

Décision n° 2012 – 255/265 QPC

Article L. 3334-18 du code général des collectivités territoriales

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

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2012

Sommaire

I. Disposition législative.....	4
II. Constitutionnalité de la disposition contestée	13

Table des matières

I. Disposition législative.....	4
A. Disposition contestée	4
Code général des collectivités territoriales	4
- Article L. 3334-18 [version en vigueur au moment du litige]	4
B. Évolution de la disposition contestée	5
1. Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010	5
- Article 78	5
2. Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011	6
- Article 123	6
3. Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012	7
- Article 138	7
C. Autres dispositions	8
Code général des collectivités territoriales	8
- Article L. 3334-1.....	8
- Article L. 3334-2.....	8
- Article L. 3334-6.....	9
- Article L. 3335-2.....	9
D. Application de la disposition contestée.....	11
Questions parlementaires.....	11
Sénat.....	11
- Question orale	11
II. Constitutionnalité de la disposition contestée	13
A. Normes de référence.....	13
1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789	13
- Article 1 ^{er}	13
- Article 6	13
- Article 13	13
2. Constitution du 4 octobre 1958	13
- Article 34	13
- Article 72	13
- Article 72-2	14
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	14
1. Sur le principe d'égalité entre collectivités locales	14
- Décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004 – Loi de finances pour 2005.....	14
- Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 – Loi de finances pour 2010.....	15
- Décision n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010 - Commune de Besançon et autre [Instruction CNI et passeports]	16
2. Sur le principe de libre administration des collectivités territoriales	16
- 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.....	16
- 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	16
- 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'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes.....	17

- Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998 - Loi de finances pour 199918
- Décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010 - Commune de Dunkerque [Fusion de communes].....18

I. Disposition législative

A. Disposition contestée

Code général des collectivités territoriales

- **Article L. 3334-18** [version en vigueur au moment du litige]

Créé par Loi n°2010-1657 du 29 décembre 2010 - art. 123

Transféré par Loi n°2011-1977 du 28 décembre 2011 - art. 138

I. - A 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.

B. Évolution de la disposition contestée

1. Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010

- Article 78

(...)

4. 5. Fonds départemental de péréquation des droits d'enregistrement.

I. - Il est créé un fonds de péréquation des droits d'enregistrement départementaux. Ce fonds bénéficie des prélèvements prévus au II et verse des attributions dans les conditions prévues au III.

I. - 1. Pour chaque département, il est calculé, chaque année, la différence entre :

a) La somme des droits perçus par un département en application de l'article 1594 A du code général des impôts ;

b) Et la somme de ces mêmes droits perçus au titre de l'année précédente.

2. Lorsqu'au titre d'une année cette différence est supérieure à la somme mentionnée au b du 1 multipliée par deux fois le taux d'inflation prévisionnelle associé à la loi de finances pour cette même année, le département subit un prélèvement réparti sur les douze versements des produits de taxe foncière sur les propriétés bâties et de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises de l'année suivante. Ce prélèvement n'est opéré que si le montant par habitant des droits visés au a du 1 pour le département est supérieur à 75 % de la moyenne nationale du montant par habitant des droits visés au même a pour l'ensemble des départements.

3. Ce prélèvement est égal à la moitié de l'excédent constaté au 2. Il est affecté au fonds de péréquation des droits d'enregistrement départementaux.

III. - Les ressources du Fonds de péréquation des droits d'enregistrement départementaux sont réparties, chaque année, entre les départements dont le potentiel financier par habitant, tel que défini au dernier alinéa de l'article L. 3334-6 du code général des collectivités territoriales, est inférieur à la moyenne des potentiels financiers par habitant de l'ensemble des départements, au prorata de l'écart avec ladite moyenne.

(...)

2. Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011

- Article 123

I.-Après le chapitre IV du titre III du livre III de la troisième partie du code général des collectivités territoriales, il est inséré un chapitre IV bis ainsi rédigé :

« Chapitre IV bis

« Péréquation des recettes fiscales

« Art.L. 3334-18.-I. • A 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 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. »

II.-Le 4.5 de l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 est abrogé.

3. Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012

- Article 138

(...)

