

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

---

ORDRE DU JOUR

---

Séance du mercredi 25 juillet 1990

10 heures

---

Examen, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, sur le rapport de Monsieur Jacques LATSCHA de la loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux.

SEANCE DU MERCREDI 25 JUILLET 1990

La séance est ouverte le mercredi 25 juillet à dix heures, tous les membres étant présents sauf Monsieur JOZEAU-MARIGNE.

Monsieur le Président : Je remercie Monsieur LATSCHA d'avoir accepté de présenter cette affaire ardue. Sa tâche a dû être difficile et je crois que le mieux est de procéder à une analyse du projet de décision moyen par moyen.

Monsieur Jacques LATSCHA : J'allais vous proposer justement de procéder par étape, en nous arrêtant sur chaque moyen.

Par lettre du 29 juin dernier, Monsieur Marcel LUCOTTE, Président du groupe de l'Union des Républicains et des indépendants du Sénat et soixante deux de ses collègues, nous ont saisis de la loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux en mettant en avant des arguments de procédure pour contester la constitutionnalité de cette loi.

Le 4 juillet, Monsieur Marcel LUCOTTE et soixante quatre de ses collègues déposaient un nouveau recours, invoquant cette fois des arguments de fond.

Cependant, avant d'examiner ces différents moyens et ceux qui seraient susceptibles d'être soulevés d'office, je voudrais faire quelques remarques d'ensemble sur ce texte.

Je constate que le titre original du projet de loi a été maintenu. J'ai observé que le projet de loi avait été assez bien accueilli et que le texte final constituait une structure logique. Le projet s'est vu ajouter, en première lecture devant l'Assemblée nationale, pour reprendre l'expression du rapporteur devant le Sénat, un greffon. Celui-ci porte sur la taxe départementale sur le revenu.

L'économie de cette taxe s'insère difficilement dans le mécanisme de la fiscalité directe locale, comme nous le verrons.

Les saisissants ont aussi attaqué l'article 59 de la loi qui introduit une taxe additionnelle.

Enfin, je vous proposerai de soulever d'office deux moyens.

.../...

Je tiens à remercier le service juridique et spécialement Monsieur GIRO pour l'aide qu'il m'a apportée. Les expériences de gestionnaires de collectivités locales de Messieurs FABRE et FAURE nous seront précieuses au cours du délibéré. J'avoue que les analyses de l'article 56 qu'ont faites devant nous les représentants du service de législation fiscale m'ont laissé quelque peu sceptique sur la portée qu'il convenait de conférer à cette disposition.

Avant d'aborder ces saisines, je voudrais faire un bref rappel historique sur la fiscalité directe locale.

Les impôts directs locaux sont apparus en 1790, sous la forme d'impôts perçus au profit de l'Etat. Il s'agissait de la contribution foncière, de la contribution mobilière et de la contribution des patentes. Leur assiette était constituée par la valeur locative cadastrale.

A compter de 1791, les collectivités territoriales ont reçu la possibilité de lever des impositions additionnelles à ces impôts. Ce furent les centimes additionnels, mais l'Etat en 1917 renonça à percevoir la contribution mobilière et celle des patentes.

L'ordonnance du 7 janvier 1959 a supprimé les "quatre vieilles", pour les remplacer par une taxe foncière sur les propriétés bâties, une taxe foncière sur les propriétés non bâties, une taxe d'habitation et une taxe professionnelle. La date d'entrée en vigueur de ces dernières dispositions était initialement subordonnée à l'intervention d'un décret, lequel n'a d'ailleurs pas été pris.

Compte tenu de la nécessaire réévaluation générale de l'assiette des nouvelles taxes, il a fallu attendre 1973 pour voir réaliser par la loi la mise en oeuvre des trois premières taxes et 1975 pour que la patente soit remplacée par la taxe professionnelle.

Alors que jusqu'en 1981, les collectivités locales se prononçaient sur le produit global qu'elles attendaient de leur fiscalité directe, la répartition s'effectuant ensuite par l'administration, depuis 1981 les collectivités votent directement le taux des différents impôts locaux.

Trois des quatre taxes directes locales -les taxes foncières et la taxe d'habitation- ont été jusqu'à maintenant intégralement assises sur des éléments immobiliers dont l'assiette est constituée par la valeur locative, c'est-à-dire l'évaluation, selon des techniques indiciaires, du montant que le loyer est présumé procurer.

A un degré moindre, la détermination des bases de la taxe professionnelle est effectuée également par référence à la valeur locative.

Par conséquent, les taxes directes locales sont des impôts dont l'assiette est évaluée et non déclarée. Cependant, aucune réévaluation d'ensemble n'a été réalisée depuis vingt-neuf ans pour les immeubles non bâtis et depuis vingt ans pour les immeubles bâtis. Les opérations de mise à jour annuelles des bases locatives n'ont pas compensé l'absence de révision générale. Quant aux dernières actualisations triennales, elles ont été, entre 1983 et 1989, remplacées par des majorations forfaitaires. Il en est résulté non seulement une grande hétérogénéité des évaluations pour des biens semblables mais aussi d'importantes distorsions dans l'établissement des critères retenus pour la répartition des différentes dotations versées par l'Etat aux collectivités locales et pour la répartition des charges ou des ressources entre les collectivités locales.

La nécessité d'une réforme législative était indiscutable. Pour situer ses enjeux financiers, je tiens à vous rappeler que les dotations de l'Etat aux collectivités locales représentent environ 30 millions de francs et que les quatre taxes directes locales hors la taxe professionnelle atteignent 105 milliards de francs.

Les lignes de force de ce texte sont au nombre de sept : l'élargissement du cadre des évaluations ; la simplification et la rationalisation des nomenclatures, des procédures de classement et des modalités d'évaluation des immeubles bâtis ; l'imposition des élevages hors-sol ; la recherche d'une concertation entre l'administration et les collectivités locales ; la mise en place d'un dispositif destiné à empêcher tout transfert de charges entre contribuables ; l'absence d'incidence directe des opérations sur le droit positif et la situation des contribuables ; le mécanisme de la taxe départementale sur le revenu.

Ce dernier est issu d'un amendement parlementaire déposé en première lecture devant l'Assemblée nationale, comme je l'indiquais tout à l'heure. Il a été l'occasion pour Monsieur CHARASSE de saluer cette initiative parlementaire. Cependant, le service de législation fiscale ne nous a pas caché que ces dispositions étaient inapplicables en l'état.

La taxe d'habitation frappe les résidences principales et secondaires à l'échelon de la région, des départements et des communes. Par conséquent la taxe départementale sur le revenu se substitue à l'un des cas d'application de la taxe d'habitation. Il faut savoir que le produit de la taxe d'habitation sur les résidences provient à 85 % des résidences principales. Le dispositif de l'article 56 diffère de celui de l'article 79 de la loi de finances pour 1990 sur plusieurs points. Les abattements sont relevés et divers dégrèvements à la charge de l'Etat sont réintroduits. A cela s'ajoutent les effets du mécanisme de liaison des taux des quatre taxes et le plafonnement du produit voté de la nouvelle taxe en 1992.

J'en viens donc à la première saisine, qui se déploie sur le seul terrain de la procédure. On pourrait penser a priori qu'un amendement d'une telle ampleur (car il s'agit de la création d'un véritable impôt sur le revenu) ne pouvait être apporté à un texte ayant un objet si strictement défini. Mais une série de "mais" vont me conduire à vous proposer la solution inverse.

D'abord, vous aurez remarqué que les saisissants ne se prévalent explicitement que d'une absence de lien avec le projet discuté ; et que, s'agissant de la seconde interdiction faite par votre jurisprudence, - celle qui prohibe les adjonctions dépassant par leur objet et leur portée les limites inhérentes au droit d'amendement - ils se bornent à y faire référence générale sans en revendiquer ouvertement le bénéfice pour le cas présent. Je ne vous proposerai pas pour autant de ne répondre à la saisine que sur le terrain du lien nécessaire : le plus souvent le Conseil constitutionnel ne distingue pas entre les branches d'un moyen ; et puis nous risquerions de paraître avoir voulu évacuer, par le biais d'une interprétation trop restrictive de la portée de la saisine, une question assez délicate, parce que liée à la cohérence de notre démarche. En revanche, sur le terrain du lien, on ne peut avoir de doutes sérieux. Au demeurant, les saisissants ne se prévalent que de l'absence d'un lien "direct" avec le projet, ce qui, selon votre jurisprudence, serait insuffisant. Quoiqu'il en soit, le lien est manifeste : le projet comme l'amendement ont en commun pour objectif de déterminer l'assiette d'impôts directs départementaux, anciens ou nouveaux. Compte-tenu de la souplesse de la jurisprudence du Conseil sur ce point, je vous propose donc le rejet de la saisine de ce premier point de vue.

Tout aussi souple est notre jurisprudence s'agissant du second critère : l'objet et la portée de l'amendement, au regard des limites inhérentes au droit d'amendement. Mais elle l'a été tout particulièrement lorsque nous avons jugé (n° 89-268 DC du 29 décembre 1989) que l'article 79 de la loi de finances pour 1990 n'avait pas franchi ces limites. Or, cet article 79 n'était qu'une première mouture de l'article 56 aujourd'hui litigieux ; il créait une taxe proportionnelle sur le revenu (T.P.R.) et une taxe spécifique sur les revenus soumis à prélèvements libératoires ; et il n'y a pas de différences importantes entre les deux textes. Leur objet est fondamentalement resté le même. De sorte qu'à mon sens, n'ayant pas censuré hier sur ce terrain, il ne nous est guère loisible de censurer aujourd'hui. Si vous me suiviez jusqu'à ce point de mon raisonnement, le rejet de la première saisine s'en suivrait.

Monsieur le Président : Messieurs, j'ouvre la discussion sur ce premier point...

Monsieur le Secrétaire général : Le projet distribué pour la séance et que vous avez entre les mains comporte la correction de quelques erreurs matérielles par rapport à celui qui vous avait été envoyé.

Monsieur Jacques LATSCHA : Oui, il ne s'agit que de points de détail...

Monsieur le Président : Il n'y a pas de réactions ?... Notre jurisprudence trouve ici, en effet, son application... Bien. Monsieur LATSCHA, voulez-vous nous donner lecture de la partie correspondante du projet ?

Monsieur Jacques LATSCHA (lecture de la partie correspondante du projet).

Monsieur le Président : Messieurs, sur cette rédaction ?... Il n'y pas d'objections ? Bien, voilà qui est adopté. Monsieur LATSCHA, nous poursuivons, s'il vous plaît, dans l'analyse de l'article 56.

Monsieur Jacques LATSCHA : J'en arrive donc à la deuxième saisine, qui est en premier lieu (parce qu'il y a aussi l'article 59, que nous verrons ultérieurement) dirigée contre ce même article 56 ; mais les sénateurs en contestent, cette fois, la constitutionnalité au fond :

- par son paragraphe II-5, il méconnaîtrait le principe de la libre administration des collectivités territoriales (posé par l'article 72 de la Constitution), parce qu'il imposerait aux départements une contrainte financière excessive ;

- cette disposition étant inséparable du restant du paragraphe II comme des paragraphes suivants de l'article en cause, il conviendrait en outre, nous dit-on, de censurer l'ensemble de ce dernier, à l'exception de son paragraphe I (qui a pour objet d'abroger l'article 79 de la loi de finances pour 1990) ;

Nous allons ici aborder une question beaucoup plus délicate ; je dois dire qu'au fur et à mesure que je l'analysais, j'avais l'impression que l'heure que j'avais devant moi m'échappait...

Ce paragraphe II-5 de l'article 56 prévoit les règles de fixation du taux de la TDR que cet article a (en même temps qu'une taxe spécifique sur les revenus soumis à prélèvement libératoire) pour objet, ainsi que je l'ai déjà dit, de créer.

Il convient donc :

- de rappeler sommairement l'état actuel de la législation sur la fixation des taux des impôts directs départementaux ;

- de décrire le dispositif nouveau instauré par l'article 56.II.5 ;

- d'apprécier si, au regard du principe de la libre administration des collectivités territoriales, il y a lieu de censurer cette disposition et, éventuellement, d'autres dispositions de l'article 56 qui en seraient inséparables.

Mais avant d'aborder successivement ces trois points, je voudrais faire deux observations préalables :

D'abord, le Gouvernement, dans ses observations sur les saisines, a fait valoir que l'entrée en vigueur, le 1er janvier 1992, de l'article 56 incriminé était subordonnée, par son paragraphe VIII, à l'approbation du Parlement, au vu des résultats de la simulation du dispositif. Il en déduit que le droit positif n'étant pas à ce jour modifié, les saisines seraient en quelque sorte inopérantes. Je ne partage pas cette façon de voir. La jurisprudence du Conseil en la matière admet certes (v. 85-196 DC du 8 août 1985, p. 63, cons. 7) que les dispositions d'une loi qui ne constituent que des déclarations d'intention sans contenu normatif, ne peuvent faire l'objet d'une censure constitutionnelle. Mais tel n'est pas le cas de l'espèce, où l'on est en présence de normes juridiques nouvelles, et il importe peu que leur entrée en vigueur soit conditionnée par l'intervention d'un événement à venir (le vote d'une loi d'approbation ultérieure), fût-il aléatoire.

