

TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NOUVELLE-CALÉDONIE

2 DEC. 2014

DOSSIER N°.....

N° 6067-1765 /2014/DAJAP/SAGJ-ED

Kohiné (Koné), le - 1 DEC. 2014

## CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Déféré de la loi du pays du 24 novembre 2014 portant création de centimes additionnels sur la taxe sur les jeux, spectacles et divertissements au profit des provinces

### DEFERE CONSTITUTIONNEL

Par le président de l'assemblée de la province Nord, B.P. 41, 98860 KONE,

Contre la loi du pays du 24 novembre 2014 portant création de centimes additionnels sur la taxe sur les jeux, spectacles et divertissements au profit des provinces

### PLAISE AU CONSEIL

Conformément à l'article 104 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, une loi du pays, qui a fait l'objet d'une nouvelle délibération du congrès en application de l'article 103, peut être déférée au Conseil constitutionnel, par le président d'une assemblée de province, dans un délai de dix jours.

En l'espèce, la loi du pays portant création de centimes additionnels sur la taxe sur les jeux, spectacles et divertissements au profit des provinces, votée au terme d'une deuxième délibération le 24 novembre 2014, paraissant contraire à des principes à valeur

constitutionnelle, l'auteur de la présente saisine entend déférer le texte au Conseil constitutionnel pour les motifs qui seront exposés après rappel des faits et de la procédure.

### **I / Faits et procédure**

L'Accord de Nouméa du 5 mai 1998 a posé le principe du rééquilibrage des trois provinces de la Nouvelle-Calédonie. Pour mettre en œuvre ce principe, la loi organique modifiée du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie a institué un certain nombre de mécanismes, parmi lesquels le système de la clé de répartition des dotations de fonctionnement et d'équipement versées par la Nouvelle-Calédonie aux provinces. C'est l'objet de l'article 181 de la loi organique.

Ce texte instaure une répartition volontairement inégalitaire des dotations de la Nouvelle-Calédonie, indépendamment du nombre d'habitants d'une province. L'idée est clairement de permettre aux provinces Nord et des Iles Loyauté de rattraper le retard en termes de développement économique, social et culturel par rapport à la province Sud.

L'article 181 de la loi organique :

- définit l'assiette de ces dotations : au moins 51.5% des impôts, droits et taxes perçus au profit du budget de la Nouvelle-Calédonie et des recettes de la régie des tabacs, achats et frais de fonctionnement déduits.
- précise ensuite la clé de répartition entre les provinces. La dotation de fonctionnement est répartie à raison de 50% pour la province Sud, 32% pour la province Nord et 18% pour la province des Iles Loyauté. La dotation d'équipement est répartie à raison de 40% pour la province Sud, 40% pour la province Nord et 20% pour la province des Iles Loyauté.
- indique enfin la procédure pour modifier cette clé : une loi du pays votée à la majorité des trois cinquièmes.

Le mécanisme ainsi décrit a été fixé pour la durée d'application de la loi organique et de l'Accord de Nouméa. Il a vocation à durer jusqu'au terme de ces textes, sauf à subir une modification par une loi organique.

Le 3 novembre 2010, le groupe Calédonie Ensemble au congrès a déposé une proposition de loi de pays portant création de centimes additionnels sur la taxe sur les jeux,

spectacles et divertissements au profit des provinces. Cette proposition de loi de pays était accompagnée d'une proposition de délibération relative à la baisse du taux de la taxe sur le produit des jeux.

Sur la procédure à laquelle était soumis cette proposition, il est rappelé que :

- le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a émis l'avis suivant le 16 novembre 2010 : « *Aucune majorité ne s'est dégagée en faveur de ce texte* »,
- le Comité des Finances Locales a émis l'avis suivant le 3 décembre 2010 : « *Aucune majorité ne s'est dégagée pour ou contre cette proposition de loi de pays* »,
- le Conseil d'Etat a été consulté et émis un avis le 13 janvier 2011.

A cette occasion, le Conseil d'Etat a notamment rappelé que la réduction de l'assiette sur laquelle sont prélevées les dotations de fonctionnement et d'équipement ne doit pas faire apparaître un risque de réduction en valeur absolue de la dotation de fonctionnement des provinces Nord et des Iles Loyauté tel qu'elle entraverait leur libre administration.

Cette proposition de loi de pays ne sera pas cependant inscrite à l'ordre du jour du congrès jusqu'à une nouvelle demande d'un groupe d'élus en octobre 2014 (?), soit 3 ans plus tard.

Aux termes de l'examen du texte en commission en octobre 2014, la rédaction de la proposition de loi de pays a été considérablement modifiée et adoptée en première lecture le 29 octobre 2014.

Le 12 novembre 2014, le congrès de la Nouvelle-Calédonie a reçu la demande de nouvelle délibération sur l'ensemble de la proposition de loi de pays, formulée par le président de l'assemblée de la province Nord, conformément à l'article 103 de la loi organique modifiée.

En seconde lecture, le texte a été adopté le 24 novembre 2014 par 28 voix pour et 25 voix contre.

