaître cette part pour chaque collectivité territoriale et d'évaluer ainsi sa capacité de libre administration » ; il a ajouté que « ces dispositions s'entendent sans préjudice de la possibilité pour le Conseil constitutionnel de censurer, le cas échéant, des actes législatifs ayant pour effet de porter atteinte au caractère déterminant de la part des ressources propres d'une catégorie de collectivités territoriale⁴⁰.

Mais le Conseil constitutionnel s'est, jusqu'à présent, refusé à censurer des restrictions de ressources. Les décisions Cons. Const. 29 mai 1990, 274 DC ; 25 juill. 1990, 227 DC ; 29 mai 1991, 291 DC ; 26 janv. 1995, 358 DC ; 25 juin 1998, 402 DC ; 29 déc. 2009, 599 DC ; 29 déc. 2016, 744 DC ; 18 janv. 2018, 760 DC illustrent bien cet état de choses. Dans le prolongement de la réforme constitutionnelle de 2003, il a cependant rappelé dans sa décision du 29 décembre 2005 (530 DC) qu'il ne pourrait que censurer des actes législatifs ayant pour conséquence de porter atteinte au caractère déterminant de la part des ressources propres d'une catégorie des collectivités territoriales⁴¹.

³⁸ R. HERTZOG, «La loi organique relative à l'autonomie financière des Collectivités territoriales : précisions et complications » AJDA 2004, p.6.

³⁹ Decision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004

⁴⁰ M. BOUVIER, « Le Conseil constitutionnel et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : du quiproquo à la clarification » in NCCC N° 33 (Dossier : Le Conseil constitutionnel et l'impôt) – Octobre 2011.

⁴¹ J.L. ALBERT, Finances publiques, op.cit., p. 29.

La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 introduisant un article 61-1 dans la Constitution de 1958 avec l'apparition de la question prioritaire de constitutionnalité, aurait pu contribuer à renforcer les droits financiers des collectivités territoriales sur le fondement de l'atteinte à la libre administration garantie à l'article 34 de la Constitution. Cette disposition tend à permettre la mise en cause, à l'occasion d'un litige, de la constitutionnalité de toute disposition législative portant atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit⁴².

Certes, cette nouvelle voie de droit a été conçue principalement pour les contentieux privés dans lesquels une personne physique ou morale de droit privé cherche à faire protéger un droit ou une liberté. Mais, à en croire L. JANICOT⁴³ elle intéresse aussi les personnes publiques, et au premier chef, les collectivités territoriales. Le Conseil constitutionnel a en effet admis, alors que cela n'était pas évident, qu'elles puissent faire valoir dans le cadre de la QPC leurs droits à l'encontre de l'Etat et qu'elles deviennent ainsi « actrices de la défense de leur libre administration »⁴⁴.

Jusqu'à présent, elles ne disposaient d'aucune voie de recours qui leur étaient réservées. Certes, la jurisprudence du Conseil constitutionnel était fournie en matière de droit des collectivités territoriales. Mais la saisine du juge était réservée, comme on le sait, au Président de la République, au Premier ministre, au président de l'Assemblée nationale, au président du Sénat ou à soixante députés ou soixante sénateurs. Les collectivités territoriales ne pouvaient et ne peuvent d'ailleurs toujours pas saisir a priori le Conseil constitutionnel des lois non encore promulguées. Avec la QPC, elles peuvent demander, elles-mêmes, dans le cadre d'un litige, au Conseil constitutionnel l'abrogation non seulement des lois ordinaires, mais aussi des lois du pays de la Nouvelle-Calédonie, dès lors que ces dernières ont valeur législative.

La QPC leur donne ainsi l'occasion de faire trancher par le Conseil constitutionnel de questions se rapportant à leur autonomie, à leurs droits et libertés. Les collectivités territoriales ont surtout trouvé dans la QPC un moyen de contester, devant le juge, les dispositions législatives récemment adoptées, là où elles ont échoué politiquement au Parlement. Pour les collectivités territoriales, « la QPC est en quelque sorte le prolongement de batailles au Parlement dans lesquelles les parlementaires, défenseurs

⁴²42 J.L. ALBERT, *Finances publiques*, op.cit., p. 29-30

⁴³ L. JANICOT, « Question prioritaire de constitutionnalité et autonomie locale des collectivités métropolitaines – Le cas de la France », *Revue générale du droit* (www.revuegeneraledudroit.eu), Etudes et documents, p. 2-3

⁴⁴ M. DOUENCE, « Où en est la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le principe de la libre administration des collectivités territoriales ? », *Mélanges en l'honneur du professeur Gérard Marcou*, 2017, IRJS Editions.

des intérêts des collectivités territoriales, n'ont pas réussi à faire valoir leur point de vue »⁴⁵. Les occasions ont d'ailleurs été nombreuses, puisque l'activité législative en la matière a été très dense depuis le 1er mars 2010, date d'entrée en vigueur de la QPC.

La QPC est également un moyen pour les collectivités territoriales de « faire pression sur le Gouvernement et le Parlement afin d'obtenir (des) modification(s) de la législation applicable aux collectivités territoriales »⁴⁶. C'est le cas, par exemple, en matière de compensation financière des transferts de compétences. La QPC s'inscrit ainsi plus généralement dans le cadre de la juridictionnalisation des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales⁴⁷.

Cependant, les décisions rendues en ce domaine furent pour l'essentiel négatives : 22 sept. 2010, 29/37 QPC ; 6 oct. 2010, 59 QPC ; 18 oct. 2010, 56 QPC ; 25 mars 2011, 109 QPC ; 30 juin 2011, 143, 144, 142/145 QPC ; 13 juill. 2011, 149 QPC... 29 juin 2012, 255/265 QPC ; 19 avril 2011, 305/306/307 QPC à l'exception notable des décisions 323 QPC du 14 juin 2013, 397 QPC du 6 juin 2014. Le conseil d'Etat, pour sa part, a estimé que le principe de péréquation financière entre collectivités territoriales n'était pas au nombre des droits et libertés garantis par la Constitution ; au sens de l'article 61-1 (CE 23 déc. 2010, *Cne Lisses*), ce que le Conseil constitutionnel avait d'ailleurs semble-t-il énoncé dès septembre 2010 (22 sept. 2010, *Cne Besançon et a.*, 29/37 QPC, cons. 5)⁴⁸.

Une décision du 8 juillet 2011 mérite toutefois d'être soulignée : elle censure une disposition législative sur le fondement de l'atteinte à la libre administration, disposition contestée dans le passé et qui interdisait aux collectivités territoriales de modules les aides allouées aux communes et groupements compétents en matière d'eau et assainissement en fonction du mode de gestion retenu (« cette interdiction restreint la libre administration des départements au point de méconnaître les articles 72 et 7-2 de la Constitution », 8 juill. 2011, *Dép. des Landes*, 146 QPC, cons. 5)⁴⁹.

⁴⁵ G. DRAGO, « Question prioritaire de constitutionnalité et droit des collectivités territoriales : premier bilan », JCP A 2011, n° 2211.

⁴⁶ *Idem*.

⁴⁷ L. JANICOT, « Question prioritaire de constitutionnalité et autonomie locale des collectivités », op. cit., p. 3

⁴⁸ J.L. ALBERT, *Finances publiques*, op. cit., p. 30

⁴⁹ *Ibidem*, p. 30

SECTION II. LES IMPLICATIONS DU PRINCIPE D'AUTONOMIE FINANCIERE

L'autonomie financière des collectivités territoriales telle que le droit français⁵⁰ la conçoit s'appréhende à la base dans le fait pour celles-ci de bénéficier « de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi »⁵¹. Le législateur organique a pris le soin de définir cette liberté de disposition (I) et même la notion de ressources propres (II).