Ensuite, il faut avoir présent à l'esprit que, si l'article 79 de la loi de finances pour 1990 nous a, à l'époque, été déferé sur le fond, ça n'était que du point de vue de l'étendue de l'assiette des impôts qu'il créait et nullement au regard du principe de la libre administration des collectivités territoriales. Les saisissants font valoir que vous n'avez pas censuré d'office sur ce terrain, ce qui est vrai, mais que cela ne fait pas obstacle à ce que vous censuriez aujourd'hui l'article 56, ce que je crois avec eux.

Mais j'en viens aux trois points annoncés, qui nous amèneront progressivement au coeur du problème : l'articulation du dispositif créé par l'article 56 avec le mécanisme de liaison entre les taux des taxes locales, tel qu'il est prévu par l'article 1636 B sexies du code général des impôts. Je ne vous en distribue pas le texte, le plus simple est peut-être de vous en tenir à ce que je vais ~~en~~ exposer...

En l'état actuel de la législation, la fixation des taux des impositions directes locales s'effectue, depuis 1981 (mais 1989 seulement pour les régions), par voie de vote libre par les organes délibérants des collectivités territoriales, sous la réserve de certaines limites fixées par la loi.

En particulier, l'ensemble de ces collectivités sont soumises donc à ce mécanisme de liaison entre les variations des taux des quatre taxes (les communes seules sont en outre soumises à un système de plafonnement des taux). Il oblige, pour s'en tenir à l'essentiel, à l'alternative suivante :

- soit à faire varier dans une même proportion les quatre taux appliqués l'année précédente ;

- soit, en cas de choix pour une variation différenciée des taux, à faire en sorte que, par rapport aux taux appliqués l'année précédente :

. la variation du taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties n'excède pas la variation du taux de la taxe d'habitation ;

. la variation du taux de la taxe professionnelle n'excède pas, de même, la variation du taux de la taxe d'habitation ou, si elle est inférieure (et donc plus contraignante), la variation du taux moyen de la taxe d'habitation et des deux taxes foncières (pondéré par l'importance relative des bases).

On choisit donc entre une variation proportionnelle mais libre, et une variation différenciée où le taux de la taxe d'habitation et un taux moyen pondéré servent de références.

Vous noterez par conséquent, finalement :

- qu'il n'y a pas à proprement parler de plafonnement des taux des quatre taxes directes départementales ;

- que, néanmoins, seuls les taux de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties restent libres de toute entrave (sauf la contrainte éventuelle de devoir varier dans une même proportion, mais libre, ainsi que les deux autres taxes) ;

- car leurs libres variations viennent brider, de façon certaine ou éventuelle selon les cas, celles du taux de la taxe sur les propriétés bâties et de la taxe professionnelle.

Quel est - deuxième temps de mon exposé - le mécanisme nouveau ?

L'article 56.II.5 reprend, d'abord, le principe que les conseils généraux, chaque année, votent le taux de la TDR - comme le faisait l'article 79 de la loi de finances pour 1990, s'agissant de ce qui s'appelait encore la TPR.

Il se prononce, ensuite, sur les limites dans lesquelles est enserré ce vote pour l'année (1992) d'entrée en vigueur de la TDR (alors que l'article 79 légiférait sur ce point pour les années ultérieures également).

Il prévoit, en premier lieu, que ledit taux devra être fixé de telle sorte que le produit de la TDR ne soit pas supérieur à celui généré en 1991 par la taxe d'habitation départementale sur les résidences principales, majoré de 4 % au plus.

Il s'agit bel et bien de l'instauration d'un plafonnement de la taxe en cause (de son produit et, par voie de conséquence, de son taux) - ce qui constitue une "première" dans la fiscalité directe départementale : les départements n'avaient jamais connu, jusqu'à ce jour, une contrainte de ce type.

On remarquera, toutefois, que l'article 79 de la loi de finances pour 1990 prévoyait un système de même nature (la majoration possible du produit de référence était même inférieure, puisque fixée à 3 % seulement).

L'article 56.II.5, en second lieu, organise l'insertion en 1992 de la TDR dans le mécanisme de liaison des variations des taux, prévu par l'article 1636-B sexies du code général des impôts.

Je dois dire, à ce stade, que nous avons eu les plus grandes difficultés pour interpréter le texte sur ce point, et c'est peu dire... Au demeurant, nous avons constaté que la perplexité des représentants du secrétariat général du Gouvernement, comme de ceux du service de la législation fiscale, n'avait rien à envier à la nôtre... Enfin, si difficile que soit l'interprétation de cette disposition, elle paraît bien signifier :

. que pour l'application de ce mécanisme de liaison, la variation du taux de la taxe d'habitation sera réputée être de 4 % maximum ;

. que cela vaut pour l'application de ce mécanisme dans les deux hypothèses de variation, proportionnelle ou différenciée, des taux des quatre taxes ;

. que dans le cas où la variation du taux de la taxe professionnelle dépend d'un taux moyen pondéré, celui-ci résultera d'un calcul incluant la TDR plafonnée.

Quelles sont les conséquences du dispositif nouveau ?

- l'instauration d'une TDR nouvelle, mais plafonnée ;

- le maintien d'une taxe d'habitation, mais assise sur les seules résidences secondaires ;

- le plafonnement de la progression des taux des quatre taxes, en cas de choix pour leur variation proportionnelle ;

- en cas de choix inverse pour leur variation différenciée, certes la liberté antérieure des départements pour les taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe d'habitation demeurant sur les résidences secondaires, est respectée,

- mais on aboutit à une aggravation des limitations apportées aux taux des deux autres taxes (taxe sur les propriétés non bâties et taxe professionnelle), car elles ne dépendront plus d'une variation libre des taux des deux premières, mais d'une variation limitée par le plafonnement du taux de la TDR.

Il est donc indiscutable qu'il y a là de nouvelles contraintes pour les départements. Mais il est bien difficile de déterminer si l'atteinte ainsi portée à leur autonomie financière est inconstitutionnelle ou non. Le secrétariat général du Gouvernement et le S.L.F. nous ont bien fourni des éléments chiffrés (je voudrais d'ailleurs souligner au passage la qualité de l'accueil qu'ils nous ont réservé) ; mais je ne suis pas sûr qu'on puisse en tirer des indications certaines.

Quoiqu'il en soit, je voudrais d'abord vous rappeler l'état de notre jurisprudence sur la question qui nous occupe.

Si peu nombreuses qu'aient été à ce jour les occasions données au Conseil d'intervenir dans la matière de la libre administration des collectivités territoriales, du moins a-t-il été déjà amené à rappeler les principes constitutionnels qui la régissent.

Si, en vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales "s'administrent librement par des conseils élus", chacune d'elles, toutefois, le fait "dans les conditions prévues par la loi" laquelle, aux termes de l'article 34, "détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources" (v. n° 90-274 DC du 29 mai 1990, relative à la loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement, cons. 12 et 23) et, s'agissant desdites ressources, "fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures" (v. pour le taux, d'ailleurs d'une taxe perçue au profit de collectivités territoriales, n° 86-223 DC du 29 décembre 1986, p. 184, cons. 11). Sont par la même posées une règle de fond (le principe de la libre administration, sous certaines conditions toutefois, des collectivités territoriales) et une règle de compétence (l'intervention du législateur, pour déterminer les principes fondamentaux de cette libre administration des collectivités territoriales notamment quant à leur ressources, et pour fixer les règles concernant en particulier le taux de leurs impositions).

Il en résulte que la problématique qui est aujourd'hui la nôtre peut s'énoncer de la manière suivante : s'il appartient certes au législateur d'habiliter des collectivités locales à fixer elles-mêmes le taux d'impositions perçues à leur profit, et, dans cette hypothèse, d'arrêter les limites au delà desquelles ces collectivités ne pourront aller en procédant à cette fixation, l'exercice de sa compétence ne saurait aller toutefois jusqu'au point où il en résulterait une limitation de la marge de manoeuvre financière de ces collectivités, telle qu'il faille regarder leur libre administration comme entamée de façon inacceptable.

Alors il y a, bien entendu, des arguments pour plaider dans les deux sens. Ceux qui militent en faveur du rejet de la saisine sont d'un poids non négligeable :

- d'abord, en tant que la critique des saisissants porterait sur le principe du plafonnement de la TDR, ou même sur sa sévérité, il s'imposerait de leur répondre que le législateur a pu légitimement prendre garde que les contribuables départementaux ne voient pas leurs revenus soumis à une surcharge fiscale inconsiderée. Mais, ainsi que vous l'aurez remarqué, la saisine, en réalité, est moins dirigée contre ce plafonnement de la TDR, que contre les répercussions financières de l'insertion de la TDR plafonnée dans le mécanisme de liaison des taux de l'article 1636 B sexies du code.

- en deuxième lieu, les saisissants, en vous exposant ces répercussions financières, ont manifestement pêché par excès : il n'est pas, de toute façon, possible d'affirmer, comme ils le font, que serait supprimée toute évolution de la fiscalité directe départementale, ou même que celle-ci serait dans sa totalité enserrée dans une marge de progression maximale : les départements demeureront libres de "travailler" sur la taxe foncière sur les propriétés bâties et sur la taxe d'habitation assise sur les résidences secondaires ; en cas de variation différenciée des quatre taux seulement, il est vrai ;

- en troisième lieu, il est exact que le dispositif - qui n'est d'ailleurs que transitoire, puisqu'arrêté pour la seule année de son entrée en vigueur - ne touche que la fiscalité directe départementale, laquelle ne représente qu'environ 60 % des ressources fiscales des départements ;

- en quatrième lieu, on pourrait prendre en considération la hausse probable des valeurs locatives qui résultera de la première révision générale (dont les résultats ne seront, cependant, sans doute pas incorporés dans les rôles dès 1992), ainsi que les prévisions gouvernementales sur l'importante hausse (particulièrement vive s'agissant de la taxe professionnelle) des bases des impôts directs locaux dans les années à venir ; mais les prévisions ne sont que des prévisions et vous hésitez sans doute à trop asseoir notre décision sur des éléments statistiques.

Mais j'incline plutôt, pour ma part, malgré toutes ces considérations, à vous proposer une solution de censure (alors même que le Conseil n'a pas censuré d'office le système voisin instauré par l'article 79 de la loi de finances pour 1990, ce qui pour moi, je l'ai déjà dit, ne constitue pas un obstacle, surtout compte-tenu des contraintes de temps qui sont les nôtres quand nous examinons la constitutionnalité des lois de finances).

Je fonde ma conviction sur plusieurs éléments :

- d'abord, dans l'interprétation que j'ai faite du mode d'insertion de la TDR plafonnée dans le mécanisme de liaison des taux, les départements, en cas d'entrée en vigueur du dispositif nouveau, vont se heurter à d'importantes contraintes, nouvelle ou aggravée :

. en cas de choix de variation proportionnelle des taux des quatre taxes, ceux-ci seront tous désormais enserrés dans une limite de progression maximale, alors que cette variation proportionnelle était libre par le passé ;

. en cas contraire d'option pour une variation différenciée, s'il est vrai que les taux du foncier bâti et de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires demeureront libres, il y a néanmoins aggravation conséquente de la façon dont sont bridés les taux des deux autres taxes (foncier non bâti et taxe professionnelle) : je l'ai déjà souligné tout à l'heure, il s'agissait auparavant d'un encadrement que le département s'imposait à lui-même, à un degré qu'il choisissait ; désormais, il serait imposé de l'extérieur, via le plafonnement de la TDR.

- en second lieu il faut bien admettre, dans ces conditions, que le système adopté ne donne aucune garantie sérieuse - si l'on veut bien quitter le terrain global des collectivités départementales prises dans leur ensemble - suivant laquelle il n'est pas susceptible d'affecter gravement, dans un nombre de cas qui ne serait pas négligeable, les ressources fiscales de certains départements. On ne peut, en tout cas, pas l'exclure, faute à ce jour de simulation précise. Il ne vous aura d'ailleurs pas échappé que le Gouvernement, dans les observations qu'il a produites, n'exclut pas lui-même cette hypothèse (p. 3, § 1). Dans la note technique qu'il nous a transmise, le Ministère de l'Economie et des finances, lui, n'exclut pas une interprétation du texte qui limiterait "considérablement" les possibilités d'évolution des recettes des départements et est obligé de s'écarter par deux fois de la lettre du texte pour aboutir à une solution qui ne constituerait pas pour eux une contrainte budgétaire "insupportable". On ne pourra au demeurant pas objecter que le système incriminé prévoit l'attribution aux départements les plus défavorisés d'une partie du produit issu de la taxe spécifique sur les revenus soumis à prélèvement libératoire, qu'il crée par ailleurs (article 56.II.6) ; car, dès lors qu'il est prévu que cette attribution doit venir en déduction du produit majoré de la TDR, il semble bien que ce qui est accordé à ces départements d'une main, leur soit retiré de l'autre.