Le président de l'assemblée de la province Nord entend démontrer que le processus d'adoption de la loi du pays du 24 novembre 2014 et son dispositif sont entachés d'inconstitutionnalité pour les motifs développés ci-après.

## **II / Discussion**

### **1) Sur la recevabilité du présent déféré**

L'auteur de la présente saisine est le président de l'assemblée de la province Nord en exercice. Il est l'une des autorités habilitées par l'article 104 de la loi organique à déférer une loi du pays au Conseil constitutionnel.

En termes de délais, la loi du pays ayant été adoptée le 24 novembre 2014, le présent déféré est déposé ce jour dans les délais légaux au greffe du Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie.

### **2) Sur l'irrégularité de la procédure d'adoption de la loi du pays**

#### **a) S'agissant de la consultation du Comité des Finances Locales et du Conseil d'Etat**

La loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie prévoit la saisine pour avis du Comité des Finances Locales (article 48) et celle du Conseil d'Etat (article 100) pour tout projet ou toute proposition de loi du pays portant sur les relations financières entre la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes de Nouvelle-Calédonie. Ces deux instances avaient été saisies comme il a été rappelé ci-dessus.

Or ce n'est qu'à l'issue des élections provinciales de mai 2014, que l'inscription de la proposition soumise en 2010 sera demandée par vingt-neuf élus du congrès.

La proposition de loi du pays et la proposition de délibération dite d'application du premier texte ont été examinées en commission des finances et du budget de la législation et de la réglementation économiques et fiscales le 13 octobre 2014. Au cours de cet examen, un nombre important d'amendements ont été adoptés. Lesdits amendements ont cependant

modifié profondément le texte initialement soumis au Comité des Finances Locales et au Conseil d'Etat.

Or le Conseil constitutionnel a rappelé dans sa décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003 que l'ensemble des questions que soulevait un texte devaient être soumises au Conseil d'Etat lors de sa consultation.

Dans ces conditions, le président de la province Nord considère que, compte-tenu des modifications substantielles opérées sur le projet initial, le projet arrêté en commission du congrès, aurait dû faire l'objet d'une nouvelle consultation du Comité des Finances Locales et du Conseil d'Etat.

Par voie de conséquence, le texte adopté à l'issue d'une procédure non conforme à la loi organique apparaît entachée d'inconstitutionnalité.

b) S'agissant de la majorité requise pour l'adoption de la loi du pays

L'article 181 de la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie énonce qu'à partir du mandat du congrès commençant en 2004, la répartition des dotations de fonctionnement et d'équipement versée par la Nouvelle-Calédonie aux provinces peut être modifiée par une loi du pays adoptée à la majorité des trois cinquièmes.

Le rapport de présentation sur la proposition de loi du pays déposé par le groupe Calédonie Ensemble en date du 2 novembre 2010, après avoir rappelé la répartition des dotations de la Nouvelle-Calédonie entre les provinces, expose la situation budgétaire de la province Sud, mise à mal en raison de ladite répartition. Enfin, le document expose les difficultés pour modifier la clé de répartition et notamment la nécessité d'obtenir l'adhésion du plus grand nombre d'élus au congrès.

Pour ces raisons, le rapport conclut alors, de manière indirecte, à la nécessité de contourner la procédure de l'article 181 de la loi organique pour modifier la clé de répartition.

Le rapport spécial de la loi du pays est encore plus explicite. L'objet de la loi du pays est une alternative, pour ne pas dire un « détournement » de la clé de répartition.

Or cette loi du pays a été adoptée à la suite d'une deuxième délibération par 28 voix pour et 25 voix contre.

Pour l'exposant, le texte adopté entraîne la modification de la clé de répartition. La majorité des 3/5 devait donc être requise. Ce qui n'a pas été le cas.

En conséquence, la loi du pays a été adoptée en méconnaissance de la loi organique. Elle outrepassé le champ de ses compétences. Elle viole donc la Constitution.

### 3) Sur le fond

#### a) Le non-respect du principe de rééquilibrage

• L'Accord de Nouméa du 5 mai 1998 pose le principe du rééquilibrage dans son Préambule. L'idée se traduit par un financement volontairement déséquilibré des trois provinces. Il s'agit de permettre aux provinces Nord et des Iles Loyauté de rattraper leur retard en termes de développement par rapport à la province Sud.

Le principe du rééquilibrage est mis en œuvre par l'article 181 de la loi organique et le système des clés de répartition des dotations de fonctionnement et d'équipement versées par la Nouvelle-Calédonie aux provinces. Le système instaure une répartition inégalitaire entre les provinces. La dotation de fonctionnement est répartie à raison de 50% pour la province Sud, 32% pour la province Nord et 18% pour la province des Iles Loyauté. La dotation d'équipement est répartie à raison de 40% pour la province Sud, 40% pour la province Nord et 20% pour la province des Iles Loyauté.

Ces dotations proviennent d'une quote-part des impôts, droits et taxes perçus au profit du budget de la Nouvelle-Calédonie et des recettes de la régie des tabacs, achats et frais de fonctionnement déduits. L'assiette de cette quote-part est au minimum de 51,5% de ces recettes.