I. La libre disposition par les collectivités territoriales de leurs ressources financières.

Elément fondateur de la libre administration des collectivités territoriales, le pouvoir de disposer librement des ressources dont celles-ci bénéficient conserve-t-il sa consistance ⁵²?

L'article 72-2 alinéa 1 de la Constitution prévoit que « les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi ». Il s'agit de l'application, dans le domaine financier, du principe de libre administration des collectivités territoriales qui figure, de façon générale, dans l'article 72 alinéa 3 de la Constitution⁵³.

Il faut, d'entrée, relever que ce pouvoir de libre disposition n'est en aucun cas un pouvoir de libre détermination, par les collectivités territoriales, de leurs ressources financières, pouvoir qui relève de la compétence exclusive du législateur. En particulier, l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des ressources fiscales de ces collectivités, puisqu'il prévoit que la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures, donc des impôts locaux.

Concrètement, un maire qui voudrait optimiser les ressources financières de sa collectivité en faisant adopter, par délibération du conseil municipal, une nouvelle recette fiscale non énumérée par les dispositions des articles L. 2331-1, L. 2331-3 et L. 2331-5 CGCT, verrait cette délibération annulée pour illégalité. De plus, l'instauration d'une telle recette pourrait être censurée par la Cour de justice de l'Union européenne, pour atteinte à la libre prestation de service, comme cela a été le cas pour la taxe sur les antennes paraboliques qu'un maire avait voulu créer sur le territoire de sa commune. De même,

⁵⁰ Art. 72-2, al. 1er de la Constitution du 4 octobre 1958.

⁵¹ M. CONAN, « L'autonomie financière des collectivités territoriales. Trente ans après la loi de décentralisation du 2 mars 1982, état des lieux », in AJDA, n 14, 2012, p. 759

⁵² I. BOUHADANA, G. WILLIAM. « L'autonomie du pouvoir dépensier des collectivités territoriales : quelles contraintes pour quelle optimisation ? » In Droit et gestion des collectivités territoriales. Tome 31, 2011. L'enjeu de la dépense locale. pp. 75-85;

⁵³ F. LAFARGUE, « La Constitution et les finances locales » in NCCC N° 42 (Le Conseil constitutionnel et les Collectivités territoriales) - Janvier 2014, p.17-30.

les élus locaux ne disposent que d'un pouvoir de décision très encadré par les textes, concernant les modalités de fixation des bases imposables, des taux et des tarifs de leurs recettes, et les modalités de recouvrement de celles-ci relèvent de la compétence des comptables publics de l'État⁵⁴.

En réalité, le pouvoir de libre disposition, par les collectivités territoriales, de leurs ressources financières, reconnu par la Constitution, se réduit à un pouvoir de libre utilisation par celles-ci de leurs ressources. Mais encore faut-il nuancer cette affirmation. En effet, contrairement au principe de l'universalité budgétaire qui veut qu'aucune recette particulière ne soit affectée à une dépense particulière, de très nombreuses ressources des collectivités territoriales donnent lieu à une affectation précise, déterminée par les textes, qui ne laisse aucune liberté aux autorités locales.

Cette rigidité vise à faire en sorte que les produits financiers perçus soient exclusivement affectés à certaines dépenses, et non utilisables discrétionnairement. Outre l'affectation globale, déterminée par les textes, de certaines recettes uniquement aux dépenses de fonctionnement, et d'autres recettes aux dépenses d'investissement, les exemples de ressources spécialement affectées sont nombreux : taxe ou redevance d'enlèvement des ordures ménagères, taxe de séjour, versement destiné aux transports en commun, taxe pour la gestion des eaux pluviales, redevance de consommation d'eau, redevance d'assainissement, contribution spéciale imposée en cas de dégradation de la voirie, taxe d'aménagement, participation pour l'assainissement collectif, participation spécifique pour la réalisation d'équipements publics exceptionnels, produits des emprunts, fonds de concours, etc⁵⁵.

Cette disposition, par elle-même, « n'interdit nullement au législateur à verser aux collectivités territoriales des subventions dans un but déterminé »⁵⁶. Il a été jugé⁵⁷ par ailleurs que les principes de « libre administration » et de « libre disposition des ressources » devaient être conciliés avec l'exigence de valeur constitutionnelle de bon usage des deniers publics, s'agissant de l'obligation imposée aux collectivités territoriales d'informer l'Etat avant toute opération affectant le compte du Trésor sur lequel elles sont tenues de déposer toutes leurs disponibilités⁵⁸.

Les dotations budgétaires de l'État sont elles-mêmes affectées à certains types de dépenses, et les subventions de fonctionnement ou d'équipement versées par d'autres collectivités territoriales sont

⁵⁴ F. LAFARGUE, « La Constitution et les finances locales » op. cit., p.17-30

⁵⁵ *Idem*, p.17-30

⁵⁶ Décision n° 2003-474 DC, 17 juill. 2003, consid. 15.

⁵⁷ Décision n° 2003-474 DC, 29 déc. 2003, consid. 31 à 33.

⁵⁸ L. FAVOREU, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 536

également « fléchées ». De fait, la règle constitutionnelle de la libre disposition, par les collectivités territoriales, de leurs ressources financières donne lieu à une application strictement limitée⁵⁹.

II. L'existence de Ressources propres

La loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités locales qui a été prise en application de l'article 72-2 de la Constitution définit quant à elle les éléments permettant de déterminer la notion d'autonomie financière, et par conséquent ce que l'on entend par « ressources propres »⁶⁰. Selon l'article 3 de la loi, « le produit des impositions de toutes nature dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs ». Ne sont par conséquent inclus, dans cette catégorie ni les emprunts et recettes de trésorerie ni les subventions et dotations versées par l'Etat ou d'autres collectivités. On notera que, pour la catégorie des communes, les ressources propres sont augmentées des ressources dont bénéficient les établissements publics de coopération intercommunale⁶¹.

La Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985 à laquelle la France a adhéré en 2007, a renforcé l'affirmation de cette autonomie sur le plan financier car l'article 9 du texte stipule que « les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences », tout en précisant qu'une partie au moins de ces ressources financières doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux dans les limites de la loi⁶².

Une fois définie la notion de ressources propres, il restait à préciser par la loi organique ce que l'article 72-2 de la Constitution qualifie de part « part déterminante ». En effet, selon le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources propres doivent représenter, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. Sur ce point, le projet de loi organique disposait que « pour chaque catégorie, la part des ressources propres est déterminante au

⁵⁹ L. FAVOREU, *Droit constitutionnel*, op. cit., p., p. 17-30

⁶⁰ M. BOUVIER, *Les Finances locales*, op. cit., p. 28

⁶¹ Dans le même sens, lire M. BOUVIER, *Les Finances locales*, p. 28

⁶² J.L. ALBERT, *Finances publiques*, op. cit., p. 29

sens de l'article 72-2 de la Constitution, lorsqu'elle garantit la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu de compétences qui leurs sont confiées »⁶³.

Comme le rapporte la communication des M.M. JERRETIE et De COURSON⁶⁴, le mode d'emploi pour déterminer si la part des ressources propres de chaque catégorie de collectivités est ou non déterminante est fixé à l'article LO 1114-3. Ainsi, il est prévu que pour chaque catégorie de collectivités, « la part des ressources propres est calculée en rapportant le montant de ces dernières à celui de la totalité de leurs ressources, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation et des transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie » (1er alinéa). Le 2ème alinéa précise que pour la catégorie des communes, les ressources dont bénéficient les établissements publics de coopération intercommunale sont prises en compte, sous réserve des mêmes exclusions.

Enfin le dernier alinéa de l'article LO 1114-3 précise le ratio minimal de ressources propres permettant de considérer que celles-ci constituent une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources : « Pour chaque catégorie, la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003 ». En 2003, le niveau des ressources propres de chaque catégorie de collectivité était de 60,8 % pour le bloc communal, 58,6 % pour les départements et 41,7 % pour les régions.