.../...

Resterait, si vous adoptiez ma position sur cette question, à décider de l'exacte portée de notre censure. De ce que j'ai exposé, résulterait certainement que nous déclarerions non conformes à la Constitution les dispositions contenues dans le second alinéa de l'article 56.II.5 de la loi déferée (qui commence par : "Pour l'année 1992 : ..." et se termine par : "... des habitations principales situées dans le département"). Mais il faudrait encore, à mon sens, censurer l'alinéa premier de ce même II.5, qui prévoit que les conseils généraux votent chaque année le taux de la TDR : il me paraît résulter des débats parlementaires auxquels a donné lieu le projet de loi, comme de la simple logique du raisonnement, qu'il y a là une disposition inséparable du restant du II.5 : vous condamneriez par conséquent l'ensemble des dispositions relatives aux modalités de fixation du taux de la TDR nouvelle.

Il ne me semble, en revanche, résulter ni de la loi déferée ni de ses travaux préparatoires, qu'il faille aller au-delà, et en tous cas décider, comme le voudraient les saisissants, que la disposition censurée serait inséparable de l'intégralité des paragraphes II à VIII de l'article 56 litigieux ; le dispositif qui subsiste conserve son intérêt ne serait-ce que dans la perspective de la simulation qu'il prévoit.

Voilà sur ce point ; j'espère avoir su vous transmettre les quelques connaissances que j'ai acquises sur ce sujet aride. Vous l'avez vu, je vous ai, en tout état de cause, soumis un projet principal de censure et une variante de rejet.

Monsieur le Président : Certainement nous sommes encore en deçà de votre compétence sur la question. Mais je tiens à saluer la qualité de votre performance : grâce à vous, nous avons désormais des clartés largement plus grandes sur les finances locales.

Monsieur Jacques LATSCHA : J'ai essayé de ne pas être trop long.

Monsieur le Président : Vous avez été très clair et précis. Je sais l'effort que cela a du représenter... Eh bien, j'ouvre la discussion sur ce point. Messieurs FAURE et FABRE, nous attendons évidemment avec un intérêt particulier votre opinion dans une telle matière. Celle du Président JOZEAU-MARIGNE nous aurait été aussi très précieuse ; je regrette qu'il n'ait pu être des nôtres. Je suis d'ailleurs en mesure de vous donner de bonnes nouvelles de sa santé. Il m'a chargé de vous dire que sa pensée était vers nous aujourd'hui.

Monsieur Jacques LATSCHA : Il m'a téléphoné. Il a été très touché qu'on lui ait fait parvenir un projet. Il a pu regarder la question et m'a dit que son opinion penchait vers la solution de censure, comme mon projet principal, mais sans me préciser comment il motivait son opinion.

Monsieur le Président : Très bien. Donc, messieurs ?... Monsieur FAURE ?

Monsieur Maurice FAURE : Au vrai, je ne sais trop par quel bout prendre cette question. Peut-être un petit historique des choses ne sera-t-il pas inutile. Pendant longtemps, bien avant la décentralisation, les départements, quand ils votaient leur budget de l'année suivante, étaient totalement maîtres de leurs taux, à condition toutefois qu'il s'agisse du même pour les "quatre vieilles", que ce soit proportionnel.

Puis on a introduit de la souplesse dans le système : les départements ont été autorisés à moduler leurs taux, à les fixer librement dans le cadre du produit attendu. Dans mon département, nous avions à une époque la taxe foncière sur les propriétés non bâties la plus élevée de France ; nous avons décidé de la bloquer, tout en demandant le complément aux trois autres taxes. Le système était d'ailleurs tout à fait pernicieux : dans la région parisienne, notamment, à ce moment là l'intégralité du produit était recherchée du côté de la taxe professionnelle, dans la perspective d'alléger les habitants des banlieues ouvrières... Moyennant quoi, non seulement on accablait les entreprises existantes, mais en outre on décourageait les entreprises nouvelles de venir s'implanter, et on était évidemment perdant à moyen terme... En sorte que la loi est venue plafonner ces hausses inconsidérées de la taxe professionnelle. Cela a coïncidé avec les efforts de Monsieur CHIRAC pour modifier les bases de cette taxe. On a fait des simulations... Aujourd'hui, on nous reparle de simulations : cela promet des choses assez joyeuses... On avait indiqué qu'il n'y aurait pas de variations à la hausse ou à la baisse de plus de 25 à 30 %, et certains se sont retrouvés avec des hausses ou des baisses de 300 à 400 %... Alors le Gouvernement a pris des mesures d'écrêtement des taux d'augmentation les plus scandaleux, en en versant le produit aux collectivités, ce qu'il continue d'ailleurs de faire... C'est vous dire que je me méfie des stimulations, je veux dire des simulations (rires)... Bref, de ce moment les départements ont perdu leur liberté antérieure ; et ils ne peuvent plus aujourd'hui travailler qu'à l'intérieur d'un mécanisme de liaison des taux entre eux ou d'un taux moyen pondéré. Mais jamais cela n'a été considéré comme inconstitutionnel. Car ce qui n'a jamais été remis en cause, c'est la possibilité de fixer le total des ressources qu'on pouvait librement voter pour équilibrer un budget, même s'il n'y avait plus la liberté de faire supporter à telle taxe plutôt qu'à telle autre. Ce qui me frappe dans le système qu'on nous propose aujourd'hui, c'est qu'on plafonne le produit de cette TDR, la somme à recevoir à travers elle. Il n'y a rien de plus difficile que d'établir les bases des impôts locaux. Pour l'impôt sur le revenu, certes tout le monde ne déclare pas au centime près, mais enfin on cerne à peu près la réalité des choses. Pour les impôts locaux, les choses reposent sur la valeur locative des biens. Mais il faudrait remettre périodiquement à jour cette valeur locative, ce qu'on ne fait pas. Quelqu'un installe une salle de bains chez lui,

cela augmente la valeur locative, mais on n'écrit pas au fisc pour le lui signaler, on attend qu'il vienne le constater... Théoriquement, il y a des révisions sexennales, triennales, etc... mais tout cela ne se passe pas... L'idée de faire une révision générale est très bonne ; il faut que l'impôt soit assis plus justement. Mais on va y mettre dix ans, et quand on sera au terme, il ne sera que temps de recommencer pour les premiers qui auront été révisés... Il reste que c'est donc la première fois qu'on plafonne la somme qu'on peut attendre d'une taxe. Or on en fait, en outre, le pivot qui va commander les autres, sauf le foncier bâti et la taxe d'habitation sur les résidences secondaires. Ca ne va laisser que fort peu de latitude. Sauf à surcharger le bâti et les résidences secondaires... Pour le reste, c'est d'un véritable blocage qu'il s'agit. Je comprends la perplexité du ministère du budget dans leur note technique, quand ils sont obligés d'écrire qu'il faut s'éloigner du texte pour trouver une solution qui ne soit pas insupportable aux départements, que celle qui consiste à tourner la loi est la meilleure... Quant au secrétariat général du Gouvernement, il ne se fait pas beaucoup plus d'illusions, puisqu'il indique déjà qu'à son sens le reste de l'article litigieux pourrait subsister... Il n'y a qu'un point pour moi - mais bien entendu je ne peux pas prendre part à ce vote - qui plaide pour le rejet du recours : c'est que le système n'est prévu que pour un an. Mais c'est certain, il va créer des difficultés pour 92... On a voulu à cette occasion freiner les augmentations parfois excessives, il faut bien le reconnaître, des dépenses des conseils généraux. Les communes ont d'importantes charges de fonctionnement ; les départements, sauf l'aide sociale, moins. Vous avez certaines situations florissantes inimaginables. Certaines départements ont des trains de vie luxueux... On trouve certains conseillers généraux en ballade dans les coins les plus reculés du monde... Je sais bien que pour Montesquieu, la démocratie n'allait pas sans la vertu... Mais enfin, si c'est pour un an seulement, je ne suis pas tout à fait hostile.

Je voudrais faire deux remarques pour terminer. Il faut y regarder à deux fois avant de censurer un vote du Parlement quand n'est pas en cause une liberté fondamentale. On ne peut pas dire que le blocage à 4 % de cette TDR nouvelle porte atteinte à des libertés fondamentales ou à des principes fondamentaux de la République. C'est toujours grave de condamner un vote du Parlement. Il n'empêche que les départements se font de plus en plus grignoter, et par les deux bouts : d'un côté on les surcharge de compétences, et le droit au logement, auquel nous avons eu à faire, c'est une dépense, une ligne budgétaire supplémentaire, sans ressource complémentaire correspondante immédiate ; et de l'autre côté, l'Etat s'occupe d'organiser de plus en plus le système des ressources pour finir jusqu'à en venir, aujourd'hui, à un plafonnement, ce qui est une première. Les services du Gouvernement nous disent : il y a les autres ressources fiscales... C'est quoi ? La vignette et les droits de mutation. C'est pour faire la contre-partie de charges d'ordre social : l'enfance, les handicapés, les personnes âgées... Les droits de mutation, c'est assez «juteux» s'ils sont au plafond... Mais la vignette, c'est l'impôt le plus épidermique qui soit. Les contribuables n'ont pas digéré cette affaire, qui remonte à 1956, au Gouvernement Ramadier... dont vous étiez membre (se tournant vers Monsieur MAYER).

Monsieur Daniel MAYER : Vous ne voulez pas faire retomber sur moi la responsabilité de...

Monsieur Maurice FAURE (après un rire collectif) : ...Non, pas du tout, mais vous savez que l'automobiliste est le contribuable le plus irascible. Pour les impôts directs, les choses sont plus faciles : le contribuable mélange les colonnes de son avis d'imposition, on entretient une équivoque savante, on préserve un ésotérisme précieux... Et puis on attribue tout cela à la commune, au maire ; que le Conseil général soit mêlé à l'affaire échappe à la plupart... Enfin, pour toutes ces raisons, je reste dans l'indécision... D'ailleurs même quand on est à la tête d'un département, on ne sait pas au juste comment tout cela fonctionne... Il y a des directeurs... Moi, je vais donner cette affaire à mon directeur compétent... J'aurais à voter, je ne censurerais plutôt pas parce qu'il ne s'agit que d'une année..

Monsieur le Président : Monsieur FABRE ?

Monsieur Robert FABRE : Evidemment, moi je vois surtout les choses du point de vue du maire. Sur lequel, comme le disait Monsieur FAURE, retombe effectivement la responsabilité, pour les gens. Il n'y a pas plus inégalitaire que le système actuel. La taxe professionnelle fait de véritables bonds. On ne peut que regarder de manière favorable toute tentative de changement. Il est vrai qu'ici on a l'impression qu'on s'est demandé pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué. On va tout droit dans des complications... Cela ne concerne que les départements, mais à quand la même chose pour les communes ? Il est vrai que certains d'entre eux vivent dans une grande largesse... Et puis c'est la course à la démagogie : tel département hausse sa vignette, on va la chercher dans un autre...

Monsieur Maurice FAURE : Cela n'est plus permis ; la vignette maintenant dépend du lieu du domicile.

Monsieur Robert FABRE : Il n'en demeure pas moins que le système est très inégalitaire. La motivation du Gouvernement, c'est qu'il y ait moins d'inégalités, en se tournant du côté des revenus. Mais il faut éviter qu'il y ait trop de remous : qu'une seule pièce soit retirée et tout le système de la fiscalité locale risque de s'enrayer. On cherche à faire des études préalables. On avait fait grief au Gouvernement de l'époque de n'en avoir pas fait pour la taxe professionnelle. Je ne vois pas ce qu'il pourrait y avoir là d'inconstitutionnel. Comme Maurice FAURE, je crois qu'il faut être prudent, et ne sanctionner que s'il y a une contrainte véritable. Je ne la sens pas ici. Je penche donc plutôt pour que nous ne censurons pas. Le Gouvernement aura ainsi deux ans devant soi pour procéder à toutes les études nécessaires.

Monsieur le Président : Oui, Monsieur LATSCHA, vous souhaitez apporter une précision ?

