

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

Départements de la Seine-Saint-Denis et du Var

*(Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus
par les départements)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 5 avril 2012 par le Conseil d'État (décision n° 356633 du 4 avril 2012) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par le département de la Seine-Saint-Denis relative à l'article L. 3334-18 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dans sa version 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) d'une QPC posée par le département du Var et portant sur les mêmes dispositions.

Le Conseil constitutionnel, qui a choisi de joindre les deux QPC, a, dans sa décision n° 2012-255/265 QPC du 29 juin 2012, déclaré cet article conforme à la Constitution.

I. – Dispositions en cause

Les dispositions contestées résultent de l'article 123 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 qui a créé un nouvel article L. 3334-18 dans le CGCT.

Elles ont été transférées par l'article 138 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 à l'article L. 3335-2 du CGCT, et dans le même temps modifiées sur plusieurs points.

La version qui faisait l'objet de la QPC était celle correspondant à l'article L. 3334-18 du CGCT, qui a été en vigueur du 1^{er} janvier au 31 décembre 2011.

A. – Le contexte de la disposition

Les départements se partagent avec les communes la perception des droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Plus précisément, les départements perçoivent :

– les droits d’enregistrement ou la taxe de publicité foncière exigibles sur les mutations à titre onéreux d’immeubles ou de droits immobiliers situés sur leur territoire (dont le taux de droit commun est de 3,8 %, les départements ayant la faculté de réduire ce taux, sans pouvoir l’abaisser en-deçà de 1,2 % ; un taux réduit de 0,7 % est prévu pour les ventes d’immeubles achevés, pour certaines acquisitions d’immeubles ruraux ainsi que pour des acquisitions de caractère social¹) ;

– la taxe de publicité foncière (au taux de 0,7 %) correspondant aux inscriptions hypothécaires, décisions judiciaires et actes de transmission par décès lorsqu’elles concernent des immeubles ou des droits immobiliers situés sur leur territoire.

Ces recettes fiscales, qui avaient été pour l’essentiel affectées aux départements lors de la première décentralisation (en compensation des compétences alors transférées)², ont connu une croissance très significative : elles représentaient pour les départements 3,9 milliards d’euros en 2000 et 7,3 milliards d’euros en 2008, soit près de 20 % de l’ensemble des recettes fiscales départementales. En 2011, elles se sont élevées à 8,6 milliards d’euros.

La proposition de créer un fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements est apparue dans le contexte de la discussion parlementaire de la réforme de la taxe professionnelle par la loi de finances pour 2010. Elle a été présentée comme un moyen de corriger les inégalités provenant de la répartition géographiquement très concentrée des recettes dégagées par cette imposition (17 départements concentrant la moitié de la recette nationale).

Sur la proposition du député Marc Laffineur, a été introduit dans l’article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 un point 4.5. prévoyant la mise en place d’un « Fonds départemental de péréquation des droits d’enregistrement ».

Le fonds devait être abondé par des prélèvements auprès des départements connaissant une évolution du produit des DMTO supérieure au double de l’inflation prévisionnelle, dès lors que le montant de DMTO par habitant dans le

¹ Ces taux ont été augmentés à compter du 1^{er} janvier 2011 (respectivement de 3,6 % à 3,8 %, de 1 % à 1,2 % et de 0,6 % à 0,7 %), en remplacement de la suppression de la taxe additionnelle aux droits d’enregistrement et à la taxe de publicité foncière sur les mutations immobilières prévue par l’article 678 *bis* du code général des impôts (CGI) qui était perçue par l’État. Ce transfert de fiscalité a contribué à compenser le transfert de la part départementale de la taxe d’habitation aux communes.

² La réforme des DMTO par la loi de finances pour 1999, qui a eu pour conséquence un abaissement de leurs taux, a conduit le législateur à compenser la perte de recettes fiscales départementales par un ajustement de la dotation globale de décentralisation (DGD).

département était supérieur à 75 % de la moyenne nationale, ces ressources étant ensuite réparties entre les départements ayant un potentiel financier par habitant inférieur à la moyenne.

Les critères de contribution au fonds devaient assurer une redistribution de la croissance des DMTO sans pour autant freiner cette croissance lorsqu'elle corrigeait les inégalités de distribution de cette recette fiscale.