Par conséquent, le ratio des ressources propres de chaque catégorie ne saurait tomber, pour une année donnée, en dessous de ces seuils. Précisons qu'initialement, le législateur organique avait prévu que la part des ressources propres d'une catégorie de collectivités était déterminante quand deux critères étaient réunis : il fallait non seulement que la part des ressources propres ne soit pas inférieure à celle constatée, par catégorie de collectivités, en 2003, mais aussi que cette part déterminante garantisse « la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui leur sont confiées ». Mais le Conseil constitutionnel a censuré ce second critère, estimant que celui-ci, « outre son caractère tautologique, ne respecte, du fait de sa portée normative incertaine, ni le principe de clarté de la loi ni l'exigence de précision que l'article 72-2 de la Constitution requiert du législateur organique »⁶⁵.

⁶³ M. BOUVIER, *Les finances locales*, op. cit., p. 28

⁶⁴ Communication de MM. C. JERRETIE et C. de COURSON, Mission « flash » sur l'autonomie financière des collectivités territoriales, Assemblée nationale de la République française, mai 2018 p. 15

⁶⁵ Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, cons. 15.

L'appréciation de la part déterminante implique que le niveau de ressources propres dépasse un pourcentage de l'ensemble des ressources. Les ressources propres des collectivités territoriales sont identifiées par le législateur organique ; elles sont constituées du produit des impositions de toute nature dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part local d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs⁶⁶. Pour le calcul de la part déterminante, sont exclus de l'assiette les emprunts, et les ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation et des transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie⁶⁷.

On peut observer avec M. BOUVIER⁶⁸ que, la garantie de l'autonomie financière est reconnue non pas aux collectivités territoriales prises individuellement, mas à *leurs catégories*, c'est-à-dire les communes, les départements et les régions, ce qui exclut les structures intercommunales.

D'ailleurs, l'article 5 de la loi organique dispose que « le gouvernement transmet au Parlement, pour une année donnée, au plus tard le 1^{er} juin de la deuxième année qui suit, un rapport faisant apparaître pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources ainsi que des modalités de calcul et son évolution ». Dans le cas où il s'avérait que les critères relatifs à l'autonomie financière ne seraient pas réalisés, des dispositions devraient être prises dans le cadre d'une loi de finances et au plus tard la deuxième année suivant celle de ce constat. Or, compte tenu de la suppression de la taxe professionnelle et du nouveau partage des impôts entre collectivités territoriales, il convient de reconsidérer la pertinence de ce critère au moins en ce qui concerne les départements et les régions dans la mesure où leur pouvoir fiscal s'est trouvé considérablement modifié⁶⁹.

Au titre des recettes non fiscales définitives, et qui rentrent dans la catégorie des ressources propres, il y a lieu de mentionner les produits du domaine (loyers sur des biens du domaine privé, rémunération d'une convention d'occupation du domaine public), les revenus des services publics

⁶⁶ Article LO 1114-2 du CGCT

⁶⁷ A-C. DUFOUR et Al., *Finances publiques*, Paris, Ellipses, 3^e édition, 2019, p. 324-325

⁶⁸ M. BOUVIER, *Les finances locales*, op. cit., p. 30

⁶⁹ *Idem*, p. 30

locaux. Il s'agit là de recettes quantitativement de faible importance. Cela représente environ 27 Milliards d'euros en 2016, soit environ 40% des recettes fiscales⁷⁰.

En matière de recettes, en dehors de l'existence des ressources propres, il convient de constater avec Aurélien BAUDU⁷¹ « la liberté du recours à l'emprunt pour financer les dépenses d'investissement est un élément essentiel de l'autonomie financière des collectivités territoriales.

CHAPITRE II. UNE RELATIVE AUTONOMIE FINANCIERE DE COLLECTIVITES TERRITORIALES

La subordination des collectivités territoriales au pouvoir central (section I) et l'existence de plusieurs dépendances financières importantes (section II) sont les manifestations d'une relative autonomie financière des collectivités territoriales en droit français.

SECTION I. LA SUBORDINATION DE COLLECTIVITES TERRITORIALES AU POUVOIR CENTRAL

La loi du 2 mars 1982 a substitué au contrôle de tutelle exercé *a priori* un contrôle *a posteriori* sur les actes des collectivités décentralisées. En matière financière, sauf cas exceptionnels précisés par la loi, la règle est celle de l'absence de l'autorisation préalable du représentant de l'Etat. Néanmoins, la « libre administration » des collectivités territoriales demeure soumise à un contrôle qui bien qu'exercé *a posteriori* peut entraîner l'annulation de certains actes ou leur mise en conformité à la réglementation⁷².

Ce mode de contrôle apparaît parfaitement conforme à la logique de la décentralisation. En effet, sans constituer un frein à la liberté d'action des collectivités territoriales, il satisfait malgré tout aux exigences qui sont celles d'un Etat de droit. Il s'agit d'une forme de contrôle –vérification qui, si elle peut parfois apparaître en contradiction avec les nécessités d'une gestion dynamique, se trouve en revanche conforme aux exigences d'une société démocratique⁷³.

Les contrôles des collectivités territoriales par le pouvoir central sont multiformes, ce qui ne paraît pas au demeurant constituer pour autant un gage d'efficacité. Des contrôles systématiques sont organisés sur le pan financier. Le plus important est celui exercé par le comptable local (§1) lui-même

⁷⁰ A. BAUDU, *Droit des finances publiques*, Paris, Dalloz, 2è éd. 2018, p. 699

⁷¹ *Idem.*, p. 338

⁷² M. BOUVIER, *Les finances locales*, op.cit., p. 249

⁷³ *Idem.*, p. 249

placé sous la surveillance d'un comptable supérieur. S'y ajoute le contrôle exercé par l'autorité préfectorale ; contrôle de légalité de droit commun (§2), qui est exercé sur des actes à incidence financière, ainsi que le contrôle des chambres régionales et territoriales des comptes (§3)⁷⁴.

I. Le contrôle par le comptable public local

La dépense publique locale suit un schéma garantissant la régularité des opérations. De manière habituelle, une distinction classique est faite entre la phase administrative –relevant des ordonnateurs ou autres administrateurs et la phase comptable ou le paiement –relevant du comptable⁷⁵. Le comptable public local est un agent du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Ce *comptable direct du Trésor* relève de la Direction Générale de la Comptabilité Publique.

Il exerce un contrôle de régularité sur les titres de perception et les mandats que lui adresse l'ordonnateur qui lui permet de suspendre l'application d'une décision si elle n'est pas conforme à la réglementation⁷⁶.

Ce dernier, dans son rôle de payeur, exerce un contrôle de l'ordre de paiement. C'est une étape essentielle de la procédure. Bien que ce contrôle ne saurait être un contrôle d'opportunité, il ne peut plus non plus constituer un contrôle de légalité interne (en particulier de l'acte sur lequel se fonde la dépense) car cela reviendrait à substituer le comptable au juge de la légalité (CE 5 février 1971, *Balme* ; C. comptes 28 mai 1952, *Marillier* ; *CGCT*, art. L.1617-2)⁷⁷.

Il s'agit d'un contrôle externe qui porte sur la régularité budgétaire (compétence de l'ordonnateur, disponibilité des crédits, imputation de la dépense), la validité de la créance (le comptable vérifie sur pièces les calculs de liquidation, le service fait, les règles de prescription...) le caractère libératoire du paiement (paiement au véritable créancier, absence d'opposition,) et, pour les collectivités secondaires, l'existence des fonds disponibles⁷⁸.

II. Le contrôle préfectoral

Le législateur en supprimant la tutelle qu'exerçait le préfet sur les actes de collectivités territoriales, a rendu ces derniers directement exécutoires dès lors qu'ils faisaient l'objet d'une transmission à l'autorité préfectorale. La règle se veut tout autant applicables aux budgets locaux.