Monsieur Jacques LATSCHA : Oui. Au fond, l'ensemble de la loi débouche sur des simulations. Certaines ont déjà été faites pour ce que l'article 79 de la loi de finances pour 1990 dénommait encore la TPR. Mais à lire Monsieur CHARASSE dans les débats, il n'a pas eu assez de temps pour les réaliser de façon complètement satisfaisante. L'erreur me paraît être, pour l'actuelle TDR, de n'avoir pas fait de simulations préalables. D'après le VIII de l'article 56 litigieux, le Gouvernement va les faire maintenant et c'est au vu du résultat qu'elles donneront, que le Parlement fera ou non entrer en vigueur le nouveau dispositif.

Monsieur le Président : Pour moi, ne serait-ce qu'au vu de ce VIII et des interventions au Parlement de Monsieur CHARASSE, je suis convaincu que ce texte ne sera pas mis en application en 1992. Nous le verrons réapparaître à l'occasion d'une loi de finances. Nous allons discuter sur le sexe des anges... Qui veut prendre la parole ? Monsieur ROBERT ?

Monsieur Jacques ROBERT : Je suis très perplexe, même après l'écoute de l'exposé de Monsieur LATSCHA. Il est vrai que je ne connaissais rien à cette matière... Au fond, si j'ai bien suivi Monsieur FAURE, il y a trois arguments pour la censure et deux pour le rejet. Pour la censure, il y a que c'est la première fois qu'on plafonne le montant d'un produit, que cela va impliquer une contrainte non négligeable, et qu'enfin personne ne croyant que le mécanisme soit viable en l'état, nous pouvons censurer à peu de frais, nous donner l'élégance sans risques de rappeler les grands principes. Pour le rejet, la circonstance qu'il ne s'agit que d'une année et que les libertés fondamentales, les droits des personnes ne sont pas en cause. Mais que le système ne vaille que pour un an n'est pas un argument...

Monsieur Maurice FAURE : Juridiquement, vous avez raison.

Monsieur Jacques ROBERT : ...Quant à la liberté dont il s'agit, certes ça n'est pas celle des individus ; mais il y a le principe de la liberté de l'administration des collectivités territoriales. C'est aussi une liberté. Et reconnue par la Constitution, en son article 72. Et si vraiment il y a atteinte à la libre administration, atteinte est portée à une véritable liberté. Je l'ai dit, je reste perplexe. Mais, dans les conditions que je viens de dire, je suis plutôt pour la censure.

Monsieur le Président : Monsieur CABANNES ?

Monsieur Jean CABANNES : Je fais le même raisonnement que Monsieur ROBERT. Nous sommes à Byzance. Dès lors, il faut faire respecter les principes. Evidemment la motivation du projet de censure est un peu ténue, ça ne va pas très loin ; mais elle existe. Pour le moment, je suis donc pour la censure, et dans cette rédaction.

Monsieur le Président : Monsieur MOLLET-VIEVILLE ?

Monsieur Francis MOLLET-VIEVILLE : Je n'ai, pour ma part, aucune expérience, aucune connaissance en matière de finances publiques. J'aurais beaucoup appris aujourd'hui. Si j'ajoute à ce qu'ont dit Messieurs FAURE et ROBERT, ce que j'ai lu du secrétariat général du Gouvernement et du Ministère des Finances, le tout éclairé par le projet du rapporteur, je ne puis qu'être d'accord pour la censure, et d'avis d'abandonner la variante.

Monsieur le Président : Monsieur MAYER ?

Monsieur Daniel MAYER : Je suis, moi aussi, bien perplexe. Mais, d'instinct, je ne suis pas pour la censure. Il n'y a pas là de liberté fondamentale bafouée. Cela dit je ne suis pas sensible à l'argument de l'année unique ; les choses seraient les mêmes s'il ne s'agissait que d'une demi-heure. Mais il ne s'agit en somme que d'un essai. Nous ne devons pas nous dresser systématiquement contre la volonté du Parlement.

Monsieur le Président : Monsieur FABRE ?

Monsieur Robert FABRE : Je voudrais poser une question à Maurice FAURE. Il a parlé, à propos de cette TDR, d'une grande première. Mais il y a déjà des cas où des contraintes pèsent sur les départements ; prenez les transports scolaires...

Monsieur Maurice FAURE : Ce que j'ai voulu dire, c'est que, jusqu'à présent, il n'y avait pas de contrainte quant au total qu'on peut exiger des contribuables. On peut doubler le produit décidé d'une année sur l'autre ; évidemment, l'année suivante, il y a les élections... Là où il y avait certes des contraintes, c'est quant à la répartition entre les quatre taxes.

Monsieur Robert FABRE : Mais il y a des domaines où les départements sont soumis à des contraintes, les hôpitaux...

Monsieur Maurice FAURE : Oui, avec les prix de journée et d'autres... Mais c'est autre chose. Ici, nous raisonnons sur la fiscalité directe départementale, sur les quatre taxes directes locales. Et jusqu'à ce jour le produit d'aucune d'elles n'avait jamais été plafonné.

Monsieur le Président : Eh bien moi, je vous le dis tout net, je n'ai pas d'état d'âme. C'est clairement, et tout de suite, après avoir pris en considération la jurisprudence du Conseil, que j'ai choisi la variante, proposant le rejet. Car je voudrais tout de même que nous reprenions le point de vue du Conseil constitutionnel. Où en est-il dans ce domaine ? L'essentiel est d'être cohérents avec nous-mêmes. Il est vrai que toute censure est un acte grave. Nous ne devons pas être à l'affût comme des chasseurs de canards. Le domaine où nous devons être d'une vigilance extrême, où nous devons manier le scalpel, c'est celui des droits fondamentaux. Mais quand il s'agit des modalités des

ressources des collectivités locales, assorties de variations ésothériques, les exigences ne se situent tout de même pas au même niveau. Certes il nous faut rester vigilants. Mais en pareille matière, laissons Parlement et Gouvernement ajuster les choses... Soit dit en passant, Monsieur FAURE, ce à quoi Montesquieu alliait nécessairement la vertu, c'était, me semble-t-il, la République et non la démocratie...

Monsieur Maurice FAURE : Pour moi, c'est tout un.

Monsieur le Président : Non, il y a des monarchies très démocratiques... Mais, pour en revenir à notre affaire, ce dont nous pourrions avoir un jour à nous inquiéter, c'est d'une rupture de l'égalité entre les départements, par exemple pour la vignette ; de la question de savoir s'il est normal que seuls certains d'entre eux baignent dans l'opulence et puissent cultiver une vocation touristique, qui permet d'emmener femmes et enfants en Papouasie... Mais ici, nous sommes dans le subtil, le délicat... Je ne suis d'ailleurs pas sûr que l'obscurité entretenue par Monsieur CHARASSE dans la note qu'il nous a fait parvenir, ne serve d'autres desseins... Pouvons-nous nous engager sur un texte dont on ne sait où il va, fût-il temporaire ?... D'ailleurs, je suis persuadé qu'il ne verra jamais le jour ; nous le verrons revenir avant 1992... S'il s'agissait d'un heurt violent pour l'autonomie financière des départements, je ne dirais pas. Mais on nous présente des variantes subtiles, ayant chacune son mérite... Laissons donc le Gouvernement et le Parlement faire leur travail dans un domaine aussi pointu, et ayant peu de rapports avec les principes fondamentaux... Et puis, il faut être en harmonie avec soi-même. Nous avons pris position le 29 mai 1990, à propos de l'aide au logement. Nous avons dit qu'il ne fallait pas "entraver" la libre administration des collectivités locales. Or, reconnaissons-le, dans cette affaire, on traînait plus les ressources des départements sous la coupe de l'Etat, qu'ici ; et nous n'avons pas censuré ; nous avons dit que s'il n'y avait pas accord, il fallait bien que l'Etat arbitre, et la question était autrement sensible que celle qui nous est aujourd'hui soumise... Je ne vois pas que nous puissions avoir une interprétation différente à deux mois de distance... Monsieur FAURE, je me tourne vers vous, pensez-vous véritablement que cette limitation pour un an à 4 % "entrave" véritablement la libre administration ? Moi pas...

Monsieur Maurice FAURE : Si la TDR est plafonnée à 4 %, cela veut dire qu'il en ira de même pour la taxe professionnelle, le foncier non bâti, etc... On ne sera plus libre que sur le foncier bâti et les résidences secondaires... Peut-on augmenter la vignette, les droits de mutation ? Les droits de mutation sont, ou plutôt étaient un véritable miracle... Chez moi, nous avons eu une pluie d'Anglais, de Hollandais, qui sont venus acheter...

Monsieur Francis MOLLET-VIEVILLE : ...d'Allemands aussi.

Monsieur Maurice FAURE : Non, les Allemands ne font que passer... J'en ai évidemment profité pour augmenter le taux des droits de mutation... Mais tout cela commence à plafonner, et même à régresser ; quant à la vignette, elle était chez moi, il y a cinq ans, la plus haute de France ; et nous étions suivis par un certain nombre des départements pauvres... Ce sont évidemment les plus riches qui avaient la plus basse... Sinon, 4 %, je dois le dire, c'est pour nous catastrophique. Cela dit, comme vous, je ne crois pas que cela va s'appliquer.

Monsieur le Président : Il nous faut à la fois penser le passé et l'avenir. Et voir ce qu'impliquerait de déclarer aujourd'hui inconstitutionnelle la limitation à 4 % par l'Etat, pendant un an, de trois taxes... Nous devrions dans l'avenir censurer chaque fois que l'Etat voudra faire une tentative de blocage périodique... Et si un jour les départements débordaient manifestement, l'Etat ne pourrait donc plus rien faire, parce qu'il y aurait cette décision d'inconstitutionnalité ?... Nous allons nous engager dans une voie nous conduisant à des analyses de plus en plus subtiles ; alors qu'encore une fois, nous avons laissé passer pour le logement social... Pour moi, ce serait aller trop loin. Pensons à l'avenir, nous allons nous placer dans une situation très délicate...

Monsieur FAURE : Mais 4 %, c'est déjà l'inflation. Il n'y aura plus aucune possibilité d'investissement...

Monsieur MAYER : quel rapport cela a-t-il avec la Constitution ?

Monsieur FAURE : C'est possible. Mais je parle au plan pratique. Le Gouvernement s'en est d'ailleurs rendu compte. Si c'est de la seconde hypothèse envisagé dans sa note technique, qu'il s'agit, si la contraire n'est pas "insupportable", comme il est écrit, aux départements, alors ça va ; sinon...

Monsieur le Président : Vous avez raison de dire que c'est factuel. Mais une mauvaise loi n'est pas forcément inconstitutionnelle. Certes c'est mal fait. Mais de là à conclure que cela entrave la libre administration, il y a un pas important à franchir.... Peu importe que ça paralyse les voyages au long cours de certains conseillers généraux... La seule question qui se pose, qui est constitutionnelle, est de savoir s'il y a ou non entrave à la libre administration.

Monsieur CABANNES : Le projet dit seulement "dans certains cas".

Monsieur le Président : Nous ne sommes pas là pour censurer ce qui limite, mais ce qui viole.

Monsieur MOLLET-VIEVILLE : Ce que je crains, pour ma part, c'est que peu à peu, de précédent en précédent, on en arrive à un émiettement... Il faut un coup d'arrêt, une décision de principe qui pose un point d'arrêt minimum à ne pas franchir.

Monsieur le Président : Dans ce cas, il fallait mettre le coup d'arrêt au départ.

Monsieur MOLLET-VIEVILLE : Il n'est jamais trop tard pour...

Monsieur le Président : Non, non... Le seul problème, j'y reviens, est de savoir si on en est venu au point d'entraver...

Monsieur FAURE : Dans la première hypothèse des Finances, oui ; dans la seconde, non. Mais comment être plus précis ?

Monsieur LATSCHA : En présence de ce texte inapplicable, j'ai d'abord été d'avis de ne pas censurer. Et puis, (détonation du canon du Palais Royal)...

Monsieur le Président : C'est le canon du Palais Royal, comme à la plus belle époque de la Révolution. Il est midi.

Monsieur LATSCHA : ... et puis, après avoir pris connaissance des réactions du Secrétaire général du Gouvernement et des Finances, il m'est apparu clairement que dans un certain nombre de cas, le système bloquerait certains départements. C'est la méthode du salami : le 29 mai dernier, on a fait valoir qu'il ne s'agissait que d'une centaine de millions, que cela n'allait donc pas très loin ; mais ici la tranche est un peu plus épaisse...

Monsieur le Président : Si le texte plafonnait tout à 4 % sans limitation de durée, je ne dis pas... Mais là, il ne s'agit que d'un an, le temps d'y voir plus clair... Si vous censurez, on ne va pas en finir avec les saisines sur les collectivités locales.

Monsieur LATSCHA : J'admets que la zone d'appréciation est étroite ; mais je maintiens ma position.