Les critères de répartition étaient pour leur part volontairement déconnectés des caractéristiques relatives aux DMTO, pour permettre une correction plus générale des inégalités fiscales entre les départements.

Le Gouvernement, prenant en compte les fluctuations conjoncturelles importantes du marché des transactions immobilières³, a fait le choix de reporter l'application de ce nouveau dispositif de péréquation et d'en corriger certains aspects⁴. La loi de finances pour 2011 lui a offert cette occasion⁵.

Par conséquent, la rédaction qui est contestée est la première version effectivement appliquée de ce dispositif de péréquation départementale. Elle a conduit à des prélèvements et des versements intervenant par douzièmes mensuels au cours de l'année 2011 (pour un total de 440 millions d'euros) en fonction des données relatives aux DMTO perçus en 2010.

Pour les DMTO perçus en 2011, le régime de péréquation applicable est celui modifié par le législateur en loi de finances pour 2012 et qui figure désormais à l'article L. 3335-2 du CGCT⁶.

B. – Le mécanisme de péréquation contesté

Le mécanisme de péréquation qui est contesté définit, d'une part, des règles de prélèvements et, d'autre part, des règles de versements des fonds collectés.

³ Au cours de l'exercice 2009, les DMTO ont connu une diminution importante, avant de croître à nouveau significativement en 2010. L'application de la règle de prélèvement fixée en loi de finances pour 2010 aurait ainsi conduit à un abondement très élevé du Fonds, en raison d'une progression forte des droits perçus entre 2009 et 2010.

⁴ Voir la réponse ministérielle à une question orale sans débat au Sénat (*J.O. Débats*, Sénat, 16 juin 2010, p. 4 732).

⁵ On peut signaler que la loi de finances pour 2011 a également permis d'instituer un Fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales, un Fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises au bénéfice des régions et de la Corse, ainsi qu'un Fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises au bénéfice des départements, tous trois en vigueur à compter de 2012.

⁶ Les modifications portent sur l'instauration d'un mécanisme de mise en réserve lorsque le montant total des prélèvements est supérieur à 380 millions d'euros pour une année donnée et sur une éligibilité de droit des départements d'outre-mer aux versements du Fonds, indépendamment de leur potentiel financier par habitant.

1. – Les prélèvements sur les recettes de DMTO au profit du Fonds

Deux types de prélèvements sur les recettes départementales provenant des DMTO doivent abonder le Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements (FPDMTO) :

– un premier prélèvement auprès des départements dont le montant des DMTO par habitant⁷ perçus l'année précédente est supérieur à 0,75 fois le montant moyen pour l'ensemble des départements ;

– un second prélèvement auprès de ces mêmes départements dès lors que les DMTO perçus au cours de la dernière année ont connu une croissance supérieure au double de l'inflation prévisionnelle par rapport au montant moyen des DMTO perçus au cours des deux années précédentes.

Les modalités de chacun des deux prélèvements sont prévues respectivement par le II et le III de l'article L. 3334-18.

Le premier prélèvement porte sur la fraction du montant des DMTO par habitant supérieure à 0,75 fois la moyenne multipliée par la population du département, selon un barème progressif :

– pour l'ensemble des départements contributeurs au premier prélèvement, un taux de prélèvement de 10 % est appliqué pour la fraction des DMTO comprise entre 0,75 fois et 1 fois le montant moyen des DMTO par habitant de l'ensemble des départements ;

– pour les départements contributeurs dont le montant moyen des DMTO par habitant est compris entre une fois et deux fois la moyenne nationale, un prélèvement additionnel de 12 % est appliqué pour la fraction des DMTO comprise entre 1 fois et 2 fois le montant moyen national ;

– pour les départements contributeurs dont le montant moyen des DMTO par habitant est supérieur à deux fois la moyenne nationale, un prélèvement additionnel de 15 % est appliqué pour la fraction des DMTO supérieure à 2 fois le montant moyen national.

Ce premier prélèvement repose donc sur le stock de recettes constatées dans chaque département, ce qui n'était pas du tout prévu dans la première version du dispositif de péréquation.