⁷⁴ Pour approfondir : J.L. ALBERT Finances publiques, p. 674-675

⁷⁵ Voir dans ce sens : J.L. ALBERT, Finances publiques, Paris, Dalloz, 11^e éd., 2019, pp. 438-439

⁷⁶ M. BOUVIER, *Les finances locales*, Paris, Montchrestien, 17^e éd., 2018, pp. 257-258

⁷⁷ J.L. ALBERT, Finances publiques, op cit., p. 440

⁷⁸ *Ibidem*, p. 440

L'obligation de transmission au préfet de département comme de région (A) ouvre à celui-ci une faculté de déferer (B) tous les budgets de toutes les collectivités. Des annulations de moins en moins rares conduisent à évoquer leurs conséquences(C)⁷⁹.

A. L'obligation de transmission des budgets au préfet

Avant d'analyser les conséquences (2), seront d'abord examiner les modalités de la transmission (1).

1. Les modalités de la transmission

Les documents budgétaires qui font l'objet d'une délibération du conseil municipal, départemental, régional sont obligatoirement adressés par l'exécutif et cela dans les 15 jours pour les budgets primitifs. Ils peuvent l'être également par le comptable. Les délibérations sont transmises au préfet du département ou au sous-préfet, y compris par voie électronique⁸⁰.

2. Les conséquences de la transmission

L'acte est opposable aux tiers dans la mesure où la transmission rend l'acte « exécutoires ». Toutefois, en rapport avec le déclenchement de la procédure, le délai commence à courir à compter de la date du récépissé de réception délivré par les services préfectoraux, mais la preuve de la transmission est incomplète, le préfet peut demander le complément des pièces : le délai ne court alors qu'à compter de la réception des documents complémentaires ou du refus⁸¹.

3. La faculté du déferé du préfet au tribunal administratif

Dès réception, le préfet examine le respect de la légalité ; il va s'employer à vérifier en particulier : la régularité du vote de l'assemblée délibérante, la réalité de l'intérêt local des dépenses, la régularité du vote des taux des taxes : taux plafonds, l'institution régulière de taxes ou impositions nouvelles ou autres ressources fiscales, la régularité des admissions en non-valeur.

⁷⁹ Voir en ce sens, R. MUZELLEC et M. CONAN, *Finances locales*, p. 96

⁸⁰ R. MUZELLEC et M. CONAN, *Finances locales*, p. 97

⁸¹ *Idem.*, p. 97

En cas d'illégalité, il défère l'acte au tribunal administratif⁸². Par rapport au régime d'avant 1982, ce n'est plus le représentant de l'Etat qui annule, c'est plus logiquement le juge⁸³.

En effet, il possède une marge d'appréciation quant à l'opportunité ou non de saisir le juge administratif. Si l'acte est soumis au contrôle budgétaire, il ne peut y avoir de déferé dans le cadre du contrôle de la légalité. Il s'agit de l'exception de recours parallèle (CE, 23 déc. 1988, Département du Tarn c/Barbut)⁸⁴.

Le préfet dispose de 2 mois pour saisir le tribunal administratif de l'illégalité qu'il a cru déceler. Il peut également utiliser les procédures d'urgence de référé suspension organisées par la loi du 30 juin 200. Il doit informer immédiatement la collectivité concernée, mais son omission n'est pas une cause d'irrecevabilité. De plus le préfet peut tenter un « recours gracieux » devant la collectivité pour l'inviter à réformer elle-même l'acte illégal ; en ce cas le délai de « recours contentieux » est interrompu.

Les pouvoirs du juge administratif sont ceux qu'il possède dans le cadre du traditionnel contrôle de la légalité, issu du recours pour excès de pouvoir. Il peut accorder le sursis en cas d'existence d'un moyen sérieux et un sursis accéléré s'il y a risque d'atteinte à une publique ou à une liberté individuelle⁸⁵.

B. Les conséquences de l'annulation du tribunal administratif

Se doivent d'être distinguées ici les conséquences liées à la nature du budget (1) et de celles liées à son contenu (2).

1. Les conséquences liées à la nature du budget

Auquel cas, la décision budgétaire est réputée n'être jamais intervenue. Elle doit faire l'objet d'une régularisation rétroactive par l'autorité délibérante. La collectivité est placée dans la situation prévue à l'article 7 de la loi du 2 mars 1982 : absence de budget voté avant le 31 mars. Ainsi dispose-t-elle d'un délai raisonnable mais court pour adopter un nouveau budget. Sinon le préfet saisit la chambre régionale des comptes au sens du contrôle budgétaire. La circulaire du 7 février 1995 précise

⁸² R. MUZELLEC et M. CONAN, *Finances locales*, op. cit., p. 97

⁸³ M. VERPEAUX et L. JANICOT, *Droit des collectivités territoriales*, op. cit., p. 211

⁸⁴ R. MUZELLEC et M. CONAN, *Finances locales*, op. cit., p. 97.

⁸⁵ *Idem.*, p. 98

que si la chambre régionale se reconnaît incompétente, le préfet doit régler le budget selon la procédure de l'article 7 (absence d'adoption à la date prévue).

L'adoption d'un nouveau budget n'est obligatoire à titre rétroactif que s'il est indispensable pour assurer l'équilibre budgétaire ou justifier des dépenses elles-mêmes obligatoires.

2. Les conséquences liées au contenu du budget

En rapport avec l'annulation de dépenses ou de recettes non fiscales directes, il est utile de relever que la portée de la régularisation est limitée par le principe de l'annualité. Et pourtant, pour les dispositions fiscales, les dispositions de l'article 1639 A du CHI autorisent l'administration au cas où la délibération d'un conseil délibérant ne peut plus servir de fondement légal à l'imposition mise en recouvrement, demander au juge de l'impôt que soit substitué le taux retenu par le conseil lors du budget de l'année précédente. Si aucune délibération fiscale de régularisation n'est adoptée, les contribuables ont aussi le droit de demander un dégrèvement correspondant à la différence entre l'impôt perçu et celui qui aurait résulté de l'application des taux retenus pour l'exercice précédant l'année du budget considéré. Si un nouveau budget est adopté rétroactivement, il ne peut comporter des taux d'imposition plus élevés que ceux de l'année précédente⁸⁶.

En cas d'annulation de rémunération d'agents, de passation de marchés publics..., l'application de décisions de justice doit conduire la collectivité à procéder à l'émission d'un titre de recettes pour récupérer les sommes indument versées. L'ordonnateur est donc tenu d'émettre l'état nécessaire au recouvrement de la créance résultant d'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée défaut, le préfet adresse une mise en demeure d'y procéder dans le délai d'un mois, sinon il émet d'office cet état nécessaire⁸⁷.

III. Le contrôle des chambres régionales et territoriales des comptes

Les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) exercent dans leur ressort géographique, un contrôle sur toutes les collectivités territoriales ainsi qu'à l'égard de leurs établissements publics et groupements. Les budgets des collectivités territoriales doivent être transmis dans les 15 jours au préfet pour devenir exécutoires de plein droit.

⁸⁶ R. MUZELLEC et M. CONAN, *Finances locales*, op. cit., p. 98.

⁸⁷ R. MUZELLEC, *Finances locales*, op. cit., p.98-99

Lorsque le contrôle du représentant de l'Etat fait ressortir certaines irrégularités, celui-ci saisit la chambre régionale des comptes (où dans certains cas, le tribunal administratif)⁸⁸. En matière de contrôle, les chambres sont dotées d'une triple compétence : un contrôle budgétaire (A), un contrôle juridictionnel (B) et un examen de la gestion (C).

A. Le contrôle budgétaire

Le contrôle budgétaire est assuré par les chambres régionales des comptes sur saisine du représentant de l'Etat. La chambre peut être saisie dans quatre cas :

1. Vote du budget hors délais

Lorsque le budget n'a pas été transmis au préfet dans les 15 jours suivant la date limite fixée pour son adoption, celui-ci doit saisir la chambre régionale des comptes. La chambre formule alors dans le délai d'un mois des propositions pour le règlement du budget. Le préfet, sur la base de ces propositions, peut régler le budget et le rendre exécutoire⁸⁹.