Monsieur le Président : Que chacun mesure bien les choses ! Il s'agit donc de dire que le Parlement n'a pas pu légitimement limiter à 4 % pendant un an la progression de trois taxes locales... C'est du microscope constitutionnel... Vous verrez ou cela nous mènera... Le Parlement dit : je veux y voir clair, c'est l'intérêt national de faire du 4 % pendant un an, et puis on verra...

Monsieur FAURE : L'entrée en vigueur de la loi est subordonnée à l'intervention d'une autre loi qui elle même dépendra des simulations. Pourquoi fixer d'ores et déjà 4 %, alors que les simulations peuvent indiquer 3 ou 6 ?

Monsieur le Président : Notre position de censure empêcherait que l'on fasse 3 ou 6...

Monsieur FAURE : C'est la future loi qui fixera le niveau.

Monsieur LATSCHA : Ce qui importe, c'est moins les 4 %, que leur introduction dans le mécanisme de liaison des taux.

Monsieur le Président : Supposez qu'on annule, et qu'on revienne -car, c'est certain, on reviendra sur cette question- avec 10 %. Que faisons-nous ?

.../...

Monsieur CABANNES : On ne serait pas lié...

Monsieur le Président : Mais si !

Monsieur CABANNES : On dit "dans certains cas", ça n'engage pas l'avenir.

Monsieur le Président (relisant le texte du projet sur ce point) : "... est susceptible d'affecter", il faudrait, au moins, dire que ce n'est que pour un an... On devient vraiment le compteur des ressources fiscales locales...

Monsieur LATSCHA : On pourrait changer "ampleur" par "fixation".

Monsieur le Président : ... Je songe à nouveau à l'obscurité affectée de Monsieur CHARASSE : il n'y a pas de doute, il veut qu'on annule, nous faire porter la responsabilité du sale travail...

Monsieur MAYER : J'en suis persuadé depuis le début.

Monsieur ROBERT : J'ai été sensible à l'argument de Messieurs LATSCHA et MOLLET-VIEVILLE : on accepte chaque fois un peu plus, c'est le principe du saucissonnage.

Monsieur le Président : C'est moins que la dernière fois ; nous sommes infra par rapport à la décision du 29 mai 1990.

Monsieur FAURE : Pour le R.M.I., les départements doivent verser 20 % du total à un caisse de réinsertion ; on a admis que les dépenses de logement pourraient être prises là dessus ; donc il n'y avait pas de dépense supplémentaire pour les départements...

Monsieur le Président : Il faut rester au niveau des principes.

Monsieur MAYER : Le texte est inapplicable. Pourquoi permettre à Monsieur CHARASSE de dire que c'est à cause du Conseil constitutionnel ?

Monsieur MOLLET-VIEVILLE : Je ne suis pas d'accord. Le fait qu'un texte ne soit pas applicable n'est pas un critère, ni l'intention d'un ministre qui veut nous faire porter le chapeau... Par la censure, nous stoppons une dégradation. Que nous soyons infra par rapport à la dernière fois, je ne le crois d'ailleurs pas ; ça prouverait, au demeurant, seulement que nous avons été un peu trop large la dernière fois.

Monsieur CABANNES : Je le répète, nous sommes à Byzance. La rédaction du projet est telle qu'elle est proportionnée, qu'elle s'inscrit dans le cadre ; et je n'y vois pas de danger.

Monsieur le président : N'oublions pas le point de vue du droit. Il y a l'article 72 et il y a l'article 34 qui donne compétence au législateur pour "fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures"... Dans le cadre d'une politique économique générale, y-a-t-il véritablement entrave à bloquer pour un an à 4 % certaines taxes locales, étant rappelé ce contenu de l'article 34 ? Moi je dis : non ... Monsieur FAURE, j'en

appelle à l'ancien ministre, quelle est votre réponse ? Fixer les règles concernant les taux, en vertu de l'article 34, c'est la prérogative du Parlement. Nous irions lui interdire de la faire pour un an et trois taxes ? Je dis : attention ! Monsieur le ministre d'Etat ?

Monsieur FAURE : L'Etat a le droit de le faire.... Mais il y a entrave, au moins partielle, au moins dans certains cas... Ma réponse est bien sibylline, j'en conviens.

Monsieur le Président : Nous progressons... Il y a le droit, mais ça gênera. Est-ce que la gêne est insupportable constitutionnellement ? Nous touchons là à un domaine sacré pour le Parlement, celui de l'impôt. Il va dire que nous le censurons pour une broutille.

Monsieur MAYER : Monsieur FAURE, votre réponse n'était pas sibylline, elle était équilibrée... Il y a des tas de choses qui ne sont pas constitutionnelles, mais n'en laissent pas moins de gêner...

Monsieur FAURE : Je regrette qu'ils aient précisé "4 %" ; ils auraient pu attendre les simulations... et ne rien mettre.

Monsieur le Secrétaire général : Il y avait déjà 3 % dans l'article 79 de la loi de finances pour 1990, voilà pourquoi sans doute ils ont spécifié un chiffre...

Monsieur ROBERT : Et si nous faisons une sorte d'interprétation neutralisante ? Il y a une gêne indiscutable, mais dès lors que ce n'est que pour un an ...

Monsieur le Président : ...on peut admettre que c'est constitutionnel.

Monsieur LATSCHA : En insistant sur le côté temporaire...

Monsieur le Secrétaire général (appelé à ses côtés par le Président) : Cela donnerait, dans la variante, page 2, si le Conseil s'oriente vers cette solution : "qu'il ressort de l'ensemble de ces éléments, et spécialement du caractère transitoire de la mesure..."

Monsieur ROBERT : Il y deux choses, le caractère transitoire et la question de l'entrave...

Monsieur le Président : On retrouvera la question sous une autre forme dans une loi de finances.

Monsieur le Secrétaire général : Sur le plan rédactionnel il suffirait, afin d'y mieux insister, de dire, si le Conseil le souhaite : "que cette mesure revêt un caractère transitoire".

Monsieur ROBERT : On pourrait dire : "en dépit de la gêne..."

Monsieur CABANNES : La "gêne", ce n'est pas constitutionnel.

Monsieur le Président : C'est nous donner les verges à nous-mêmes.

Monsieur ROBERT : Il nous faut dire : c'est acceptable parce que transitoire. Mais préciser qu'il y a des inconvénients...

Monsieur le Président : Des inconvénients, mais pour certains seulement... Reste le problème des 4 % ; ça voudrait dire que le législateur ne peut plus plafonner sur la durée ; imaginer qu'on revienne à une période d'inflation...

Monsieur LATSCHA : Monsieur le Président, je voudrais que nous ayons le temps de la réflexion. Ma position s'explique par la décision que nous avons prise le 29 mai dernier.

Monsieur le Président : Monsieur LATSCHA, lisez-nous, s'il vous plait, le projet jusqu'à ce point.

Monsieur LATSCHA : (lecture du projet de censure jusqu'au considérant de principe).

Monsieur le Secrétaire général : C'est à ce point qu'intervient le choix du Conseil.

Monsieur le Président : Lisons la variante de rejet à partir de là, et nous verrons comment la modifier.

Monsieur LATSCHA : (lecture de la variante de rejet).

Monsieur le Président et les Conseillers s'accordent sur la rédaction provisoire suivante dont ils demandent qu'elle soit dactylographiée : "que cette mesure est limitée à une seule année ; que, compte tenu de son caractère transitoire, le plafonnement envisagé, en dépit des inconvénients qu'il peut éventuellement susciter pour certains départements, n'est pas de nature à entraver la libre administration de la collectivité départementale".

Monsieur le Président : "En dépit des inconvénients" me gêne un peu ; les orbiter dictum doivent avoir une signification. Là, on a l'impression de s'adresser à la sensibilité des lecteurs. Enfin, nous verrons cela après le déjeuner.

La séance est suspendue à 12 h 50.

Reprise de la séance à 14 h 32.

Monsieur le Président : Nous reprenons donc l'examen du texte modifiant la variante de rejet devenue le projet. On dit "objectif" du législateur ?

Monsieur le Secrétaire général : Oui... C'est admis ; En revanche, le Conseil cherche désormais à éviter "dans l'intention du législateur".

Monsieur le Président : "Provisoire" ne serait-il pas mieux que "transitoire" ?

Monsieur le Secrétaire général : En fait, les deux notions se rejoignent au cas présent.

Monsieur FABRE : "Temporaire" serait meilleur.

Tous les membres s'accordent à le penser.

.../...

Monsieur le Président : "Qu'il peut susciter", sans : "éventuellement", non ?

Plusieurs Conseillers : Oui, l'"éventuellement" n'est pas nécessaire.

Monsieur LATSCHA : Je propose : "en dépit des conséquences qu'il peut entraîner, notamment par le biais du mécanisme de liaisons des taux des taxes locales, pour certains départements". Parce que, sans quoi, nous ne répondons pas exactement au moyen.

Monsieur le Président : Faut-il aller jusqu'à ce point ? Est-ce que ce ne serait pas s'avancer un peu trop avant dans la technique fiscale ?

Monsieur MOLLET-VIEVILLE : Il faudrait dire : "conséquences contraignantes".

Monsieur le Président : Et pourquoi pas "contraintes", tout simplement ?

Monsieur MOLLET-VIEVILLE : Et "entraîner" plutôt que "susciter" ?

Le Conseil s'accorde finalement sur la rédaction suivante : "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".

Monsieur le Président : Messieurs, sur cette rédaction ?

Vote favorable de tous les Conseillers ; Monsieur FAURE ne prend pas part au vote.

Monsieur LATSCHA : J'aborde maintenant les moyens présentés contre l'article 59 de la loi.

Cet article prévoit pour 1991 et 1992 une majoration de 0,4 % des prélèvements pour frais d'assiette et de recouvrement afférents aux impôts directs locaux, afin de financer les opérations de révision des bases imposables.

Ces prélèvements introduits par l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant réforme des impositions perçues au profit des collectivités locales et de divers organismes sont actuellement de 4 %, ce taux demeurant inchangé depuis 1959. Ils sont assis sur le montant des quatre taxes directes locales.

La majoration de 0,4 % représenterait une somme de 2 milliard de F., selon les estimations du Gouvernement.

Les sénateurs soulèvent à l'encontre de cet article 59 deux moyens au regard du principe d'égalité, après avoir analysé ce prélèvement supplémentaire comme une rémunération pour services rendus.

Or, l'interprétation de la nature de ce prélèvement est contestable. A l'appui de leur raisonnement, les sénateurs font valoir que cette cotisation est destinée à financer le coût pour l'Etat des travaux de révision. Mais, d'abord cette analyse néglige le fait que cette cotisation concerne aussi les frais d'assiette et de recouvrement de la taxe départementale sur le revenu ; ensuite, en vertu d'une jurisprudence solidement établie, la rémunération pour services rendus relève de la compétence réglementaire.

Enfin, j'ajoute que ce système, comme l'observe le Gouvernement, a en fait les mêmes conséquences que si les collectivités locales rémunéraient l'Etat pour le service d'assiette et de recouvrement des impôts locaux et finançaient cette rémunération par une majoration des impôts locaux.

Par conséquent, nous sommes en présence non d'une rémunération pour services rendus mais d'une majoration d'un impôt existant.

En se plaçant sur le terrain de la rupture d'égalité, les sénateurs invoquent à l'encontre de cette majoration les moyens suivants :

D'abord, ils soutiennent qu'elle frappe indistinctement les redevables des quatre taxes, dans la mesure où les bases sujettes à révision n'entrent que pour une part dans l'assiette de la taxe professionnelle, à la différence des trois autres taxes. En mettant à la charge des redevables de la taxe professionnelle une majoration identique à celle qui frappe les redevables des trois autres taxes directes locales, le législateur aurait enfreint le principe constitutionnel d'égalité devant la loi. J'observe que les sénateurs se sont émus de cette question en première et en nouvelle lectures.

.../...

A partir du moment où il est admis que cette cotisation supplémentaire n'est pas une rémunération pour services rendus mais une majoration d'impôt, il faut reconnaître qu'elle est appelée à s'appliquer indifféremment au contenu de la base d'imposition sur laquelle est assis au départ le prélèvement. Tous les redevables de cette majoration, quel que soit le contenu de la base d'imposition de la taxe locale, doivent être traités de la même manière face à cette majoration.

De plus, contester la majoration revient en fait à contester le prélèvement originel. Or, celui-ci s'applique à des contribuables placés dans des situations différentes face à l'impôt. En outre, en suivant le raisonnement des sénateurs, on aboutirait à créer une inégalité entre les bases d'imposition du prélèvement et celles de la majoration puisque s'agissant des premières, l'assiette de la taxe professionnelle comprendrait non seulement la valeur locative des immobilisations, des terrains et des bâtiments mais aussi une fraction, selon le cas, des salaires versés ou des recettes perçues par le contribuable. S'agissant de la majoration, elle ne serait dûe que sur les seules valeurs locatives.