⁷ Les habitants qui sont pris en compte pour les calculs relatifs aux prélèvements et aux versements liés à ce Fonds sont la population dite DGF, au sens de l'article L. 3334-2 du CGCT, c'est-à-dire la population telle qu'issue du recensement annuel glissant effectué par l'INSEE et majorée d'un habitant par résidence secondaire.

Le second prélèvement repose pour sa part sur le flux, c'est-à-dire la dynamique des recettes des DMTO dans chaque département.

Ce second prélèvement est égal à la moitié de la différence entre la somme des DMTO perçus par le département au cours de l'année précédente et la somme résultant de la multiplication de la moyenne des DMTO perçus par le département au cours des deux années antérieures par deux fois le taux prévisionnel d'évolution des prix à la consommation hors tabac associé au projet de loi de finances de l'année précédente.

Le IV de l'article L. 3334-18 prévoit enfin que le montant de chacun de ces deux prélèvements est plafonné à 5 % du montant des DMTO perçus par le département l'année précédente, soit un plafonnement global des prélèvements à 10 % du total de cette recette fiscale⁸.

2. – Les versements du Fonds au profit des départements

Le V de l'article L. 3334-18 fixe les règles de répartition des ressources du Fonds entre les départements dont le potentiel financier par habitant⁹ est inférieur à la moyenne des potentiels financiers par habitant des départements.

Par conséquent, il est possible qu'un département qui participe au financement du Fonds puisse également être éligible aux versements accordés par le Fonds.

En 2011, c'était le cas de 25 départements¹⁰ (dont dix-sept bénéficiant de versements supérieurs à leur contribution et huit de versements inférieurs), tandis que 18 autres étaient uniquement contributeurs¹¹. Ainsi, les contributeurs nets au Fonds en 2011 ont été seulement au nombre de 26.

⁸ Ce plafonnement a trouvé à s'appliquer en 2011 pour la Haute-Savoie, Paris, les Yvelines, les Hauts-de-Seine et le Val-de-Marne.

⁹ Le potentiel financier d'un département est calculé selon les règles prévues à l'article L. 3334-6 du CGCT. Ces règles ont été modifiées par la loi de finances pour 2012. Pour 2011, les règles applicables conduisent à calculer le potentiel fiscal du département en appliquant aux bases départementales des quatre taxes directes locales le taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes et en ajoutant une fraction de la dotation forfaitaire (l'ancienne compensation de la suppression de la part salariale de l'assiette de la TP au sein de la DGF) ainsi que la moyenne des produits de DMTO perçus au cours des cinq derniers exercices connus. Le potentiel financier est obtenu en majorant le potentiel fiscal des montants perçus par le département au titre de la dotation de compensation ainsi que de la fraction de la dotation forfaitaire subsistante (au sein de la DGF).

¹⁰ Il s'agit de l'Ain, des Alpes-de-Haute-Provence, des Hautes-Alpes, de l'Aude, du Calvados, de la Charente-Maritime, de la Côte-d'Or, de l'Eure-et-Loir, du Gard, de la Haute-Garonne, de la Gironde, de l'Hérault, de l'Ille-et-Vilaine, de l'Indre-et-Loire, des Landes, de la Loire-Atlantique, du Loiret, de la Marne, du Morbihan, de l'Oise, des Pyrénées-Atlantiques, des Pyrénées-Orientales, de la Seine-et-Marne, de la Vendée et du Val-d'Oise.

¹¹ Il s'agit des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône, de la Corse du Sud, de la Drôme, de l'Isère, du Nord, du Rhône, de la Savoie, de la Haute-Savoie, de Paris, de la Seine-Maritime, des Yvelines, du Var, du Vaucluse, de l'Essonne, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

Les versements du Fonds au profit des départements éligibles se répartissent en trois tiers :

- un tiers au prorata du rapport entre le potentiel financier par habitant des départements et le potentiel financier par habitant du département bénéficiaire ;
- un tiers au prorata du rapport entre le potentiel financier par habitant des départements et le potentiel financier par habitant du département bénéficiaire, multiplié par la population du département ;
- un tiers au prorata du rapport entre le montant des DMTO par habitant pour l'ensemble des départements et le montant des DMTO par habitant pour le département bénéficiaire.