VIII. - L'article L. 3334-18 du même code devient l'article L. 3335-2 qui est ainsi modifié :

1° Le I est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque le montant total des deux prélèvements est supérieur à 380 millions d'euros, le comité des finances locales peut décider de mettre en réserve, dans un fonds de garantie départemental des corrections conjoncturelles, tout ou partie du montant excédant ce niveau. Sur décision de ce comité, tout ou partie des sommes ainsi mises en réserve vient abonder les ressources mises en répartition au titre des années suivantes lorsque les prélèvements alimentant le fonds sont inférieurs à 300 millions d'euros. » ;

2° Au début du premier alinéa du V sont ajoutés les mots : « Après prélèvement d'un montant égal aux régularisations effectuées l'année précédente, » ;

3° Le même premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Par dérogation, les départements d'outre-mer sont éligibles de droit à cette répartition. » ;

4° Le même V est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« En 2012, le potentiel financier utilisé pour l'application du 2 est celui calculé pour l'année 2011. »

(...)

C. Autres dispositions

Code général des collectivités territoriales

Troisième partie : Le département

Livre III : Finances du département

Titre III : Recettes

Chapitre IV : Concours financiers de l'Etat

Section 1 : Dotation globale de fonctionnement

Sous-section 1 : Dispositions générales.

- **Article L. 3334-1**

Modifié par LOI n°2011-1977 du 28 décembre 2011 - art. 29

Les départements reçoivent une dotation forfaitaire, une dotation de péréquation et des concours particuliers. L'ensemble de ces sommes évolue comme la dotation globale de fonctionnement mise en répartition.

A compter de 2006, pour le calcul du montant de la dotation globale de fonctionnement des départements, le montant de la dotation globale de fonctionnement de 2005 calculé dans les conditions ci-dessus est diminué du montant des réfections sur la dotation de compensation effectuées en application des deuxième à quatrième alinéas de l'article L. 3334-7-1.

A compter de 2007, pour le calcul du montant de la dotation globale de fonctionnement des départements, le montant de la dotation globale de fonctionnement de 2006 calculé dans les conditions définies ci-dessus est augmenté du montant des majorations prévues aux sixième à neuvième alinéas de l'article L. 3334-7-1.

A compter de 2008, le montant de la dotation globale de fonctionnement des départements est majoré d'un montant égal à la dotation globale de fonctionnement versée aux communes de Saint-Martin et Saint-Barthélemy en 2007.

A compter de 2009, pour le calcul du montant de la dotation globale de fonctionnement des départements, le montant de la dotation globale de fonctionnement de 2008 calculé dans les conditions définies ci-dessus est minoré du montant de dotation globale de fonctionnement calculé au profit de la collectivité de Saint-Barthélemy en 2008.

En 2011, le montant de la dotation globale de fonctionnement des départements mise en répartition est augmenté de 67 millions d'euros par rapport à 2010.

En 2012, le montant de la dotation globale de fonctionnement des départements est égal à celui mis en répartition en 2011, minoré du montant correspondant aux mouvements effectués en 2012 en application de l'article 199-1 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

- **Article L. 3334-2**

Modifié par LOI n°2011-1977 du 28 décembre 2011 - art. 138

La population à prendre en compte pour l'application de la présente section est la population municipale du département telle qu'elle résulte du recensement de la population.

Cette population est majorée d'un habitant par résidence secondaire.

Sous-section 3 : Dotation de péréquation.

- Article L. 3334-6

Modifié par LOI n°2011-1977 du 28 décembre 2011 - art. 138

Le potentiel fiscal d'un département est déterminé en additionnant les montants suivants :

1° Le produit déterminé par application aux bases départementales de taxe foncière sur les propriétés bâties du taux moyen national d'imposition de cette taxe ;

2° La somme des produits départementaux perçus au titre de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux prévus à l'article 1586 du code général des impôts ;

3° La somme des montants positifs ou négatifs résultant de l'application des 1.2 et 2.2 de l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 perçus ou supportés l'année précédente par le département ;

4° La somme de la moyenne des produits perçus par le département pour les cinq derniers exercices connus au titre des impositions prévues à l'article 1594 A du code général des impôts et des produits perçus l'année précédente par le département au titre de l'imposition prévue aux 2° et 6° de l'article 1001 du code général des impôts. En 2012, le produit pris en compte au titre de cette dernière imposition est celui perçu par l'Etat en 2010 ;

5° Le montant perçu l'année précédente au titre de la part de la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 3334-3 du présent code correspondant à la compensation prévue au I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998).

Les bases et les produits retenus sont ceux bruts de la dernière année dont les résultats sont connus servant à l'assiette des impositions départementales. Le taux moyen national d'imposition retenu est celui constaté lors de la dernière année dont les résultats sont connus.