Pour ces raisons, je considère qu'en majorant la taxe de 4 % le législateur a eu recours à des critères objectifs et rationnels puisqu'il s'est appuyé sur les assiettes des impôts les plus localisés. Je vous propose donc d'écarter ce premier moyen.

Le second moyen ne résiste pas davantage à l'examen. Il consiste à faire valoir que la charge que représentera la majoration est calculée en fonction du montant des cotisations et non de la valeur des bases. Forts de cette constatation, les sénateurs estiment que la majoration sera directement affectée par le taux voté pour chaque impôt par chaque collectivité territoriale, ce taux étant indépendant du coût des travaux de révision afférents à chaque propriété. A ce titre, l'article 59 serait contraire au principe d'égalité.

Pour répondre à ce moyen et au risque de se répéter, il convient d'insister à nouveau sur la finalité et le caractère forfaitaire de l'imposition instituée par le II de l'article 1641 pour dire que le législateur a pu, sans méconnaître le principe d'égalité, choisir comme assiette de l'imposition d'Etat le montant des impôts directs locaux acquittés par les redevables.

En outre, si le taux de cotisation, au départ, est différent entre les contribuables, c'est parce que ceux-ci sont placés dans des situations différentes et, selon une jurisprudence solidement établie, le principe d'égalité n'interdit pas de traiter de la même manière les personnes qui ne sont pas placées dans des situations identiques.

En conséquence, je vous demanderai de rejeter ce moyen.

Je crois que l'on ne peut pas demander au législateur de couper les cheveux en dix. Il y a effectivement un problème mais cela n'est pas pour autant un problème d'inconstitutionnalité.

Monsieur Robert FABRE : Le prélèvement dû pour l'établissement et le recouvrement de l'impôt figure au bas de la feuille d'imposition et peut même être déduit.

Monsieur le Président : Ah bon ?

Monsieur Maurice FAURE : Il faut bien payer les frais occasionnés par la révision.

Monsieur le Président : Je ne vois pas où est le problème.

Monsieur Jacques LATSCHA : L'assiette de la taxe professionnelle est plus large que celle des trois autres taxes directes locales puisqu'elle comprend outre les valeurs locatives, les équipements et la masse salariale.

Monsieur Maurice FAURE : L'état augmente cette fois-ci l'impôt.

Monsieur le Président : Ce qui est en cause, c'est la référence au calcul de la majoration. Cela n'enlève rien au pouvoir de l'Etat de lever l'impôt. Tant que le Conseil constitutionnel ne s'est pas arrogé le pouvoir d'annuler les dépenses de l'Etat excessives...

Monsieur LATSCHA donne lecture de la partie du projet de décision concernant l'article 59.

Monsieur Jacques ROBERT : Il serait préférable d'insérer les notes "pour frais d'assiette et de recouvrement" après les mots "l'Etat perçoit".

Cette modification est adoptée.

Monsieur Jacques LATSCHA : Le taux est de 5 % ?

Monsieur le Secrétaire général : Il est réduit à 4 % pour les impositions perçues au profit des collectivités locales.

Monsieur le Président : Messieurs ?

Cette partie du projet de décision est adoptée à l'unanimité.

Monsieur Jacques LATSCHA : J'aborderai maintenant les moyens susceptibles d'être soulevés d'office.

"L'amendement montagne" (article 16) :

L'abondant courrier émanant d'associations de protection de la nature, une lettre de Monsieur WAECHTER, la prise de position de "l'association nationale des élus de la montagne", la parution d'articles de presse ont fait en sorte que nous ne pouvons pas ignorer l'existence de cette disposition contenue à l'article 16 de la loi déferée.

Cet article tend à insérer dans la première phrase du quatrième alinéa de l'article L. 145-5 du code de l'urbanisme, après les mots : "de hameaux nouveaux", les mots "ou d'unités touristiques nouvelles".

Son examen pose deux séries de questions : la première concerne le traitement que nous devons faire au courrier qui a été adressé au Président du Conseil constitutionnel ; la seconde concerne directement le fond du problème.

Ces lettres ne se présentent pas comme des saisines. Elles sont surtout destinées à attirer l'attention du Conseil sur cette disposition. Par conséquent, je n'ai pas cru utile d'introduire dans le projet de décision un considérant déclarant ces saisines irrecevables comme le Conseil l'avait fait le 18 novembre 1982 (décision n° 82-146 DC) et le 30 août 1984 (décision n° 84-178 DC).

J'en viens maintenant au fond.

Je vous rappelle les termes du premier alinéa de l'article L. 145-5 du code de l'urbanisme issu de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 :

"Les parties naturelles des rives des plans d'eau naturels ou artificiels d'une superficie inférieure à mille hectares sont protégées sur une distance de trois cent mètres à compter de la rive...".

Le quatrième alinéa dispose : "Lorsqu'un schéma directeur ou un schéma de secteur est établi pour l'ensemble des communes riveraines, ou un plan d'occupation des sols si le plan d'eau est situé à l'intérieur du territoire administratif d'une seule commune, les dispositions du présent article peuvent également être adoptées pour permettre la délimitation, à titre exceptionnel, de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement".

Cet article 16 a un arrière-plan contentieux.

.../...

Il faut savoir en effet que le Conseil d'Etat a annulé, dans un arrêt du 9 octobre 1989 un jugement du tribunal administratif de Pau qui avait rejeté les requêtes d'une association de protection de la nature, à propos de l'application de l'article L. 145-5 du code de l'urbanisme à un programme d'urbanisation en bordure d'un lac et les arrêtés du Préfet autorisant ce programme. Ceux-ci permettaient la construction de 30.000 M2, soit deux mille lits. Le Conseil d'Etat a estimé que de telles constructions excédaient par leur importance les dimensions d'un hameau, seul aménagement autorisé.

De plus, un projet menace une vallée lacustre dans l'Ariège. Il n'est donc pas fortuit qu'un député de l'Ariège ait déposé un amendement en première lecture devant l'Assemblée nationale pour étendre le champ des exceptions aux "unités touristiques nouvelles".

Celles-ci font l'objet des dispositions de la section II du chapitre I du titre 4ème du code de l'urbanisme (Dispositions particulières à certaines parties du territoire). La définition de ces unités touristiques nouvelles est contenue à l'article L. 145-9 du code de l'urbanisme. Celui-ci dispose :

"... Est considérée comme unité touristique nouvelle toute opération de développement touristique en zone de montagne ayant pour objet ou pour effet :

- soit de créer une urbanisation, un équipement ou un aménagement touristique dans un site encore vierge de tout équipement, aménagement ou construction ;
- soit de créer une urbanisation, un équipement ou un aménagement touristique en discontinuité avec les urbanisations, aménagements ou équipements existants lorsque cela entraîne une modification substantielle de l'économie locale, des paysages ou des équilibres naturels montagnards ;

- soit d'entraîner, en une ou plusieurs tranches, une augmentation de la capacité d'hébergement touristique de plus de 8 000 mètres carrés de surface de plancher hors oeuvre ou de réaliser, en une ou plusieurs tranches, une extension ou un renforcement significatif des remontées mécaniques...

... Une unité touristique nouvelle ne peut être réalisée que dans une commune disposant d'un plan d'occupation des sols opposables aux tiers..."

Il s'agit donc de programmes importants puisqu'ils peuvent être réalisés à partir de 8 000 M2.

Découvrant manifestement le problème, Monsieur CHARASSE a estimé devant l'Assemblée nationale que le lien avec le texte en discussion était assez ténu et a souligné que, si le Conseil constitutionnel était appelé à se prononcer, il pourrait considérer que ce lien n'est pas évident. Dans ces conditions, le rapporteur qui avait présenté cet amendement au nom du député de l'Ariège a été invité à retirer l'amendement.

Cette réaction n'a pas découragé les sénateurs de la région pyrénéenne qui ont déposé deux amendements identiques en première lecture. Jugeant que le texte en discussion n'étant pas une loi de finances, la notion de "cavalier" devait être laissée à l'appréciation du Sénat, Monsieur CHARASSE s'en est remis alors à la sagesse de la Haute assemblée après avoir consulté son collègue de l'équipement.

Je n'aurai guère de peine à vous démontrer que l'amendement qui est à l'origine de cet article est dépourvu de tout lien avec le texte en discussion, même si l'un des auteurs de l'amendement a fait observer que cette précision permettait d'affecter certains immeubles à l'un des groupes visés par la loi.

Je signale que, si le Conseil déclarait d'office que cet article est sans lien avec le texte en discussion, cette jurisprudence comporterait un élément de nouveauté.

En effet, jusqu'ici le Conseil a soulevé d'office des cavaliers budgétaires dans les lois de finances mais il a été réticent à le faire pour des cavaliers législatifs dans le cas des lois ordinaires. Lorsque le problème s'est posé - je pense en particulier à un amendement relatif au régime du droit de préemption dans les zones d'aménagement différé des villes nouvelles, intégré dans la loi sur la fonction publique territoriale, au rapport de Monsieur Robert FABRE (n° 88-251 DC, 12 janvier 1989) ; à des dispositions touchant au régime de la détention provisoire introduites dans une loi portant diverses mesures d'ordre social, au rapport du Doyen VEDEL (n° 88-249 DC, 12 janvier 1989) - le Conseil s'est refusé à soulever d'office ces irrégularités de procédure.

Je vous proposerai néanmoins de soulever au cas présent, l'irrégularité de procédure qui affecte l'article 16.

En effet, dans les deux précédents que je viens de citer, le Conseil a été sensible à des considérations d'intérêt général impérieuses qui l'ont incité à ne pas soulever d'office un simple vice de procédure. Dans le premier cas, une censure aurait abouti à bloquer l'exercice du droit de préemption dans les Z.A.D. des villes nouvelles. Dans le second cas, on risquait de déboucher sur un vide juridique en matière de détention provisoire.

Au cas présent, les considérations d'intérêt général militent plutôt dans le sens d'une sanction de l'irrégularité de procédure. Lors de notre dernière réunion, nous avons eu à examiner une modification du règlement de l'Assemblée nationale destinée à assurer une meilleure information des députés sur les conséquences d'ordre écologique des dispositions législatives nouvelles. Or, il n'est pas douteux que l'amendement qui est à l'origine de l'article 16 a des incidences sur la protection d'un milieu naturel sensible. Il me paraît difficile d'admettre qu'il puisse être discuté et examiné à la sauvette à la faveur de la discussion d'un projet de loi relatif à la fiscalité locale.

Monsieur Maurice FAURE : Nous ne statuons là que sur un problème de procédure car sur le fond il faut admettre que cette bande de 300 mètres autour des lacs ne sert à rien d'un point de vue touristique.

Monsieur le Président donne lecture du passage de l'arrêt du Conseil d'Etat du 9 octobre 1989 "Fédération des sociétés pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature dans le sud-ouest" : "qu'un programme d'aménagement de 30.000 m<sup>2</sup>, soit deux milles lits... excède par son importance les dimensions d'un hameau, seul aménagement autorisé".

Monsieur le Secrétaire général : C'est presque une validation au cas considéré.

Monsieur Jacques LATSCHA procède à la lecture du passage du projet de décision concerné.

Monsieur le Président : Messieurs, sur cette rédaction ?

Personnellement, je me demande si cette décision ne constituerait pas l'occasion d'émettre des considérations sur le droit de l'environnement. Monsieur le Secrétaire général semble avoir quelque réticence à aller dans cette direction ?

Monsieur le Secrétaire général : Quelle est la disposition constitutionnelle qui crée le droit à l'environnement ?

Monsieur Jean CABANNES : Un récent rapport montre que la France est mal placée par rapport à ses partenaires européens dans l'application des directives communautaires dans ce domaine.

Monsieur le Président : C'est un fait, mais en droit constitutionnel...

Monsieur le Secrétaire général : Le Conseil, sous l'impulsion du doyen VEDEL, a cherché à parer à la critique touchant à l'existence d'un gouvernement des juges. Il s'efforce de rattacher à un texte de valeur constitutionnelle les principes qu'il consacre dans ses décisions. Or si le droit à la santé est proclamé dans le Préambule de 1946, il faut faire un certain effort pour y trouver une garantie du droit à l'environnement. La première fois où le mot environnement a été employé, c'est dans le décret du 2 février 1971 portant création du Ministère de l'environnement. C'est donc postérieur à la Constitution.

Monsieur le Président : Le fait que ce droit n'ait pas été consacré dans le préambule ne doit pas nous arrêter. Qu'en est-il de l'objectif constitutionnel sur le pluralisme d'opinions ? Il faudra au vu du progrès affirmer des droits nouveaux. On le fera quand on sera confronté aux problèmes de biologie et on le fera juste par une incidente.

Monsieur le Secrétaire général : Le fait de soulever la question d'office constitue déjà un pas en avant. Pour le reste, je ne puis vous cacher mes scrupules juridiques eu égard à la jurisprudence antérieure du Conseil. Le pluralisme a été rattaché à un texte de valeur constitutionnelle (art. 11 de la Déclaration de 1789).