Ces règles de répartition illustrent la volonté du législateur de redistribuer les ressources du FPDMTTO selon une logique de compensation des écarts de richesse entre départements, et non exclusivement selon une logique de compensation des écarts de recettes provenant des DMTO. En ce sens, le Fonds poursuit un objectif de péréquation horizontale généralisée.

Un décret a permis de préciser l'application de ces dispositions législatives¹².

II. – Examen de la constitutionnalité

A. – Les griefs des requérants

Le département de la Seine-Saint-Denis, tout comme le département du Var, tous deux contributeurs nets au Fonds de péréquation en 2011, à hauteur de près de 4,7 millions d'euros dans un cas et de 18,8 millions d'euros dans l'autre¹³, contestaient la conformité du dispositif de péréquation à plusieurs droits et libertés garantis par la Constitution.

Le département de la Seine-Saint-Denis considérait que les critères qui fondent les deux prélèvements ne sont pas conformes au principe d'égalité devant les charges publiques, en ne prenant pas en compte les contraintes particulières des départements urbanisés à la population pauvre et aux dépenses sociales particulièrement élevées qui enregistrent les plus fortes recettes de DMTO. Il critiquait l'effet de seuil qui détermine l'assujettissement ou non aux prélèvements. Il ajoutait que les critères de redistribution présentent la même

¹² Décret n° 2011-514 du 10 mai 2011 relatif aux dotations de l'État aux collectivités territoriales et à la péréquation des ressources fiscales des départements.

¹³ Dans le dispositif applicable en 2012, la contribution de la Seine-Saint-Denis doit tripler, s'élevant à un peu plus de 14,1 millions d'euros, et celle du Var augmenter d'un peu moins de 50 %, passant à 26,7 millions d'euros.

inconstitutionnalité, car ils sont majoritairement des critères de potentiel financier, ce qui a pour effet d'exclure du bénéfice de la redistribution les départements de la région parisienne, qui sont tous dotés de fortes ressources fiscales mais qui peuvent dans certains cas avoir des besoins de financement de leurs politiques sociales considérables. La différence de traitement entre départements résultant de ce mécanisme de péréquation ne serait dès lors justifiée ni par un motif d'intérêt général suffisant ni par une différence de situation, et serait donc contraire au principe d'égalité des collectivités territoriales devant les charges publiques.

Les deux départements requérants considéraient par ailleurs que le mécanisme de péréquation institué était contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales. Au soutien de cette argumentation, ils faisaient valoir que la charge imposée à certains départements par ce mécanisme de péréquation, s'ajoutant aux contraintes financières existantes, créait une contrainte excessive. Le département du Var avançait notamment le fait que l'équilibre de son budget 2012 n'avait pu être atteint que par un étalement de ses versements au titre du FPDMTTO sur plusieurs années.

Enfin, le département du Var faisait valoir que les dispositions contestées portaient une atteinte disproportionnée à l'autonomie financière des départements. Dans ses premières observations, le département du Var invitait ainsi le Conseil constitutionnel à « *compléter sa jurisprudence du 29 décembre 2009 relative aux conditions de constitutionnalité des mécanismes de péréquation financière en incluant, au titre de ces conditions, le respect du principe de l'autonomie financière* ».

B. – Les principes constitutionnels applicables

1. – Le principe d'égalité devant les charges publiques

En matière d'égalité devant les charges publiques, le Conseil constitutionnel juge de manière constante que « *pour assurer le respect du principe d'égalité, le législateur doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ; que cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* »¹⁴.

Par ailleurs, en ce qui concerne les dispositifs de péréquation, le cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, article créé par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, dispose : « *La loi prévoit des dispositifs de*

¹⁴ Récemment, décision n° 2012-251 QPC du 8 juin 2012, *COPACEL et autres (Taxe sur les boues d'épuration)*, cons. 3.

péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». Dans sa décision n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, le Conseil en a déduit que « *cette disposition a pour but de concilier le principe de liberté avec celui d'égalité par l'instauration de mécanismes de péréquation financière* »¹⁵. Il a, en revanche, refusé que la méconnaissance de cette disposition puisse être invoquée à l'appui d'une QPC.