2. Défaut d'inscription d'une dépense obligatoire

Le préfet, le comptable public, ou toute personne y ayant intérêt, peut saisir la chambre régionale des comptes lorsque des dépenses n'ont pas été inscrites au budget certaines dépenses obligatoires. La chambre régionale des comptes qui dispose d'un mois constate le défaut d'inscription de ladite dépense et met la collectivité en demeure de l'inscrire à son budget. Si la collectivité ne s'est pas conformée à l'avis de la chambre dans un délai d'un mois, celle-ci demande au préfet d'inscrire d'office la dépense au budget. Le préfet demeure libre de suivre ou non la demande de la chambre. En cas de refus de sa part, il doit motiver sa décision de manière explicite⁹⁰.

⁸⁸ M. BOUVIER, *Les finances locales*, op.cit., p. 252

⁸⁹ *Idem.*, op. cit., p. 252

⁹⁰ M. BOUVIER, *Les finances locales*, op. cit., p. 252

3. *L'arrêté des comptes et le déficit du compte administratif*⁹¹
4. *L'absence d'équilibre réel du budget*

Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice⁹².

La chambre régionale des comptes est la gardienne de l'équilibre budgétaire *ex ante* et *ex post*⁹³. Lorsque le budget n'est pas en équilibre réel, le préfet saisit la chambre régionale des comptes dans le délai d'un mois à compter de sa saisine pour proposer au conseil de la collectivité les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre et lui demander une nouvelle délibération qui doit avoir lieu dans le mois qui suit la communication de ces propositions. Si à l'issue de cette délibération il ressort que les mesures votées sont insuffisantes, ou si le conseil n'a pas délibéré dans les délais, le budget est normalement réglé et rendu exécutoire par le préfet⁹⁴.

B. Le contrôle juridictionnel

Les chambres régionales statuent sur les comptes des collectivités locales et des établissements publics de leur ressort « dans les mêmes formes et avec les mêmes pouvoirs que la Cour des comptes » la loi du 21 décembre 2001, modifiée par celle du 13 décembre 2011, a cependant institué un régime spécifique pour les communes et les EPCI les moins importants⁹⁵.

Ce régime s'applique pour les communes dont la population n'excède pas 5000 habitants et dont les recettes de fonctionnement sont inférieures à 3000000 euros et pour les EPCI dont la population n'excède pas 10 000 habitants et dont les recettes de fonctionnement sont inférieures à 5 000 000 euros. Celles-ci sont contrôlées par l'administrateur général des finances publiques, excepté lorsque la responsabilité du comptable est engagée auquel cas la chambre régionale demeure seule compétente

⁹¹ *Idem.*, p. 252

⁹² Article 1612-4 du CGCT.

⁹³ J.F., PICARD, *Les finances locales*, Paris, LexisNexis, 2013, p. 426

⁹⁴ Lire utilement : M. BOUVIER, *Les finances locales*, op.cit., p. 253

⁹⁵ M. BOUVIER, *Les finances locales*, op.cit., p. 254

pour statuer. Le montant des recettes pris en compte est réévalué tous les cinq ans, en fonction de l'indice des prix à la consommation hors tabac⁹⁶.

On observe que les chambres régionales des comptes jugent l'ensemble des comptes des comptaibles publics des collectivités locales. Leur compétence s'étend aux comptaibles de fait, étant amenées à statuer sur les gestions de fait des derniers des collectivités décentralisées. C'est ainsi qu'elles sont parfois conduites à examiner les opérations réalisées par des associations entretenant des liens étroits avec certaines collectivités territoriales⁹⁷.

C. L'examen de la gestion

Les chambres peuvent présenter a posteriori des observations sur la gestion des collectivités locales sous la forme de « rapports d'observations ». Il s'agit, cette fois, d'un examen de la gestion de l'ordonnateur qui ne doit porter sur la régularité des opérations, sur l'économie des moyens mis en œuvre, et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante. Il faut souligner que l'article 36 de la loi du 21 décembre 2001 est bien clair, l'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations⁹⁸.

Prenant appui sur ce type d'audit, M. BOUVIER estime d'ailleurs que les chambres régionales des comptes pourraient assurer dans l'avenir un rôle de conseil venant réaliser une utile liaison entre le contrôle de régularité et le contrôle de gestion opéré par les gestionnaires locaux que par les chambres. Ce type d'articulation correspond très certainement à l'essence des nouveaux rapports qui se tissent en grande partie de manière pragmatique à l'échelon local. Un nouveau langage, un nouveau mode d'interprétation de la gestion financière locale pourrait se dégager et déboucher sur une approche mixte⁹⁹.

⁹⁶ *Idem*, p. 253-254

⁹⁷ M. BOUVIER, Les finances locales, op.cit., p. 254

⁹⁸ Voir dans ce sens, M. BOUVIER, Les finances locales, op.cit., p. 254

⁹⁹ M. BOUVIER, Les finances locales, op.cit., p. 254-255

SECTION II. LES DEPENDANCES FINANCIERES DE COLLECTIVITES TERRITORIALES

Le principe constitutionnel de l'autonomie financière reconnu aux collectivités territoriales se heurte face à une série des dépendances financières. D'abord, par rapport à leurs recettes, l'on peut affirmer que, le mécanisme des concours financiers limite par essence l'autonomie financière des collectivités locales, parce que celui qui donne est tout naturellement, toujours en position de supériorité par rapport à celui qui reçoit (§1).

Ensuite, la liberté de dépenser est pour les collectivités locales, une liberté surveillée. Si la loi peut interdire certaines dépenses, celle-ci impose un nombre des dépenses obligatoires qui doivent être inscrites dans le budget de collectivités territoriales (§2). Sur le plan fiscal, la détermination de la règle fiscale échappe aux collectivités territoriales, celles-ci dispose d'une relative autonomie fiscale (§3).

I. Les concours financiers

Les ressources des collectivités territoriales et des EPCI sont aussi alimentées par des concours financiers de l'Etat¹⁰⁰. La question majeure que peut poser ce type de financement des collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation est de savoir si le procédé de la subvention ne représente pas un moyen pour l'Etat d'intervenir indirectement sur les politiques locales, de les infléchir, voire de les déterminer. Autrement dit, les dotations de l'Etat ne risquent-elles pas de nuire à l'indépendance, à l'autonomie du secteur public local ?¹⁰¹

Globalement, pour 2019, la loi de finances fait apparaître une affectation d'environ 110,5 Milliards d'Euros à partir des ressources d'Etat au profit des collectivités territoriales et de leurs groupements (avances aux collectivités territoriales – concours financiers).

Ces transferts ont vu leur importance s'accroître à un point tel que l'Etat avait institué le « pacte de stabilité financière » pour les années 1996 à 1998) puis un « contrat de croissance et de solidarité » (pour les années 1999 à 2002), renouvelé jusqu'en 2007), en 2008 un « contrat de stabilité » qui, pour respecter les intérêts financiers de l'Etat, avait limité globalement l'augmentation des principales dotations. La loi de programmation des finances publiques 2009-2012 avait limité la croissance des concours financiers (à périmètre constant) à l'évolution des prix à la consommation. A partir de 2009,

¹⁰⁰ A-C DUFOUR, S. KOTT et C. MONIOLLE, *Finances publiques*, Paris, Ellipses, 3è éd., 2019, p.365

¹⁰¹ M. BOUVIER, *Les finances locales*, op. cit., p. 141

le contrat de stabilité s’efface. Dans un contexte marqué encore par une évolution limitée à l’inflation de certaines dotations, certaines dotations ont connu en 2010 un « gel » dans leur évolution...¹⁰².

