

Décision n° 2012-255/265 QPC
du 29 juin 2012

(Départements de la Seine-Saint-Denis et du Var)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 5 avril 2012 par le Conseil d'État (décision n° 356633 du 4 avril 2012), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par le département de la Seine-Saint-Denis relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 3334-18 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Il a également été saisi le 24 mai 2012 par le Conseil d'État (décision n° 358261 du 21 mai 2012), dans les mêmes conditions, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par le département du Var relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de ces mêmes dispositions.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

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

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Vu les observations produites pour le département de la Seine-Saint-Denis par la SCP Seban et associés, avocat au barreau de Paris, enregistrées le 27 avril et le 11 mai 2012 ;

Vu les observations produites pour le département du Var par la SCP Peignot Garreau Bauer-Violas, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées les 15 et 22 juin 2012 ;

Vu les observations produites par le Premier ministre, enregistrées le 30 avril et le 15 juin 2012 ;

Vu les pièces produites et jointes au dossier ;

Me Didier Seban et Me Aloïs Ramel, pour le département de la Seine-Saint-Denis, Me Denis Garreau, pour le département du Var, et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, ayant été entendus à l'audience publique du 26 juin 2012 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant qu'il y a lieu de joindre ces questions prioritaires de constitutionnalité pour statuer par une seule décision ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 3334-18 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction résultant de l'article 123 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 : « I. – À compter de 2011, il est créé un Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements en application des articles 1594 A et 1595 du code général des impôts.

« Le fonds est alimenté par deux prélèvements selon les modalités prévues aux II et III. Il est réparti entre ses bénéficiaires selon les dispositions du V.

« II. – Sont contributeurs au premier prélèvement les départements dont le montant par habitant des droits perçus l'année précédente est supérieur à 0,75 fois le montant moyen par habitant des droits perçus par l'ensemble des départements cette même année.

« La fraction du montant par habitant excédant 0,75 fois le montant moyen par habitant de l'ensemble des départements fait l'objet d'un prélèvement en fonction de taux progressifs. Le prélèvement est ainsi calculé :

« – tous les départements contributeurs sont prélevés d'un montant égal à 10 % de la fraction du montant par habitant des droits du département supérieure à 0,75 fois et inférieure ou égale à une fois le montant par habitant de l'ensemble des départements, multiplié par la population du département ;

« – pour les départements dont le montant par habitant des droits est supérieur à une fois le montant par habitant de l'ensemble des départements, un prélèvement additionnel égal à 12 % de la fraction du montant par habitant des droits du département supérieure à une fois et inférieure ou égale à deux fois le montant par habitant de l'ensemble des départements, multiplié par la population du département est réalisé ;

« – pour les départements dont le montant par habitant des droits est supérieur à deux fois le montant par habitant des droits de l'ensemble des départements, un second prélèvement additionnel égal à 15 % de la différence entre le montant par habitant des droits du département et deux fois le montant par habitant de l'ensemble des départements, multiplié par la population du département est réalisé.

« III. – Un second prélèvement est calculé selon les modalités suivantes :

« 1° Pour chaque département, il est calculé, chaque année, la différence entre :

« a) La somme des droits mentionnés au I perçus par un département au cours de l'année précédente ;

« b) Et la moyenne des sommes de ces mêmes droits perçus au titre des deux années précédant celle mentionnée au a.

« Pour le calcul de cette différence à compter de 2012, la moyenne mentionnée au b est déterminée en ajoutant aux droits perçus au titre des années 2009 à 2010 les montants mentionnés au cinquième alinéa du 2° du 1 du II du 1.2 de l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 ;

« 2° Le département fait l'objet d'un second prélèvement lorsqu'il répond, au titre d'une année, aux deux conditions suivantes :

« a) La différence mentionnée au 1° du présent III est supérieure à la moyenne mentionnée au b du même 1° multipliée par deux fois le taux prévisionnel, associé au projet de loi de finances de l'année précédente, d'évolution des prix à la consommation des ménages hors tabac ;

« b) Le montant par habitant des droits mentionnés au I perçus par le département l'année précédente est supérieur à 0,75 fois la moyenne nationale du montant par habitant de ces mêmes droits perçus par l'ensemble des départements cette même année.

« Ce prélèvement est égal à la moitié de l'excédent constaté au a du présent 2°.

« IV. – Les prélèvements définis aux II et III sont effectués sur les douzièmes prévus par l'article L. 3332-1-1. Le montant prélevé au titre de chacun des deux prélèvements calculés aux II et III ne peut excéder, pour un département contributeur, 5 % des droits perçus au titre de l'année précédente.

« V. – Les ressources du Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux sont réparties, chaque année, entre les départements dont le potentiel financier par habitant, tel que défini à l'article L. 3334-6, est inférieur à la moyenne des potentiels financiers par habitant de l'ensemble des départements.