Le Conseil constitutionnel, saisi d'une disposition qui instaurait des enveloppes de dotation péréquatrices distinctes au sein de la DGF, pour les départements urbains d'une part, et pour les départements ruraux d'autre part, et à laquelle il était reproché de ne pas tenir compte des écarts de ressources et de charges entre les départements, a considéré, dans sa décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004, « *qu'il est loisible au législateur de mettre en œuvre la péréquation financière entre ces collectivités en les regroupant par catégories, dès lors que la définition de celles-ci repose sur des critères objectifs et rationnels* »¹⁶. Il s'est attaché à assurer une forme de contrôle limitée à l'erreur manifeste :

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

*« Considérant qu'en tenant spécialement compte des charges supportées par les départements ruraux au titre de la gestion de l'espace, et de celles pesant sur les départements urbains au titre des difficultés sociales, le législateur n'a pas entaché son appréciation d'une erreur manifeste »*¹⁷.

Plus récemment, saisi des fonds de péréquation départemental et régional de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) mis en place par la loi de finances pour 2010, le Conseil constitutionnel a rappelé, dans sa décision du 29 décembre 2009, « *qu'il est loisible au législateur de mettre en œuvre la péréquation financière entre ces collectivités en les regroupant par catégories, dès lors que la définition de celles-ci repose sur des critères objectifs et rationnels ; que cette péréquation peut corriger non seulement les inégalités*

¹⁵ Décision n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, *Commune de Besançon et autre (Instruction CNI et passeports)*, cons. 5.

¹⁶ Décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004, *Loi de finances pour 2005*, cons. 29.

¹⁷ *Ibid.*, cons. 30 et 31.

affectant les ressources, mais également les inégalités relatives aux charges ; qu'elle peut également être mise en œuvre par une dotation de l'État ou grâce à un fonds alimenté par des ressources des collectivités territoriales »¹⁸.

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

2. – Le principe de libre administration des collectivités territoriales

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

Le principe de libre administration des collectivités territoriales a été reconnu par le Conseil constitutionnel comme un droit ou une liberté invocable dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité¹⁹.

Conduit à appliquer ce principe aux questions de ressources fiscales des collectivités territoriales, le Conseil constitutionnel a jugé que « *les règles posées par la loi, sur le fondement [des articles 34 et 72 de la Constitution], ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration* »²⁰, ou encore que « *les règles fixées par la loi sur le fondement [du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, relatif aux compensations des transferts de compétences,] ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources des collectivités territoriales au point de dénaturer le principe de libre administration de ces collectivités* »²¹.

Il a ainsi vérifié que la suppression de la part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle et sa compensation par la création d'une dotation répartie selon des critères de péréquation « *n'ont pour effet ni de diminuer les ressources*

¹⁸ Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, cons. 67.

¹⁹ Décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010, *Commune de Dunkerque (Fusion de communes)*, cons. 4.

²⁰ Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, *Loi de finances pour 1999*, cons. 49.

²¹ Décision n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011, *Départements de la Seine-Saint-Denis et autres (Concours de l'Etat au financement par les départements du RMI, du RMA et du RSA)*, cons. 14.

globales des collectivités locales ni de restreindre leurs ressources fiscales au point d'entraver leur libre administration »²².

Le principe de libre administration des collectivités territoriales ne fait par ailleurs pas obstacle à l'instauration de mécanismes de péréquation.

Le Conseil constitutionnel avait eu l'occasion de le juger dès 1982 à propos d'une disposition législative autorisant la mise en place et le financement par les collectivités d'un système contractuel de cessation anticipée d'activité des agents de ces collectivités, en considérant « *que la loi peut donc instituer un système de péréquation entre ces collectivités et que la disposition contestée, limitant d'ailleurs cette péréquation à certaines charges consécutives à la cessation anticipée d'activité des agents des collectivités locales, ne méconnaît pas l'article 72 de la Constitution* »²³.