Toutefois, bien que les collectivités territoriales aient accès à diverses sources de financement, les transferts opérés par l’Etat n’en demeurent pas moins une ressource régulière indispensable. Et sous un autre angle encore, il paraît normal, voire nécessaire que l’Etat et par le contribuable national, participe au financement de la vie locale sans qu’il faille y voir une manifestation d’un quelconque dirigisme mais plutôt un facteur de cohérence du système financier public¹⁰³.

Les concours financiers de l’Etat aux budgets de collectivités concernent les dépenses de fonctionnement (A) et les dépenses d’investissement(B).

A. Les concours en matière de fonctionnement

C’est la dotation générale de fonctionnement qui constitue le principal concours de l’Etat aux dépenses de fonctionnement de toutes les collectivités territoriales. Son montant, pour 2019, est de 26,9 milliards d’euros et représentent 15,25% de leurs recettes de fonctionnement¹⁰⁴. Elle s’analyse au niveau de l’Etat, comme un prélèvement sur recettes¹⁰⁵. Existente également une dotation spéciale pour le logement des instituteurs, une dotation générale de décentralisation ainsi que diverses subventions spécifiques.

B. Les concours en matière d’investissement

Le plus simple est d’opérer une distinction entre les dotations d’équipement et les autres dotations.

Dans la première catégorie, il faudra classiquement distinguer, la dotation d’équipement des territoires ruraux ou DETR ainsi que la dotation régionale d’équipement scolaire (DRES) et la dotation départementale d’équipement des collèges (DDEC).

¹⁰² J.L. AUBERT, *Les Finances publiques*, Paris, Dalloz, 11^e éd., 2019

¹⁰³ M. BOUVIER, *Les finances locales*, *op. cit.*, p. 142

¹⁰⁴ Finances locales : stabilisation des dotations de l’État aux Collectivités territoriales <https://www.vie-publique.fr/en-bref/20297-finances-locales-stabilisation-dotations-etat-collectivites-locales>. Publié le 10 Avril 2019 à 10h30 et consulté le 17 mars 2020 à 17h17.

¹⁰⁵ J.F PICARD, *Finances locales*, Paris, LexisNexis, 2013, p. 180

La dotation d'équipement des territoires ruraux a été instituée par la loi de finances pour 2011. Elle est le produit de la fusion de deux dotations, une dotation de fonctionnement, la dotation de développement rural et une dotation d'investissement, la dotation globale d'équipement. Cette intégration a été proposée par le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire les aides budgétaires allouées aux communes rurales en les regroupant ainsi que d'en faciliter les procédures d'attribution¹⁰⁶.

Elle fait l'objet des articles L.2334-32 à L.2334-39 du code général des collectivités territoriales. L'idée est de subventionner les dépenses d'équipement des communes et des EPCI situés essentiellement en milieu rural. Les critères retenus sont fondés sur la population et la richesse fiscale des communes et des EPCI, critères déjà en vigueur dans l'un ou l'autre dispositif préexistants¹⁰⁷.

La DRES comme la DDEC sont des dotations prévues pour compenser les transferts de compétences consécutifs aux lois de décentralisation. La DRES, attribuée aux régions, est affectée aux investissements concernant les lycées et les établissements de niveau équivalent. La DDEC, attribuée aux départements, est affectée aux investissements concernant les collèges¹⁰⁸.

Dans la seconde catégorie, seules seront étudiées, la dotation de soutien à l'investissement (DSI) et les subventions spécifiques.

La DSI, créée en 2016, la dotation de soutien à l'investissement est allouée aux communes et aux groupements à fiscalité propre. Elle comprend deux parties. L'une, la plus importante (615 millions prévus pour 2018), concerne les grandes priorités d'investissements définies conjointement par l'Etat et les communes et leurs groupements. Il s'agit notamment de la rénovation thermique, de la transition énergétique, des énergies renouvelables, de la numérique.

La seconde partie (50 millions prévus pour 2018) est attribuée aux collectivités qui se sont engagées, sur base d'un contrat conclu avec le préfet de région, à maîtriser leurs dépenses de fonctionnement dans le cadre d'un projet de modernisation¹⁰⁹.

¹⁰⁶ M. BOUVIER, *Les finances locales*, Op.cit., p. 164

¹⁰⁷ J.F PICARD, *Finances locales*, Op.cit., p.210

¹⁰⁸ M. BOUVIER, *Les finances locales*, op. cit., p. 171

¹⁰⁹ *Idem*, p. 171

Les subventions spécifiques qui constituaient autrefois la règle de droit commun sont devenues l'exception. Elles ont été pour leur majeure partie intégrée au sein de la DGE. Divers ministères accordent des subventions spécifiques¹¹⁰.

II. Les dépenses obligatoires

La procédure d'inscription des dépenses obligatoires sera étudiée en premier temps (A) pour mieux cerner son champ d'application (B).

A. La procédure d'inscription des dépenses obligatoires

D'un point de vue procédural, les collectivités territoriales sont tenues d'inscrire à leur budget les crédits correspondant aux dépenses obligatoires et l'ordonnateur doit les mandater. Lorsqu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget de la collectivité où l'a été dans un montant insuffisant, le préfet ne peut procéder à son inscription d'office qu'après avis de la chambre régionale des comptes¹¹¹. Il agit alors en lieu et place de l'ordonnateur. Le préfet et le comptable public concerné, c'est-à-dire celui-ci de la collectivité débitrice, et toute personne ayant un intérêt à agir peuvent saisir la chambre régionale des comptes. Cette saisine doit être motivée et s'appuyer sur toutes justifications utiles¹¹². Condition le délai de saisine de la CRC, aucune condition n'est prévue, à l'exception de la règle de la déchéance quadriennale des créances publiques¹¹³.

B. Champ d'application

Celle-ci est précisée par le législateur. Le champ des dépenses obligatoires est indiqué à l'article L.1612-15 du CGCT. Celui-ci se réfère aux « *aux dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé* ». Cette notion recouvre, d'une part, les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles (1) d'autre part, les dépenses qualifiées de dépenses obligatoires par détermination de la loi (2)¹¹⁴.

¹¹⁰M. BOUVIER, *Les finances locales*, Op.cit., p. 171

¹¹¹ Art. L.612-15 du CGCT

¹¹² Art. R. 1612-35 du CGCT

¹¹³ A. BAUDU, *Droit des finances publiques*, op. cit., p. 694

¹¹⁴ A-C. DUFOUR, S. KOTT et C. MONIOLLE, *Finances publiques*, Paris, Ellipses, 3éd., 2019, p. 412-413

1. Les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles

La notion de dette exigible renvoie à des dettes échues, certaines et non sérieusement contestables. Si la dette est sérieusement contestable, cette procédure ne peut intervenir. Il faudra alors recourir aux procédures de droit commun c'est-à-dire saisir le juge administratif¹¹⁵.

2. Dépenses obligatoires par détermination de la loi

Elles sont celles pour lesquelles la loi l'a expressément décidé. Cela recouvre de nombreuses situations. Le Code général des collectivités territoriales a ainsi fixé une liste des dépenses obligatoires pour chaque type de collectivités. Ces dépenses correspondent aux dépenses indispensables au fonctionnement de la collectivité, relatives aux missions de service public. Pour chaque catégorie des collectivités, le CGCT indique une liste non exhaustive de dépenses obligatoires.

Ainsi pour les communes, sont considérées comme obligatoires les dépenses d'entretien d'hôtel de ville, les rémunérations des personnels et cotisations associées, les dépenses en matière de salubrité, d'entretien de la voirie. Ces dépenses doivent être prévues dans le budget de la collectivité¹¹⁶. Le caractère obligatoire d'une dépense est aussi reconnu pour certaines dépenses à l'instar de l'organisation d'élections ou d'un referendum local, ou du financement des services de secours¹¹⁷.