Le potentiel financier d'un département est égal à son potentiel fiscal majoré des montants perçus l'année précédente au titre de la dotation de compensation prévue à l'article L. 3334-7-1 et de la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 3334-3, hors les montants antérieurement perçus au titre de la compensation prévue au I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 précitée.

Le potentiel fiscal par habitant et le potentiel financier par habitant sont égaux, respectivement, au potentiel fiscal et au potentiel financier du département divisés par le nombre d'habitants constituant la population de ce département, telle que définie à l'article L. 3334-2.

Chapitre V : Péréquation des recettes fiscales

- Article L. 3335-2

Créé par LOI n°2011-1977 du 28 décembre 2011 - art. 138

I. - A 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.

Lorsque le montant total des deux prélèvements est supérieur à 380 millions d'euros, le comité des finances locales peut décider de mettre en réserve, dans un fonds de garantie départemental des corrections conjoncturelles, tout ou partie du montant excédant ce niveau. Sur décision de ce comité, tout ou partie des sommes ainsi mises en réserve vient abonder les ressources mises en répartition au titre des années suivantes lorsque les prélèvements alimentant le fonds sont inférieurs à 300 millions d'euros.

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. - Après prélèvement d'un montant égal aux régularisations effectuées l'année précédente, 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. Par dérogation, les départements d'outre-mer sont éligibles de droit à cette répartition.

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.

En 2012, le potentiel financier utilisé pour l'application du 2 est celui calculé pour l'année 2011.

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.

D. Application de la disposition contestée

Questions parlementaires

Sénat

- **Question orale**

Application du nouveau dispositif sur les droits de mutation

Publiée dans le JO Sénat du 16/06/2010 - page 4732

M. le président. La parole est à M. Jacques Berthou, en remplacement de M. Rachel Mazuir, auteur de la question n° 890, adressée à M. le ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État.

M. Jacques Berthou. Mon collègue Rachel Mazuir, bloqué dans un TGV, m'a demandé de le suppléer pour attirer l'attention du Gouvernement sur la date de mise en œuvre du dispositif créé par l'article 78 de la loi de finances pour 2010.

À ce jour, aucune précision n'a été apportée, alors même que le Gouvernement s'était engagé à transmettre d'ici au 1^{er} juin à l'Assemblée nationale et au Sénat un rapport qui devait présenter, par catégorie de collectivités et pour chaque collectivité, des simulations détaillées de recettes ainsi qu'une estimation de leur variation à court, moyen et long termes.

Aux termes du 4.5 de l'article 78 de la loi de finances pour 2010, est institué un fonds départemental de péréquation sur les droits de mutation. Ce dernier est abondé par des prélèvements dus par les départements lorsque, au titre d'une année, l'évolution du produit des droits d'enregistrement est supérieure au double de l'inflation prévisionnelle.

Ce prélèvement n'est opéré que si le montant par habitant des droits d'enregistrement pour le département est supérieur à 75 % de la moyenne nationale du montant par habitant de ces droits pour l'ensemble des départements.

Les ressources de ce fonds, ainsi constituées, sont réparties ensuite chaque année entre les départements dont le potentiel financier par habitant est inférieur à la moyenne de l'ensemble des départements.

Cet écart, ne pouvant être constaté qu'à la fin d'un exercice, c'est-à-dire l'année « n+1 », est prélevé sur les versements mensuels de fiscalité. Afin de pallier l'imprécision de l'article 78 de la loi de finances pour 2010, mon collègue Rachel Mazuir souhaite connaître la date d'entrée en application du nouveau dispositif. Une telle précision permettrait aux collectivités territoriales concernées de réfléchir d'ores et déjà à l'élaboration de leur futur budget.

M. le président. La parole est à Mme la secrétaire d'État.

Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État chargée du commerce extérieur. M. Mazuir appelle l'attention du Gouvernement sur la date de mise en œuvre du fonds départemental de péréquation des droits d'enregistrement créé par l'article 78 de la loi de finances pour 2010, qui est un des éléments de la réforme de la taxe professionnelle.

Ce fonds départemental de péréquation des droits d'enregistrement sera alimenté par un prélèvement opéré sur l'augmentation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements.

Les principes de fonctionnement du fonds nécessitent de connaître les droits perçus au titre d'une année « n » pour en calculer l'augmentation par rapport à l'année « n-1 », et donc le prélèvement à opérer l'année « n+1 ».