En 1991, saisi d'un dispositif de péréquation propre aux recettes fiscales des communes de la région d'Île-de-France qui prévoyait un prélèvement sur les communes de cette région ayant un potentiel fiscal supérieur à 150 % du potentiel fiscal moyen des communes de la région, il avait considéré « *que le prélèvement sur les ressources fiscales d'une collectivité territoriale dans le but d'accroître les ressources d'autres collectivités territoriales doit être défini avec précision quant à son objet et sa portée et qu'il ne saurait avoir pour conséquence d'entraver la libre administration des collectivités territoriales concernées* »²⁴. En l'espèce, le Conseil s'était assuré que le dispositif de péréquation, qui déterminait les communes assujetties en fonction de critères objectifs, qui définissait la finalité du prélèvement et qui plafonnait ce prélèvement à 5 % du montant des dépenses de fonctionnement de la commune, ne constituait pas une entrave à la libre administration de la collectivité communale²⁵.

3. – Le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales

Le Conseil constitutionnel, saisi de la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, avait jugé :

²² Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998 précitée, cons. 50. V. également décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990, *Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux*, cons. 14.

²³ Décision n° 81-134 DC du 5 janvier 1982, *Loi d'orientation autorisant le Gouvernement par application de l'article 38 de la Constitution à prendre des mesures d'ordre social*, cons. 12.

²⁴ Décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991, *Loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes*, cons. 31

²⁵ *Ibid.*, cons. 27 à 35.

« 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... " ;

« Considérant qu'il résulte 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, mais encore lorsqu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette ; que, dès lors, l'article 3 de la loi organique est conforme à la Constitution »²⁶

Par la suite, saisi de la question de la méconnaissance de l'autonomie financière des départements et des régions par une disposition législative organisant la redistribution d'une part de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, le Conseil constitutionnel avait ainsi complété ce considérant de principe :

« 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,

²⁶ Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, cons. 9 et 10.

mais encore lorsqu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette »²⁷.

Une fois les ressources propres déterminées, il convient pour le Conseil constitutionnel de vérifier que leur part ne diminue pas en deçà d'un certain seuil, distinct pour chaque catégorie de collectivités. Cette analyse s'effectue cependant à l'échelle de l'ensemble des collectivités d'une même catégorie, et non pour chaque collectivité distinctement.

En outre, le Conseil constitutionnel prend soin de souligner « *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* »²⁸.

C. – L'application à l'espèce

Le dispositif de péréquation instauré par l'article L. 3334-18 du CGCT a pour objet de redistribuer les ressources provenant des DMTO perçus par les départements au sein de cette catégorie de collectivités territoriales.

Le Conseil constitutionnel ne pouvait que reconnaître qu'il était loisible au législateur d'instaurer un tel dispositif de péréquation, limité à une catégorie de collectivités territoriales et alimenté par des recettes fiscales de ces collectivités.

Il lui revenait néanmoins de contrôler le respect du principe d'égalité des collectivités territoriales devant les charges publiques en s'assurant que les critères utilisés pour cette péréquation financière sont objectifs et rationnels et en rapport avec l'objectif poursuivi par le législateur.

D'une part, les critères de prélèvement reposent sur des éléments liés au montant des DMTO perçus dans chaque département et à la croissance de ces DMTO. Ces critères répondent ainsi à l'objectif, poursuivi par le législateur, de permettre une répartition plus homogène de la recette fiscale provenant des DMTO.

En combinant un prélèvement sur le stock et un prélèvement sur le flux, le législateur a souhaité équilibrer les prélèvements entre les départements qui connaissent une forte croissance des DMTO sans que ces derniers représentent une ressource élevée et ceux pour lesquels un niveau élevé de DMTO se combine avec une stabilité de ces recettes. Sont seuls exclus de ces prélèvements les départements ayant un niveau de DMTO moyen par habitant

²⁷ Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 précitée, cons. 61.

²⁸ *Ibid.*, cons. 64.

significativement inférieur à la moyenne départementale nationale (0,75 fois cette moyenne).

La différence de traitement entre départements du point de vue des prélèvements opérés est donc bien liée à une différence de situation en rapport avec l'objet de la péréquation.