La délibération dite d'application de la loi du pays a pour objet de diminuer cette assiette en réduisant le taux de la taxe sur les jeux. Se faisant, on touche à l'équilibre des masses financières et on constate un contournement de la loi organique.

La loi du pays institue des centimes additionnels perçus sur cette même taxe, au profit des provinces. Mais le texte précise que c'est la province du lieu d'implantation de l'établissement de jeux qui percevra cette recette. Ainsi, le bénéfice de cette taxe nouvelle ira dans le budget de la seule province Sud où sont implantés les établissements de jeux.

Le Conseil d'Etat, dans son avis du 13 janvier 2011, avait rappelé qu'il n'est pas impossible de modifier la clé de répartition, à condition que cette modification raisonnable ne remette pas en cause le principe du rééquilibrage. Il ajoutait que la modification ne devait pas notamment induire une baisse des dotations en valeur absolue.

Or sur le projet de budget de 2015 de la province Nord, l'application de la loi du pays induirait une baisse de 48 millions FCFP pour la dotation d'équipement et 493 millions FCFP pour la dotation de fonctionnement.

En conséquence, la loi du pays a pour effet de porter atteinte au principe de rééquilibrage. Le Conseil constitutionnel a pu rappeler, notamment dans sa dernière décision n° 2014-4 LP du 21 novembre 2014, que son contrôle sur les lois du pays de la Nouvelle-Calédonie doit s'exercer non seulement au regard de la Constitution, mais également au regard des orientations définies par l'Accord de Nouméa et des dispositions organiques prises pour leur application. Ainsi, la loi du pays du 24 novembre 2014 apparaît inconstitutionnelle.

• En outre, le VIIème Comité des signataires de l'Accord de Nouméa, réuni le 8 décembre 2008 et le XIème Comité des signataires en date du 11 octobre 2014 ont été l'occasion de rappeler que le « *rééquilibrage est un processus de long terme* ».

Les différents points d'étape sur la réalisation de l'Accord de Nouméa mettent en lumière que le processus de rééquilibrage n'est toujours pas atteint.

Par suite, la loi du pays du 24 novembre 2014, en portant atteinte à ce principe à valeur constitutionnelle, dont le non-respect des prescriptions de la loi organique (majorité des trois cinquièmes), est nécessairement inconstitutionnelle.

b) La violation du principe de libre administration des collectivités territoriales

• La fiche d'impact distribuée au cours de la séance du congrès du 24 novembre 2014 reconnaît que la loi du pays va diminuer les recettes des provinces Nord et des Iles Loyauté. Cette fiche tente alors de démontrer que ces deux collectivités peuvent faire face à la baisse des recettes par le puisement dans leurs fonds de roulement respectifs d'une part, et par le prélèvement sur leur fiscalité propre d'autre part.

Cette démonstration, présentée de surcroît par un élu de l'assemblée de la province Sud, est clairement une atteinte excessive au principe de libre administration des collectivités territoriales.

Ce principe étant prévu dans la Constitution, la loi du pays doit donc être déclarée inconstitutionnelle.

• Par ailleurs, en application de l'Accord de Nouméa, mis en œuvre par la loi organique, de plus en plus de compétences sont déléguées par l'Etat à la Nouvelle-Calédonie. Ces transferts de compétences doivent nécessairement induire une réflexion profonde sur les modalités de leur exercice, notamment d'un point de vue financier.

En application de l'article 22 1° de la loi organique du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière « *d'impôts, droits et taxes perçus au bénéfice de la Nouvelle-Calédonie ; création ou affectation d'impôts et taxes au profit de fonds destinés à des collectivités territoriales, d'établissements publics ou d'organismes chargés d'une mission de service public ; création d'impôts, droits et taxes au bénéfice des provinces, des communes, des établissements publics de coopération intercommunale* ».

La loi du pays du 24 novembre 2014 ampute considérablement le budget de la Nouvelle-Calédonie. Pour les dotations versées aux communes de Nouvelle-Calédonie, en application de l'article 49 de la loi organique, la Nouvelle-Calédonie doit obligatoirement trouver une solution de compensation.

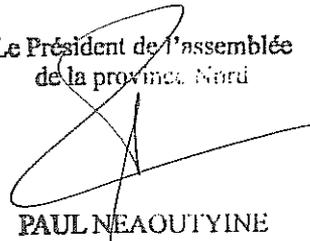
Par conséquent, la loi du pays produira nécessairement des effets néfastes sur la gestion budgétaire de la Nouvelle-Calédonie, impactant dès lors le processus de l'Accord de Nouméa s'agissant du transfert des compétences.

Par suite, la loi du pays porte également atteinte à la Constitution.

\* \* \*

**Par ces motifs**, le président de l'assemblée de la province Nord conclut à ce qu'il plaise au Conseil constitutionnel de déclarer non conforme à la Constitution l'ensemble des dispositions de la loi du pays adoptée en seconde lecture par le congrès de la Nouvelle-Calédonie le 24 novembre 2014.

Le Président de l'assemblée  
de la province Nord

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop followed by a horizontal line extending to the right.

PAUL NEAOUTYINE