III. La relative autonomie fiscale de collectivités territoriales

Il convient de relever d'emblée qu'en France, la compétence en matière fiscale relève du Parlement national, la compétence des collectivités territoriales reste une compétence par délégation en l'absence de reconnaissance de l'autonomie fiscale¹¹⁸. Conformément à l'article 34 de la Constitution de 1958, la détermination de la règle fiscale relève de la compétence du législateur. Ainsi, la loi détermine « *l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* ». Le législateur peut donner un certain pouvoir aux collectivités en matière fiscale (mesures d'exonération, fixation des taux)¹¹⁹.

¹¹⁵A-C. DUFOUR, S. KOTT et C. MONIOLLE, *Finances publiques, op. cit.*, p. 413

¹¹⁶*Idem*, p. 413

¹¹⁷*Ibidem.*, p. 414

¹¹⁸*Ibid.*, p. 317

¹¹⁹*Ibid.*, p. 317

L'existence du pouvoir fiscal des collectivités locales dépend de la confrontation du principe de libre administration des collectivités territoriales et du principe de fixation par la loi de l'assiette, du taux et des modalités de recouvrement des impositions de toutes natures résultant de l'article 34 de la Constitution. Force est de constater que, d'une part, la détermination de l'assiette fiscale échappe presque totalement aux collectivités territoriales (A) et que, d'autre part, la détermination de la pression fiscale n'appartient pas totalement aux collectivités territoriales (B). Le seul domaine où les collectivités seront à même d'exercer un véritable pouvoir sera celui des recettes... non fiscales précisément (C).

A. La détermination de l'assiette fiscale échappe presque totalement aux collectivités territoriales

Les collectivités territoriales sont tout juste titulaires d'un pouvoir fiscal que l'on qualifiera de dérivé de toute façon parfaitement résiduel. Le monopole du législateur national est entièrement sauvegardé aux termes de l'article 72-2 : la loi détermine les principes fondamentaux des ressources fiscales locales. Elle précise la base d'imposition, son mode d'évaluation. Au mieux, elle permet la création de taxes facultatives ou l'adaptation de l'assiette en ouvrant, par exemple, la faculté d'exonérations, d'abattements, de dégrèvements strictement précisés.

Le Conseil constitutionnel a effectivement indiqué, à propos de la suppression de la taxe professionnelle, « qu'il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale »¹²⁰.

Ainsi, la loi de finances pour 2001 autorise les communes à instituer une taxe sur les activités commerciales non salariées à durée saisonnière. Mais d'une manière générale, les collectivités territoriales ne possèdent pas de pouvoir de création ou de suppression d'un impôt local¹²¹. La réforme de la fiscalité locale entreprise par la loi de finances pour 2020¹²² révèle davantage, la prééminence du législateur en matière fiscale.

¹²⁰ F. LAFARGUE, « La Constitution et les finances locales », op. cit., p. 17 à 30

¹²¹ R. MUZELLEC et M. CONAN, *Finances locales, op.cit.*, p.9

¹²² La loi de finances pour 2020 publiée au Journal officiel du 29 décembre 2019.

En effet, la loi de finances pour 2020 a supprimé définitivement et intégralement la taxe d'habitation sur les résidences principales. L'article 5 de la loi de finances pour 2018 avait déjà instauré un dégrèvement permettant aux 80 % de foyers les plus modestes d'être progressivement dispensés, sur trois ans, du paiement de la taxe d'habitation au titre de leur résidence principale. La suppression définitive de cet impôt par étapes est sur une période allant de 2020 à 2023. Cette nouvelle architecture fiscale sera effective dès le 1er janvier 2021.

L'État assumera la compensation intégrale des collectivités sur ses propres ressources et supportera, seul, le coût de cette suppression d'impôt sans précédent. Ce nouveau schéma de financement garantit donc une compensation à l'euro près des collectivités, tout en leur affectant des ressources pérennes et dynamiques. Au niveau national, l'État compensera aux communes la différence entre la recette de taxe d'habitation supprimée et la ressource de taxe foncière départementale transférée. Un mécanisme correcteur interviendra par ailleurs lorsque localement la taxe foncière départementale ne correspondra pas exactement à la recette de taxe d'habitation supprimée. Ce coefficient correcteur s'appliquera chaque année aux recettes de taxe foncière de la commune et le complément ou la minoration en résultant évoluera dans le temps avec la base d'imposition de la taxe foncière. À titre de simplification, les communes pour lesquelles la surcompensation sera inférieure ou égale à 10 000 € ne seront pas concernées¹²³.

B. La détermination de la pression fiscale n'appartient pas totalement aux collectivités territoriales

Depuis la loi du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale, les collectivités territoriales certes votent chaque année les taux des taxes foncières de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle. Pour autant, cette faculté est très encadrée et s'avère en pratique tant juridiquement que politiquement délicate à exercer.

Juridiquement, la variation différentielle des taux des grands impôts directs (augmentation ou diminution des taux différemment selon les taxes) est donc peu fréquente. Parfois, le taux est même imposé par la loi ou plafonnée par elle. Parfois, les conseils locaux élus ne peuvent que moduler les taux autour des pivots fixés par la loi.

123 Annexe au projet de loi de finances pour 2020 : Transferts financiers de l'état aux collectivités territoriales, p. 25-56

Aux termes de l'article D. 1612-1 du CGCT, le préfet communique aux maires en prévision de l'adoption du nouveau budget : « un état indiquant le montant prévisionnel des bases nettes de chacune des quatre taxes directes locales et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères imposables au bénéfice de la commune, les taux nets d'imposition adoptés par la commune l'année précédente, les taux moyens de référence au niveau national et départemental, ainsi que les taux plafonds qui sont opposables à la commune en application des dispositions de l'article 1636 B *septies* du CGCT » (décret du 27 décembre 2005).

Le conseil constitutionnel a établi que : « le législateur peut déterminer les limites à l'intérieur desquelles une collectivité peut être habilitée à fixer elle-même le taux d'une imposition établie en vue de pourvoir à ses dépenses » (décision du 25 juillet 1990). Saisi par ailleurs de la loi de finances pour 2010 supprimant la taxe professionnelle pour la remplacer par la nouvelle contribution économique territoriale, le Conseil constitutionnel a pu indiquer « qu'il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution, ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale » la distinguant parfaitement bien de l'autonomie financière (décision du 29 décembre 2009)¹²⁴.

Sur le plan politique, les élus locaux inscrivent leurs décisions fiscales dans le cadre d'une compétition, d'une économie de marché. Les évolutions à la hausse risquent de réduire l'attractivité de leurs collectivités pour les ménages et les entreprises. Ils sont conduits à opérer des choix en les insérant dans la conjoncture. Depuis 1982-1983 certaines recettes fiscales sont tributaires de la conjoncture. Auparavant, la plupart des ressources étaient imperméables à celle-ci. L'euphorie fiscale d'un moment ne donne donc pas de générer des dépenses de long terme qu'il sera peut être difficile de couvrir¹²⁵.

C. Situation des recettes non fiscales

Ces logiques ne vont pas s'appliquer en revanche aux recettes non fiscales. Effectivement, « ne sauraient être regardés comme réservés à la loi l'institution ou l'aménagement de redevances demandées à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé... et qui trouvent leur contrepartie dans les prestations fournies par le service » (CE, 21 nov. 1958, Syndicat national des

¹²⁴ R. MUZELLEC et M. CONAN, *Finances locales*, op. cit., p. 10

¹²⁵ R. MUZELLEC et M. CONAN, *Finances locales*, op. cit., p.10

transporteurs aériens). Les rémunérations ou redevances pour services rendus ne font pas partie des « impositions de toutes natures » relevant de la loi¹²⁶.