Les ressources du fonds seront réparties chaque année entre les départements dont le potentiel financier est inférieur à la moyenne des potentiels des départements, et ce au prorata de l'écart avec ladite moyenne.

S'agissant de la mise en œuvre de ce nouveau dispositif, comme vous l'avez signalé, monsieur le sénateur, la loi ne prévoit aucune date.

Par conséquent, le dispositif aurait vocation à s'appliquer dès 2010, c'est-à-dire à la date d'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2010, en fonction de la croissance des droits de mutation constatée entre 2009 et 2010, ce qui induit des prélèvements et des reversements en 2011.

Or la crise a entraîné un très net ralentissement des transactions immobilières en 2009, avec une forte chute des droits de mutation, tandis qu'une reprise a été constatée dans de nombreux départements au début de l'année 2010.

Une entrée en vigueur immédiate du dispositif de péréquation engendrerait des prélèvements très élevés pour certains départements au profit du fonds, et ce sans réelle justification.

Surtout, ce dispositif est étroitement lié à la suppression de la taxe professionnelle et à la mise en place des nouvelles ressources fiscales dont les collectivités bénéficieront à compter de 2011. Or, s'agissant des droits de mutation, l'article 77 de la loi de finances pour 2010 prévoit, à compter de 2011, le transfert aux départements du droit budgétaire perçu par l'État sur les mutations immobilières.

C'est pourquoi le Gouvernement se propose d'apporter certains correctifs au dispositif départemental de péréquation des droits de mutation à l'occasion du prochain projet de loi de finances.

Afin de lever toute ambiguïté sur la question que vous soulevez, Mme Lagarde m'a chargée de vous indiquer qu'il sera proposé d'ajuster l'entrée en vigueur de ce dispositif en fixant à 2012 la première année des prélèvements et des reversements.

M. le président. La parole est à M. Jacques Berthou.

M. Jacques Berthou. Madame la secrétaire d'État, j'ai écouté attentivement votre réponse et noté que le dispositif en question entrerait en vigueur non pas en 2011, mais en 2012.

Le directeur général des collectivités locales du ministère de l'intérieur avait précisé qu'il devait s'appliquer dès le 1^{er} janvier 2010. Il y a donc un décalage !

II. Constitutionnalité de la disposition contestée

A. Normes de référence

1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

- Article 1^{er}

Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune.

- Article 6

La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

- Article 13

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

2. Constitution du 4 octobre 1958

- Article 34

(...)

La loi détermine les principes fondamentaux :

- de l'organisation générale de la défense nationale ;
- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;

(...)

- Article 72

Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

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

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

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

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

Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

- **Article 72-2**

Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

1. Sur le principe d'égalité entre collectivités locales

- **Décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004 – Loi de finances pour 2005**

(...)

- Sur les articles 47 À 49 :

26. Considérant que les articles 47 à 49 de la loi déferée réforment la dotation globale de fonctionnement des communes, des groupements de communes et des départements ;

27. Considérant que, selon les requérants, le contenu de ces articles est étranger au domaine des lois de finances ; que l'article 49 méconnaîtrait, en outre, le dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution relatif à la péréquation financière entre collectivités territoriales ; qu'en effet, selon eux, il ne tiendrait pas compte " des écarts de ressources et de charges entre les départements notamment dans le cadre de la réforme des critères d'attribution des dotations de péréquation urbaine prévue à l'article L. 3334-6-1 du code général des collectivités territoriales et de la dotation de fonctionnement minimale prévue à l'article L. 3334-7 " ;

28. Considérant, en premier lieu, que la réforme de la dotation globale de fonctionnement ne se borne pas à modifier les règles de répartition de chaque dotation ; qu'en modifiant substantiellement leur structure, elle instaure divers mécanismes destinés à compenser les effets préjudiciables que son application aurait causés à certaines collectivités ; que ces mécanismes compensateurs se traduisent en particulier par des garanties de

recettes incombant à l'Etat ; que les articles 47 à 49 ont donc une incidence sur la détermination des ressources et des charges de l'État ; qu'ils trouvent place dans une loi de finances ;

29. Considérant, en deuxième lieu, 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 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 ; qu'en l'espèce, en distinguant les départements urbains des autres départements et en les définissant comme ceux ayant une densité de population supérieure à 100 habitants au kilomètre carré et un taux d'urbanisation supérieur à 65 %, le législateur a retenu des critères objectifs et rationnels ;

30. Considérant, en troisième lieu, 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 ;

31. 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 ;

32. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 49 de la loi de finances ne méconnaît pas l'article 72-2 de la Constitution ;

(...)