« Les ressources du fonds sont réparties :

« 1° Pour un tiers au prorata du rapport entre le potentiel financier par habitant de l'ensemble des départements et le potentiel financier par habitant du département ;

« 2° Pour un tiers au prorata du rapport entre le potentiel financier par habitant de l'ensemble des départements et le potentiel financier par habitant du département, multiplié par la population du département ;

« 3° Pour un tiers au prorata du rapport entre le montant par habitant des droits de mutation à titre onéreux perçus par l'ensemble des départements en application des articles 1594 A et 1595 du code général des impôts et le montant par habitant de ces mêmes droits perçu par le département.

« VI. – Pour l'application du présent article, la population à prendre en compte est celle calculée en application de l'article L. 3334-2.

« VII. – Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article. »

3. Considérant que, selon les départements requérants, en recourant à des critères exclusivement fondés sur la richesse fiscale, qui auraient pour effet d'opérer des redistributions de ressources fiscales entre départements sans tenir compte des besoins de financement de ces derniers, les dispositions contestées méconnaissent le principe d'égalité des collectivités territoriales devant les charges publiques ; que le mécanisme de péréquation institué porterait une atteinte disproportionnée à l'autonomie financière des départements ; qu'il serait également contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales ;

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

5. Considérant que si, en vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus », c'est « dans les conditions prévues par la loi » ;

6. Considérant qu'aux termes des trois premiers alinéas de l'article 72-2 de la Constitution : « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. – Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. – Les recettes fiscales et les

autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources... » ; que l'article L.O. 1114-2 du code général des collectivités territoriales définit, au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, la notion de « ressources propres des collectivités territoriales » ; qu'il prévoit que ces ressources « sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette... » ; qu'il ressort de la combinaison de ces dispositions que les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales s'entendent, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, du produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif ou qu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, mais encore lorsqu'elle procède à une répartition de ces recettes fiscales au sein d'une catégorie de collectivités territoriales ;

7. Considérant qu'aux termes du dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales » ; qu'il est loisible au législateur de mettre en œuvre une péréquation financière entre ces collectivités en les regroupant par catégories, dès lors que la définition de celles-ci repose sur des critères objectifs et rationnels ; que cette péréquation peut corriger non seulement les inégalités affectant les ressources, mais également les inégalités relatives aux charges ; qu'elle peut être mise en œuvre par une dotation de l'État ou grâce à un fonds alimenté par des ressources des collectivités territoriales ; que les règles fixées par la loi sur le fondement du dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ne doivent pas restreindre les ressources des collectivités territoriales au point de dénaturer le principe de libre administration de ces collectivités, tel qu'il est défini par l'article 72 de la Constitution ;

8. Considérant, d'une part, que, pour assurer la mise en œuvre du dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, le législateur a institué, à l'article L. 3334-18 du code général des collectivités territoriales, un dispositif de péréquation des recettes provenant de la part départementale des droits de mutation à titre onéreux ; qu'il a ainsi entendu assurer une redistribution de ces recettes qui sont réparties très inégalement à l'échelle du territoire national ; que, pour fixer la liste des départements devant contribuer au Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux ainsi que le montant des prélèvements à opérer sur une fraction de ces recettes, les dispositions contestées retiennent uniquement

des critères fondés sur les inégalités affectant le montant et la croissance des recettes de droits de mutation à titre onéreux des départements ; que la proportion des recettes provenant des droits de mutation à titre onéreux perçus par un département pouvant faire l'objet de ces prélèvements est plafonnée à 10 % ; que le seul critère défini pour retenir les départements devant bénéficier des versements du Fonds est le potentiel financier des départements ; que le critère défini pour fixer le montant des versements est également celui du potentiel financier, partiellement pondéré par le critère de la population départementale et par celui du produit des droits de mutation à titre onéreux perçus dans chaque département ; que les critères de détermination des départements contributeurs et des départements bénéficiaires comme les critères de redistribution retenus sont objectifs et rationnels ; qu'ils sont en lien direct avec l'objectif poursuivi par le législateur de redistribuer les recettes provenant de la part départementale des droits de mutation à titre onéreux ; qu'il n'en résulte pas de rupture caractérisée de l'égalité des collectivités territoriales devant les charges publiques ; qu'il n'est pas davantage porté atteinte à la libre administration des départements ;

9. Considérant, d'autre part, que les dispositions contestées portent sur des ressources perçues par les départements à partir d'une assiette locale et en fonction de taux pouvant être modulés par chaque conseil général ; qu'elles conduisent à redistribuer une fraction de cette ressource propre des départements au sein de cette catégorie de collectivités territoriales ; qu'elles n'ont donc pas pour effet de modifier la part déterminante des ressources propres de cette catégorie ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'autonomie financière des départements doit être écarté ;

10. Considérant que les dispositions contestées ne sont contraires à aucun autre droit ou liberté garanti par la Constitution ; qu'elles doivent être déclarées conformes à la Constitution,

D É C I D E :

Article 1^{er}.– L'article L. 3334-18 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction résultant de l'article 123 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 est conforme à la Constitution.

Article 2.– La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 28 juin 2012, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, M. Jacques BARROT, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Hubert HAENEL et Pierre STEINMETZ.

Rendu public le 29 juin 2012.