Les collectivités territoriales ont donc le pouvoir de créer directement de telles ressources, même si l'établissement du montant de service rendu par la collectivité va pouvoir faire l'objet d'un encadrement : celui-ci repose traditionnellement sur un principe d'équivalence et de proportionnalité de service rendu et le prélèvement exigé, le principe étant appliqué strictement pour les services industriels et plus soupagement pour les services administratifs¹²⁷.

Le juge administratif encadre ici la liberté des assemblées locales. Il vérifie le lien entre le service rendu et le mode de calcul du prélèvement. Surtout il veille à ce que le tarif ne dépasse pas le prix de revient du service (CE, 5 octobre 1984, *Commissaire de la République de l'Ariège*). En d'autres termes ces recettes de couverture de dépenses, mais ne permettent pas en principe de dégager des surplus, des plus-values de recettes¹²⁸.

¹²⁶ *Idem.*, p. 10

¹²⁷ *Ibidem*, p. 11

¹²⁸ *Ibid.*, p. 11

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages

- ALBERT J.L., Finances publiques, Paris, Dalloz, 11^è éd., 2019
- AUBY J.B. et al., Droit des collectivités territoriales, Paris, PUF, 6^è éd., 2015
- BAUDU A, Droit des finances publiques, Paris, Dalloz, 2^è éd. 2018
- BOUVIER M., Les finances locales, Paris, LGDJ, 17^è éd., 2018,
- COMBACAU, Droit international public, Paris, LGDJ, 11^e éd., 2014
- DUFOUR A-C., et Al., Finances publiques, Paris, Ellipses, 3^è édition, 2019
- FAVOREU L., et al., Droit constitutionnel, Paris, Dalloz, 21^è éd., 2019
- MOUZET P., L'essentiel des finances locales, Paris, Gualino, 2011,
- MUZELLEC R., et CONAN M., Finances locales, Paris, Dalloz, 6^è éd., 2011
- PICARD J.F., Les finances locales, Paris, LexisNexis, 2013
- TARTOUR L., L'autonomie financière des Collectivités territoriales en droit français, LGDJ, 2012
- M. VERPEAUX et L. JANICOT, Droit des collectivités territoriales, Paris, PUF, 3^è éd., 2005

II. Monographies et Articles des Revues

- AYRAULT L., « L'autonomie fiscale des collectivités territoriales en question : réflexions sur sa remise en cause », Gestion & Finances Publiques, vol. 2, no. 2, 2017
- BOUHADANA, G. WILLIAM. « L'autonomie du pouvoir dépensier des collectivités territoriales : quelles contraintes pour quelle optimisation ? » In Droit et gestion des collectivités territoriales. Tome 31, 2011. L'enjeu de la dépense locale
- BOUVIER M., « Le Conseil constitutionnel et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : du quiproquo à la clarification » in NCCC N° 33 (Dossier : Le Conseil constitutionnel et l'impôt) – Octobre 2011.
- BOUVIER M., « Les transformations de l'autonomie financière locale », in www.millenaire3.com
- CONAN M., « L'autonomie financière des collectivités territoriales. Trente ans après la loi de décentralisation du 2 mars 1982, état des lieux », in AJDA, n 14, 2012
- DARNANVILLE H.-M., L'autonomie financière et fiscale des collectivités locales passe par une réforme de leur fiscalité, AJDA, 2002
- DOUENCE M., « Où en est la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le principe de la libre administration des collectivités territoriales ? », Mélanges en l'honneur du professeur Gérard Marcou, 2017, IRJS Editions.

- DRAGO G., « La nécessaire consécration constitutionnelle d'un pouvoir fiscal des collectivités territoriales », Mélanges J. Moreau, Economica,
- FAVOREU L., et ROUX A, « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? » Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 12 (Dossier : Le droit constitutionnel des collectivités territoriales) - mai 2002
- DRAGO G., « Question prioritaire de constitutionnalité et droit des collectivités territoriales : premier bilan », JCP A 2011, n° 2211.
- HERTZOG R., L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales, AJDA, 2003
- HERTZOG R., « La loi organique relative à l'autonomie financière des Collectivités territoriales : précisions et complications » AJDA, 2004
- JANICOT L., « Question prioritaire de constitutionnalité et autonomie locale des collectivités métropolitaines – Le cas de la France », Revue générale du droit (www.revuegeneraledudroit.eu), Etudes et documents.
- LAFARGUE F., « La Constitution et les finances locales » in NCCC N° 42 (Le Conseil constitutionnel et les Collectivités territoriales) - Janvier 2014
- MARCOU, « Les collectivités locales dans les constitutions des États unitaires en Europe », in NCCC, N° 42 (Le Conseil constitutionnel et les collectivités territoriales) - Janvier 2014.
- MAZEBO C.L., La Justice constitutionnelle face aux exigences du procès équitable. Analyse du déport et de la récusation en droit constitutionnel congolais. Mémoire de licence en droit, Université de Kinshasa, 2017
- RIHAL H., « Le Statut Constitutionnel des Collectivités territoriales issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 : entre innovation et complexité », Revue française d'administration publique, vol. no105-106, no. 1, 2003, pp. 219-234.
- PHILIP L., L'autonomie financière des collectivités territoriales, Cahiers Cons. Const., n° 12, 2002
- VERPEAUX M., « Commentaire de l'arrêt du Conseil d'État du 18 janvier 2001 », Commune de Venelles c/ M. Morbelli, RFD adm., n° 3, 2001

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	ii
PRINCIPAUX SIGLES, ABREVIATIONS ET ACRONYMES.....	iii
SOMMAIRE	iv
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I. UNE AUTONOMIE FINANCIERE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES CONSACREE.....	5
SECTION I. L’AFFIRMATION DU PRINCIPE DE L’AUTONOMIE FINANCIERE DE COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	5
I. La reconnaissance constitutionnelle du principe de l’autonomie financière	5
II. La jurisprudence du conseil constitutionnel	9
SECTION II. LES IMPLICATIONS DU PRINCIPE D’AUTONOMIE FINANCIERE.....	12
I. La libre disposition par les collectivités territoriales de leurs ressources financières.	12
II. L’existence de Ressources propres	14
CHAPITRE II. UNE RELATIVE AUTONOMIE FINANCIERE DE COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	17
SECTION I. LA SUBORDINATION DE COLLECTIVITES TERRITORIALES AU POUVOIR CENTRAL	17
I. Le contrôle par le comptable public local.....	18
II. Le contrôle préfectoral.....	18
A. L’obligation de transmission des budgets au préfet	19
1. Les modalités de la transmission	19
2. Les conséquences de la transmission	19
3. La faculté du déferé du préfet au tribunal administratif	19
B. Les conséquences de l’annulation du tribunal administratif	20
1. Les conséquences liées à la nature du budget	20
2. Les conséquences liées au contenu du budget.....	21
III. Le contrôle des chambres régionales et territoriales des comptes	21
A. Le contrôle budgétaire	22
1. Vote du budget hors délais	22
2. Défaut d’inscription d’une dépense obligatoire.....	22
3. L’arrêté des comptes et le déficit du compte administratif.....	23
4. L’absence d’équilibre réel du budget	23
B. Le contrôle juridictionnel.....	23
C. L’examen de la gestion.....	24
SECTION II. LES DEPENDANCES FINANCIERES DE COLLECTIVITES TERRITORIALES. 25	25
I. Les concours financiers.....	25

A. Les concours en matière de fonctionnement	26
B. Les concours en matière d'investissement	26
II. Les dépenses obligatoires	28
A. La procédure d'inscription des dépenses obligatoires	28
B. Champ d'application	28
III. La relative autonomie fiscale de collectivités territoriales	29
A. La détermination de l'assiette fiscale échappe presque totalement aux collectivités territoriales	30
B. La détermination de la pression fiscale n'appartient pas totalement aux collectivités territoriales	31
C. Situation des recettes non fiscales	32
BIBLIOGRAPHIE	34
TABLE DES MATIERES	36