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

(...)

- Quant à la mise en place par la loi de dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales :

66. Considérant que les requérants contestent la fonction de péréquation des fonds créés par l'article 1648 AB du code général des impôts ; qu'ils font ainsi valoir que, compte tenu de l'intervention d'une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle au profit des régions et des départements qui tient compte des prélèvements et des reversements opérés par chaque collectivité à ces fonds, le niveau des ressources des régions et des départements ne s'en trouverait pas modifié, en contradiction avec le mécanisme de redistribution que suppose la mise en œuvre de la péréquation ; qu'ils font également valoir que les critères de répartition des ressources de ces fonds, qui sont sans lien avec l'assiette de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, seraient également contraires à la péréquation ;

67. 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 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 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 ;

68. Considérant que, pour assurer la mise en œuvre du dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, le législateur a, dans l'article 1648 AB du code général des impôts, organisé une redistribution des ressources tirées d'une fraction de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçue par les régions ou les départements et tenant compte des inégalités de charges entre ces collectivités au sein d'une même catégorie ; que ce dispositif de redistribution peut s'accompagner, sans remettre en cause l'objectif de péréquation, d'un mécanisme de compensation par une dotation de l'État des pertes ou des gains de ressources résultant de la péréquation et destiné à assurer aux régions et aux départements une stabilité de leurs ressources ; qu'en conséquence, le grief tiré de la méconnaissance des dispositions constitutionnelles relatives à la péréquation doit être rejeté ;

69. Considérant qu'il s'ensuit que les articles 1648 AA et 1648 AB du code général des impôts ne sont pas contraires à la Constitution ;

(...)

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

(...)

5. Considérant, en premier lieu, 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 » ; que, si cette disposition a pour but de concilier le principe de liberté avec celui d'égalité par l'instauration de mécanismes de péréquation financière, sa méconnaissance ne peut, en elle-même, être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution ;

(...)

2. Sur le principe de libre administration des collectivités territoriales

- **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**

(...)

12. Considérant que, si, en vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales de la République s'administrent librement par des conseils élus, elles le font "dans des conditions prévues par la loi" ; qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution "la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources" ; 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, non plus qu'aucune règle ou principe de valeur constitutionnelle ;

(...)

- **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**

(...)

13. Considérant que si, en vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales "s'administrent librement par des conseils élus", chacune d'elles le fait "dans les conditions prévues par la loi" ; que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ainsi que la fixation des règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ;

14. Considérant que sur le fondement de ces dispositions, il appartient au législateur de déterminer les limites à l'intérieur desquelles une collectivité territoriale peut être habilitée à fixer elle-même le taux d'une imposition établie en vue de pourvoir à ses dépenses ; que, toutefois, les règles posées par la loi ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration ;

15. Considérant qu'en prévoyant que le produit de la taxe départementale sur le revenu ne doit pas en 1992 être supérieur au produit perçu l'année précédente par le département au titre de la taxe d'habitation due pour les résidences principales majoré de 4 p. 100, le législateur a eu pour objectif d'éviter une hausse excessive de la charge fiscale supportée par les contribuables départementaux dans l'hypothèse d'une mise en œuvre de la réforme à compter du 1^{er} janvier 1992 ; que cette mesure est limitée à une seule année ; que, compte tenu de son caractère temporaire, le plafonnement envisagé, en dépit des contraintes qu'il peut entraîner pour certains départements, n'est pas de nature à entraver la libre administration de la collectivité départementale ;

(...)

- **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'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes**

(...)

En ce qui concerne le moyen tiré de la violation du principe de libre administration des collectivités territoriales :

27. Considérant que les auteurs des saisines soutiennent que l'institution d'un prélèvement sur les ressources fiscales des communes est contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales ; que, pour les auteurs de la première saisine, ce principe implique qu'une commune puisse déterminer seule le montant de ses impôts locaux et la destination des fonds ainsi prélevés ; que les auteurs de la seconde saisine estiment que l'article 14 de la loi entrave la libre administration des communes du fait de l'ampleur du prélèvement fiscal qu'il opère ainsi que de ses effets sur le budget des communes dont les ressources sont par ailleurs diminuées au titre de la dotation de solidarité urbaine ;

28. Considérant que, comme il a été dit ci-dessus, le principe de libre administration des collectivités territoriales reçoit application "dans les conditions prévues par la loi" ; qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution il appartient au législateur de déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources, ainsi que de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ;