Monsieur LATSCHA : On peut s'en tenir au fait de soulever d'office sur le terrain de l'irrégularité de la procédure.

Monsieur le Président : Oui, mais nous pouvons prendre rendez-vous.

Monsieur MOLLET-VIEVILLE : Je crains l'incidente qui servira de prétexte aux écologistes pour dire "Le Conseil nous a suivi".

Monsieur FAURE : Je rejoins notre rapporteur pour ne pas prendre position sur le courrier reçu. En revanche je ne suis pas d'avis de limiter le champ de notre contrôle sous prétexte que les textes qui le fondent ne le prévoient pas. Ceux-ci ont plus de trente ans. La question est de savoir s'il faut procéder par touches successives ou attendre. Mais pourquoi attendre alors que l'on peut concilier le respect des traditions avec la modernisation du monde ?

Cette question sera critiquée. Personne ne retiendra le point de procédure en cause puisque personne n'y comprend rien. En revanche les élus risquent d'être mécontents. Si le texte revient, il conviendra de concilier le développement communal avec la protection de l'environnement. Je suis favorable à la suggestion de Monsieur le Président.

Monsieur le Président : Il faut une petite indication.

Monsieur ROBERT : Si une incidente est introduite, il n'est pas sûr qu'il faille la rattacher à un texte constitutionnel. Nous pourrions ajouter à la fin du deuxième considérant page 11 : "sans même qu'il soit besoin d'examiner le fond".

Monsieur le Président : "Sans qu'il y ait lieu pour le Conseil constitutionnel..." ou "qu'il convient en conséquence, sans avoir à se prononcer sur la conformité à la Constitution...".

Monsieur FAURE : "... sans avoir à se prononcer sur le fond."

Monsieur le Président : "sans atteinte au droit à la protection de l'environnement".

Monsieur CABANNES : C'est le chaperon rouge !

Monsieur MAYER : Cela me rappelle cette histoire de deux hommes qui ne se sont pas vu depuis vingt ans. L'un demande à l'autre : "Comment vas-tu ? Comment va ta santé ?" L'autre répond : "Il ne vaut mieux pas en parler".

.../...

Monsieur ROBERT : Nous nous saisissons d'office et nous examinons l'ensemble. Or ayant examiné l'ensemble nous ne retenons que la procédure.

Monsieur le Président : Il y a trois hypothèses : nous ne faisons rien et conservons le projet sur ce point ; nous ajoutons à la fin du deuxième considérant : "sans qu'il y ait lieu d'examiner la conformité de la disposition mentionnée" ; la "validité" serait peut-être plus large ? Je m'interroge.

Monsieur le Secrétaire général : Il serait préférable de parler de la conformité du contenu de la disposition en cause à la Constitution.

Monsieur le Président : Le troisième cas de figure consisterait à dire au début du considérant : "qu'indépendamment de l'atteinte au droit de l'environnement...".

Monsieur FAURE : La deuxième formule me paraît incompréhensible puisque l'on vient de dire que c'est inconstitutionnel. Il faudra expliquer que c'est annulé "sans que l'on ait à l'examiner".

Monsieur MOLLET-VIEVIELLE : Je suggère d'insérer les mots "sans qu'il y ait lieu de s'interroger sur le contenu de cette disposition" après la première phrase.

Monsieur ROBERT : On ne peut pas le dire là si l'on affirme ensuite que cette disposition est sans lien avec le texte en discussion.

Monsieur le Président : "Sans qu'il ait lieu en l'état de s'interroger plus avant sur la conformité à la Constitution de la disposition précitée". De toutes façons, il y a fort à parier que nous ne serons pas saisis sur ce terrain.

Monsieur LATSCHA : D'ailleurs, Monsieur BARNIER, député de la Haute-Savoie, n'a pas réuni les soixante signatures.

Monsieur FABRE : On peut mettre l'incidente au début.

Monsieur le Président : Il ne faut pas que cette formule soit noyée.

Monsieur le Secrétaire général : Je suggère au Conseil la formule suivante : "sans qu'il y ait lieu en l'état de s'interroger sur la conformité à la Constitution du contenu des dispositions dont s'agit".

Monsieur CABANNES : Je crains que du point de vue de la synthèse, la phrase ne soit pas en harmonie avec ce qui précède.

Monsieur le Président : Sur le fond nous sommes d'accord.

Monsieur FAURE : La phrase précédente est inutile.

La quatrième phrase du deuxième considérant est supprimée. Cette modification est adoptée à l'unanimité.

Le deuxième considérant ainsi rédigé est adopté.

Monsieur LATSCHA : J'en arrive au second moyen susceptible d'être soulevé d'office qui a trait à l'article 56-V. Celui-ci est ainsi rédigé : "Un décret en Conseil d'Etat fixe la date et les conditions dans lesquelles les dispositions relatives à la taxe départementale sur le revenu et aux attributions du fonds national d'aide prévu au 6 du paragraphe II seront applicables dans les départements d'outre-mer.

Cette rédaction appelle à mon sens des critiques sur le plan constitutionnel qui n'ont d'ailleurs pas échappé à un député de l'opposition, Monsieur AUBERGER, en première lecture devant l'Assemblée nationale. Celui-ci s'est étonné qu'on laisse à un décret l'application d'une législation dans les départements d'outre-mer (J.O. débats A.N., 1er juin 1990, n° 34, 2ème séance du 31 mai 1990, p. 1897).

Ma première remarque portera sur le renvoi au décret en Conseil d'Etat pour fixer les conditions d'application de la loi.

En effet, dans les départements d'outre-mer, le législateur est seul compétent pour régler les matières qui sont du domaine de la loi, conformément à l'article 34 de la Constitution. Nous avons affirmé ce principe dans une décision du 26 juin 1969 (n° 69-55 L, cons. 7, Rec. p. 27).

Cependant, dans une décision n° 82-152 DC du 14 janvier 1983, le Conseil constitutionnel a assoupli sa position en entendant de manière assez large la compétence du pouvoir réglementaire. Il s'agissait en l'espèce d'une loi portant diverses mesures relatives à la sécurité sociale qui imposait une contribution sur les tabacs et les alcools et en renvoyait la fixation des conditions d'application, notamment l'adaptation de dispositions aux D.O.M., à un décret.

Partant de l'article 73 de la Constitution qui prévoit que "le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière", le Conseil a jugé que les mesures d'adaptation "relèvent selon leur objet, de la voie législative ou de la voie réglementaire".

.../...

"S'agissant de simples mesures d'application d'une disposition législative, même si elles doivent comporter une certaine adaptation à la situation des départements d'outre-mer, c'est à l'autorité réglementaire qu'il appartient de les prendre, sous le contrôle de la juridiction compétente pour en apprécier la légalité".

On pourrait estimer que l'enjeu de la taxe départementale sur le revenu étant plus important que celui de la contribution sur les alcools et les tabacs, il y a lieu d'être plus rigoureux qu'en 1983 mais, pour être fidèle à cette jurisprudence, je vous invite à vous en inspirer et à la confirmer.

Si vous partagez cette position nuancée sur les conditions d'application, je vous propose en revanche de faire preuve de fermeté sur le renvoi au décret en Conseil d'Etat pour la fixation de la date d'entrée en application de la taxe départementale sur le revenu dans les D.O.M.

Le Conseil constitutionnel s'est toujours montré très rigoureux en la matière. Il a toujours dénié au législateur le droit de confier au Gouvernement un pouvoir sans limite sur ce terrain comme le montrent une décision du 29 décembre 1986 rendue à propos de la loi de finances rectificative pour 1986 (n° 86-223 DC, 29 décembre 1986, cons. 14, Rec. p. 184), au rapport de Monsieur JOZEAU-MARIGNE, et la décision du 28 juillet 1989 sur la sécurité et la transparence du marché financier (n° 89-260 DC, cons. 40, Rec. p. 71), au rapport de Monsieur CABANNES, à propos de la date d'installation de la Commission des opérations de bourse.

Je vous invite donc à transposer cette jurisprudence classique au cas d'espèce et à déclarer, à l'article 56-~~V~~ de la loi, les mots "la date et" non conformes à la Constitution.

.../...

Personnellement je serais tenté par la censure de l'ensemble de l'article 56-V car le renvoi au pouvoir réglementaire me paraît trop large. Cela dit le service de législation fiscale du ministère de l'économie et des finances nous a dit qu'en l'absence de système informatisé outre-mer, le dispositif était inapplicable.

Monsieur le Président : La jurisprudence du Conseil est claire.

Monsieur Jacques ROBERT : Je rejoins notre rapporteur sur la date.

Monsieur le Président : Il faut tenir compte aussi de la spécificité de la situation des départements d'outre-mer.

Monsieur Robert FABRE : Cette annulation aurait le mérite de ne pas laisser toute seule l'annulation du cavalier législatif.

Monsieur Francis MOLLET-VIEVILLE : On ne peut pas concevoir que les conditions d'application comprennent "la date" ?

Monsieur le Secrétaire général : Cela n'est pas possible dans le contexte de la décision.

Monsieur Jacques LATSCHA donne lecture de la partie du projet de décision afférente à l'article 56.

Monsieur Francis MOLLET-VIEVILLE : Pourquoi spécifier qu'il appartient "normalement" à l'autorité réglementaire de prendre ces mesures d'adaptation ?

Monsieur le Président : Supprimons ce mot.

Le mot "normalement" dans le deuxième considérant est supprimé.

Monsieur le Président : Je vous propose dans le premier considérant page 12 de substituer aux mots "de la loi pénale" les mots "de mesures répressives".

Cette modification est adoptée.

La partie du projet de décision relative à l'article 56 ainsi modifiée et l'ensemble du projet de décision sont adoptés à l'unanimité, Monsieur FAURE participant au vote sur l'ensemble.

La séance est levée à quinze heures cinquante après que la prochaine séance eut été fixée au 2 octobre à 12 heures.

Décision n° 90-277 DC  
du juillet 1990

(Loi relative à la révision  
générale des évaluations des  
immeubles retenus pour la  
détermination des bases des impôts  
directs locaux)

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 29 juin 1990, par MM. Marcel LUCOTTE, Richard POUILLE, Louis BOYER, Philippe de BOURGOING, Jean CLOUET, Jean DUMONT, Pierre-Christian TAITTINGER, Jean-Pierre FOURCADE, Henri REVOL, Joël BOURDIN, Roger CHINAUD, Bernard BARBIER, Henri de RAINCOURT, Charles-Henri de COSSE BRISSAC, Bernard SEILLIER, André BETTENCOURT, Jacques THYRAUD, Jean-Paul EMIN, Jean PEPIN, Jean DELANEAU, Jean-Marie GIRAULT, Christian BONNET, Michel ALLONCLE, Jean AMELIN, Hubert d'ANDIGNE, Honoré BAILET, Charles PASQUA, Henri BELCOUR, Emmanuel HAMEL, Mme Nicole de HAUTECLOCQUE, MM. Bernard-Charles HUGO, Roger HUSSON, André JARROT, Serge VINCON, Jean SIMONIN, Désiré DEBAVELAERE, Lucien LANIER, Michel RUFIN, Claude PROUVOYEUR, Paul MOREAU, Philippe FRANCOIS, Jean NATALI, Alphonse ARZEL, Roger BOILEAU, Raymond BOUVIER, Paul CARON, Auguste CHUPIN, Jacques GOLLIET, Rémi HERMENT, Henri LE BRETON, Louis MERCIER, Daniel MILLAUD, Jacques MOSSION, Jacques MOUTET, Michel SOUPLET, Pierre VALLON, Michel d'AILLIERES, Hubert MARTIN, Michel MIROUDOT, Michel CRUCIS, Pierre CROZE, Jean-Paul BATAILLE, Serge MATHIEU, et le 4 juillet 1990, par MM. Marcel LUCOTTE, Richard POUILLE, Louis BOYER, Philippe de BOURGOING, Jean CLOUET, Jean DUMONT, Pierre-Christian TAITTINGER, Jean-Pierre FOURCADE, Henri REVOL, Joël BOURDIN, Roger CHINAUD, Bernard BARBIER, Henri de RAINCOURT, Charles-Henri de COSSE BRISSAC, Bernard SEILLIER, André BETTENCOURT, Jacques THYRAUD, Jean-Paul EMIN, Jean PEPIN, Jean DELANEAU, Jean-Marie GIRAULT, Christian BONNET, Alphonse ARZEL, Roger BOILEAU, Raymond BOUVIER, Paul CARON, Auguste CHUPIN, Jacques GOLLIET, Rémi HERMENT, Bernard LAURENT, Louis MERCIER, Daniel MILLAUD, Jacques MOSSION, Jacques MOUTET, Michel SOUPLET, Pierre VALLON, Ernest CARTIGNY, Paul GIROD, Jacques BERARD, Roger BESSE, Amédée BOUQUEREL, Yvon BOURGES, Jacques BRACONNIER, Mme Paulette BRISEPIERRE, MM. Michel CALDAGUES, Robert CALMEJANE, Jean-Pierre CAMOIN, Mme

.../...