Enfin, les prélèvements sont encadrés de plusieurs façons :

- pour le premier prélèvement, par l'application de taux de prélèvement progressifs selon la richesse en DMTO des départements ;
- pour le second prélèvement, par un prélèvement correspondant à la moitié de l'excédent de croissance des DMTO par rapport à une croissance égale au double du taux d'inflation prévisionnelle appliquée à la moyenne des DMTO perçus au cours des deux années antérieures à l'année précédente ;
- pour les deux prélèvements, par l'existence d'un plafond de prélèvement (5 % du montant total des DMTO perçus par le département pour chacun des prélèvements).

D'autre part, pour les critères de répartition des ressources du FPDMTO en trois tiers, le législateur a également retenu des critères objectifs et rationnels, qui permettent d'apprécier la richesse financière globale des départements (via la référence au potentiel financier départemental), tout en tenant compte de la population (pour la répartition du deuxième tiers) ainsi que de la richesse spécifiquement liée aux DMTO perçus dans chaque département (pour la répartition du troisième tiers).

Le fait que le législateur accorde un caractère prépondérant au critère de la richesse financière globale, en restreignant l'éligibilité aux versements du FPDMTO aux seuls départements dont le potentiel financier par habitant est inférieur au potentiel financier moyen, ne saurait être considéré comme une erreur manifeste d'appréciation.

Le fait que le Conseil constitutionnel avait déjà jugé qu'une péréquation « *peut corriger non seulement les inégalités affectant les ressources, mais également les inégalités relatives aux charges* »²⁹ ne pouvait être interprété comme contraignant le législateur à corriger ces deux types d'inégalités dans tout dispositif de péréquation.

²⁹ Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 précitée, cons. 67.

En l'espèce, le législateur ayant souhaité s'en tenir à une correction des inégalités de ressources entre départements, il pouvait retenir seulement des critères de prélèvement ainsi que de redistribution permettant d'apprécier les niveaux de ressources des départements pour la mise en place de ce Fonds.

La combinaison du mécanisme de prélèvement et du mécanisme de reversement n'a d'ailleurs pas pour effet d'avantager uniquement des départements ruraux, au détriment des départements urbains. Par exemple, le Pas-de-Calais, qui est un département urbain ne faisant l'objet d'aucun prélèvement, bénéficie ainsi en 2011 d'un versement à hauteur de 9 millions d'euros en provenance du FPDMTTO, le Territoire de Belfort d'un versement à hauteur de 3,8 millions d'euros, sans faire non plus l'objet d'un prélèvement.

Le Conseil constitutionnel a donc jugé, dans sa décision n° 2012-255/265 QPC du 29 juin 2012, que le dispositif de péréquation contesté, qui repose sur des critères objectifs et rationnels en lien direct avec l'objectif poursuivi par le législateur, ne crée pas une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques (cons. 8).

Par ailleurs, la redistribution qui est opérée entre les départements ne porte que sur une fraction limitée de l'une des recettes fiscales dont disposent les départements (au maximum 10 % d'une recette fiscale représentant en moyenne 20 % des recettes fiscales des départements).

Le Conseil constitutionnel a donc considéré que l'article L. 3334-18 du CGCT n'opérait pas une redistribution qui entraverait la libre administration des collectivités départementales.

Enfin, pour ce qui concerne le grief tiré de l'atteinte au principe d'autonomie financière des collectivités territoriales, l'instauration d'un dispositif de péréquation au sein d'une catégorie de collectivités, limité d'ailleurs à l'une des ressources fiscales perçues par ces collectivités, n'a pas pour effet de restreindre les ressources fiscales de ces collectivités : le coefficient d'autonomie financière des départements n'est aucunement affecté par le FPDMTTO³⁰. Ce dispositif de péréquation n'a pas non plus pour effet de diminuer les recettes globales de ces collectivités, l'ensemble des sommes prélevées étant redistribuées entre les collectivités éligibles.

Le Conseil constitutionnel a donc jugé que le grief tiré de la méconnaissance du principe d'autonomie financière des départements devait être écarté (cons. 9).

³⁰ Ce ratio d'autonomie financière s'établissait en 2009 à 65,5 % pour les départements, ce qui est significativement supérieur au ratio de référence de l'année 2003, qui est de 58,6 %.

Le Conseil constitutionnel a ainsi déclaré l'article L. 3334-18 du CGCT conforme à la Constitution.