29. Considérant que dans l'exercice de sa compétence en matière fiscale le législateur n'est pas tenu de laisser à chaque collectivité territoriale la possibilité de déterminer seule le montant de ses impôts locaux ;

30. Considérant de même que le législateur peut, à titre exceptionnel, décider que le produit d'un impôt communal pourra en partie être attribué à une autre collectivité territoriale ; qu'un prélèvement sur les ressources fiscales d'une collectivité est assimilable par ses effets à une charge obligatoire ;

31. Considérant toutefois 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 ;

32. Considérant que le prélèvement sur les ressources fiscales de certaines communes de la région d'Ile-de-France institué par l'article 14 de la loi n'est pas contraire à ces exigences ; qu'il y a lieu de relever que les communes assujetties à ce prélèvement sont déterminées en fonction de critères objectifs ; que la loi procède à la fixation du taux applicable compte tenu du potentiel fiscal des communes concernées ; que la finalité du prélèvement, qui commande l'utilisation de son produit, est définie par le législateur ; que, comme le prescrit le cinquième alinéa de l'article L. 263-14 du code des communes, le prélèvement ne pourra excéder 5 p. 100 du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune ;

33. Considérant sans doute que quelques communes auront à supporter tant une minoration de la garantie minimale d'évolution de la dotation globale de fonctionnement que la charge du prélèvement sur leurs ressources fiscales ;

34. Considérant toutefois que l'article 16 de la loi énonce, dans son paragraphe I, que les dispositions de l'article L. 263-14 du code des communes qui instituent le prélèvement sur les ressources fiscales n'entreront en vigueur qu'à compter du 1er janvier 1992 ; que si, dans son paragraphe II, l'article 16 prévoit l'attribution dès 1991 aux

communes remplissant les conditions définies à l'article L. 263-15 du code des communes de prêts alloués par la Caisse des dépôts et consignations dans la limite d'une enveloppe globale de 300 millions de francs, le remboursement ultérieur de ces prêts par le fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France est échelonné sur six années et s'impute par priorité sur les ressources de ce fonds ; qu'à compter de 1992, si l'application des dispositions conjuguées des articles 7, 10 et 14 de la loi conduira, dans les limites déterminées par celle-ci, à un accroissement des charges de quelques communes, cette situation ne concernera que des communes dont le potentiel fiscal par habitant est très élevé ; que, dans ces conditions, ni dans l'immédiat, ni à terme, il n'en résultera une entrave à la libre administration de la collectivité communale ;

35. Considérant qu'il suit de là que le moyen tiré de la violation de l'article 72 de la Constitution ne saurait être accueilli ;

- **Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998 - Loi de finances pour 1999**

(...)

. En ce qui concerne la libre administration des collectivités territoriales :

48. Considérant que si, en vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales " s'administrent librement par des conseils élus ", chacune d'elles le fait " dans les conditions prévues par la loi " ; que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources, ainsi que la fixation des règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ;

49. Considérant que, toutefois, les règles posées par la loi, sur le fondement de ces dispositions, ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration ;

50. Considérant qu'en contrepartie de la suppression progressive de la part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle, la loi institue une compensation dont le montant, égal, en 1999, à la perte de recettes pour chaque collectivité locale, sera indexé par la suite sur le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement, avant d'être intégré dans cette dernière à partir de 2004 et réparti selon les critères de péréquation qui la régissent ; que ces règles n'ont pour effet ni de diminuer les ressources globales des collectivités locales ni de restreindre leurs ressources fiscales au point d'entraver leur libre administration ;

(...)

- **Décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010 - Commune de Dunkerque [Fusion de communes]**

(...)

2. Considérant que la commune requérante soutient qu'en prévoyant un référendum pour toutes les fusions de communes, les dispositions précitées sont contraires à la dernière phrase du troisième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution qui autorise uniquement une consultation des électeurs en matière de modification des limites des collectivités territoriales ; qu'elles méconnaîtraient le principe de la souveraineté nationale en conférant à une section du peuple un pouvoir de décision ; qu'elles porteraient atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales ;

3. Considérant qu'aux termes de la dernière phrase du troisième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution : « La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi » ; qu'en tout état de cause, l'habilitation ainsi donnée au législateur n'institue pas un droit ou une liberté qui puisse être invoqué à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution ;

4. Considérant que la décision de procéder à la fusion de communes ne constitue pas un acte portant atteinte à la libre administration des collectivités territoriales ;

(...)