Marie-Fanny GOURNAY, MM. Auguste CAZALET, Jean CHAMANT, Luc DEJOIE, Jacques DELONG, Charles DESCOURS, Michel DOUBLET, Franz DUBOSCQ, Alain DUFAUT, Gérard LARCHER, René-Georges LAURIN, Marc LAURIOL, Jean-François LE GRAND, Michel MIROUDOT, Guy CABANEL, Hubert MARTIN, Jean-Paul BATAILLE, Serge MATHIEU, sénateurs, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Considérant que les auteurs de la première saisine contestent la conformité à la Constitution de la loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux en critiquant les conditions d'adoption par voie d'amendement de l'article 56 de cette loi ; que les auteurs de la seconde saisine mettent en cause le contenu de ce même article au regard du principe de libre administration des collectivités territoriales ainsi que, pour d'autres motifs, le contenu de l'article 59 ;

- SUR LES CONDITIONS D'ADOPTION PAR VOIE D'AMENDEMENT DE L'ARTICLE 56 :

Considérant que les auteurs de la première saisine font valoir que l'article 56 de la loi déferée a été adopté suivant une procédure non conforme à la Constitution ; qu'en effet, selon eux, les dispositions de l'article 56, issues d'un amendement parlementaire présenté lors de l'examen par l'Assemblée nationale du projet de loi relatif à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux, "sont dépourvues de lien direct avec le texte initial" du projet ;

.../...

Considérant qu'il résulte des dispositions combinées des articles 39, 44 et 45 de la Constitution que le droit d'amendement, qui est le corollaire de l'initiative législative, peut, sous réserve des limitations posées aux troisième et quatrième alinéas de l'article 45, s'exercer à chaque stade de la procédure législative ; que, toutefois, les adjonctions ou modifications ainsi apportées au texte en cours de discussion ne sauraient, sans méconnaître les articles 39, alinéa 1, et 44, alinéa 1, de la Constitution, ni être sans lien avec ce dernier ni dépasser par leur objet et leur portée les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement qui relève d'une procédure spécifique ;

Considérant qu'a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, à la date du 2 mai 1990, un projet de loi relatif à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux ; que, par son contenu, ce texte comprenait un ensemble de dispositions fixant les règles d'assiette des impositions directes locales et de leurs taxes additionnelles ; que, dans le cadre de ce projet, il était loisible au Gouvernement comme au Parlement d'apporter au texte des amendements se rattachant à la fiscalité directe perçue au profit des collectivités territoriales et de leurs groupements ; qu'il en est ainsi de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale en première lecture qui est à l'origine de l'article 56 ; qu'en effet, les dispositions de cet article, qui se substituent à celles de l'article 79 de la loi n° 89-935 du 29 décembre 1989, tendent à instituer, comme le prévoyait déjà ce dernier texte, une taxe départementale sur le revenu ainsi qu'une taxe spécifique sur les revenus soumis à prélèvement libératoire ; que ces impositions, qui profitent aux départements en totalité dans le premier cas et pour la moitié dans le second, sont destinées à terme à remplacer, pour partie, la taxe d'habitation perçue par les départements en application de l'article 1586 du code général des impôts ;

Considérant que les diverses dispositions qui figurent à l'article 56 de la loi déferée ne peuvent être regardées comme dépourvues de lien avec le projet soumis à la délibération des assemblées ; que, tant par leur objet, qui est étroitement spécifié, que par leur portée, qui consiste à reprendre, selon des modalités différentes, le dispositif contenu dans l'article 79 de la loi du 29 décembre 1989, elles n'ont pas dépassé les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement ;

Considérant, dans ces conditions, que l'article 56 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a, contrairement à ce que soutiennent les auteurs de la première saisine, été adopté selon une procédure conforme à la Constitution ;

- SUR LE MOYEN TIRE DE CE QUE L'ARTICLE 56 SERAIT CONTRAIRE AU PRINCIPE DE LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES :

Considérant que le 1 du paragraphe II de l'article 56 de la loi dispose, sous réserve de ce qui est indiqué au dernier alinéa dudit article, qu'à compter du 1er janvier 1992, les personnes physiques fiscalement domiciliées en France, à l'exception de celles visées au 2 de l'article 4 B du code général des impôts, sont assujetties à une taxe départementale sur le revenu ; qu'en vertu du 2 du paragraphe II de l'article 56, cette taxe est assise chaque année sur le montant net des revenus et plus-values pris en compte pour le calcul de l'impôt sur le revenu établi au titre de l'année précédente ;

.../...

Considérant qu'aux termes du 5 du même paragraphe II de l'article 56 : "Les conseils généraux votent chaque année le taux de la taxe départementale sur le revenu. - Pour l'année 1992 : a) le taux de celle-ci est fixé de manière que son produit ne soit pas supérieur au produit perçu l'année précédente par le département au titre de la taxe d'habitation due pour les locaux affectés à l'habitation principale majoré de 4 p. 100. Pour l'application de l'alinéa précédent, le produit perçu l'année précédente au titre de la taxe d'habitation due pour les locaux affectés à l'habitation principale majoré dans la limite de 4 p. 100 est, le cas échéant, diminué d'un montant égal à l'attribution prévisionnelle revenant, en 1992, au département au titre du fonds national d'aide prévu au 6 du présent paragraphe. Cette attribution est calculée compte tenu du revenu par habitant constaté en 1990 ; b) en 1992, pour l'application aux départements des dispositions de l'article 1636 B sexies du code général des impôts : 1°) la variation du taux de la taxe d'habitation s'entend de la variation résultant de l'application du a) ci-dessus ; 2°) le taux moyen pondéré s'entend du taux moyen de la taxe d'habitation, des taxes foncières et de la taxe départementale sur le revenu pondéré par l'importance relative des bases de ces taxes. Pour le calcul du taux moyen pondéré de 1992, les bases prises en compte pour la taxe départementale sur le revenu sont les valeurs locatives, au 1er janvier 1992, des habitations principales situées dans le département." ;

Considérant enfin, qu'en vertu du 6 du même paragraphe II de l'article 56, "il est perçu sur les revenus soumis à prélèvement libératoire une taxe dont le taux est égal au taux moyen de la taxe départementale sur le revenu voté par les départements l'année précédente. Pour le calcul

.../...

de la taxe due en 1992, ce taux est fixé à 0,6 p. 100. Le produit de cette taxe, après prélèvement de la moitié de son montant effectué au profit de l'Etat, est affecté, par un fonds national d'aide, aux départements dont le revenu par habitant est inférieur à 85 p. 100 du revenu moyen par habitant des départements" ;

Considérant que si en vertu du dernier alinéa de l'article 56, l'entrée en vigueur des dispositions dudit article au 1er janvier 1992 "sera soumise à l'approbation du Parlement" et se trouve par là même subordonnée à l'intervention d'une loi ultérieure, cette circonstance ne saurait faire obstacle à ce que le Conseil constitutionnel exerce son contrôle sur la conformité à la Constitution des dispositions du texte de la loi qui lui est présentement déférée ;

Considérant que les auteurs de la seconde saisine font porter leurs critiques sur les dispositions du 5 du paragraphe II de l'article 56 et demandent au Conseil constitutionnel de les déclarer non conformes à la Constitution ainsi que, dans leur intégralité, les paragraphes II à VIII de cet article, qui constituent, selon eux, un ensemble inséparable ;

Considérant qu'il est fait grief au 5 du paragraphe II de l'article 56 de contrevenir au principe de la libre administration des collectivités territoriales, énoncé à l'article 72 de la Constitution, en ce qu'il limite considérablement la marge de manoeuvre dont les départements disposeront pour l'établissement de leur budget de l'exercice 1992 ; qu'il est soutenu, à cet égard, que les différents impôts qui composent la fiscalité départementale ne sont pas indépendants les uns des autres ; qu'en effet,

.../...

l'article 1636 B sexies du code général des impôts fait obstacle à ce que les taux de la taxe professionnelle et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties évoluent plus vite que le taux de la taxe d'habitation et, le cas échéant, à ce que le taux de la taxe professionnelle évolue plus vite que le taux des trois autres taxes directes pondéré par l'importance de leurs bases respectives ; que les auteurs de la seconde saisine en déduisent que la limitation apportée à l'évolution de la taxe d'habitation supprime indirectement toute possibilité d'évolution de l'ensemble de la fiscalité directe départementale ;

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 ;

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 ;

Considérant sans doute 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 inconsidérée de la charge fiscale supportée par les contribuables départementaux dans l'hypothèse d'une mise en oeuvre de la réforme à compter du 1er janvier 1992 ;

Considérant, cependant, qu'en raison de l'introduction de la taxe départementale sur le revenu dans les mécanismes fixés par l'article 1636 B sexies du code général des impôts, qui établissent un lien entre les variations des taux de plusieurs impositions directes locales, le plafonnement du produit de la taxe départementale sur le revenu est susceptible d'affecter, au moins pour un nombre appréciable de départements, l'ampleur de leurs ressources fiscales ; qu'un tel dispositif, faute de mesures appropriées à la diversité des situations en cause, est de nature, dans certains cas, à entraver la libre administration de la collectivité départementale ; qu'il y a lieu, dès lors, pour le Conseil constitutionnel de déclarer contraires à la Constitution les dispositions du 5 du paragraphe II de l'article 56 de la loi déferée comprises dans son second alinéa et qui sont relatives à l'application pour l'année 1992 tant du taux de la taxe départementale sur le revenu que des dispositions de l'article 1636 B sexies du code général des impôts ;

Considérant qu'il résulte des débats auxquels la discussion du projet de loi a donné lieu devant le Parlement que les dispositions du premier alinéa du 5 de l'article 56-II, aux termes desquelles "les conseils généraux votent chaque année le taux de la taxe départementale sur le revenu", sont inséparables des dispositions du 5 précité, qui sont contraires à la Constitution ; qu'en revanche, il ne résulte ni du texte de la loi ni de ses travaux préparatoires que les paragraphes II à VIII soient inséparables du 5 du paragraphe II ; qu'au demeurant, comme cela ressort du paragraphe VIII, les dispositions de

.../...

l'article 56 qui subsistent, permettent la réalisation d'une simulation et n'entreront, en tout état de cause, en application qu'à la suite de l'intervention d'une nouvelle loi ;

- SUR L'ARTICLE 59 PORTANT MAJORATION DU PRELEVEMENT INSTITUTE PAR L'ARTICLE 1641-II DU CODE GENERAL DES IMPOTS :

Considérant qu'en vertu du paragraphe II de l'article 1641 du code général des impôts, pour frais d'assiette et de recouvrement, l'Etat perçoit 5 p. 100 du montant des taxes mentionnées au paragraphe I du même article ; qu'au nombre de ces taxes figurent la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe d'habitation due pour les locaux meublés non affectés à l'habitation principale, la taxe professionnelle ainsi que la taxe d'habitation due pour les locaux meublés affectés à l'habitation principale ; que le taux est réduit de 5 à 4 p. 100 pour les impositions perçues au profit des collectivités locales et de leurs groupements ;

Considérant que l'article 59 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel dispose que "pour les impositions établies respectivement au titre de chacune des années 1991 et 1992, les prélèvements pour frais d'assiette et de recouvrement prévus au paragraphe II de l'article 1641 du code général des impôts sont majorés de 0,4 point" ;

Considérant que les sénateurs auteurs de la seconde saisine soutiennent que cette disposition méconnaît à un double titre le principe d'égalité ; qu'ils font valoir, tout d'abord, que le législateur a enfreint ce principe en mettant à la charge des redevables de la taxe professionnelle une majoration identique à celle qui frappe les redevables des trois autres taxes directes locales, alors que, à l'exception de la seule partie de l'assiette constituée d'immeubles commerciaux, les bases d'imposition de ces redevables ne seront pas affectées par la révision ; qu'ils soutiennent également que la charge que représentera la

.../...

majoration des prélèvements pour frais d'assiette et de recouvrement, calculée en fonction du montant des cotisations et non de la valeur des bases, sera directement affectée par le taux voté pour chaque impôt par chaque collectivité territoriale, lequel varie d'une collectivité à l'autre ;

Considérant que l'argumentation des auteurs de la seconde saisine, à travers la critique de la majoration du taux de l'imposition instituée par l'article 1641-II du code général des impôts, tend à mettre en cause l'assiette de cette imposition ;

Considérant qu'il appartient au législateur, lorsqu'il établit une imposition, d'en déterminer librement l'assiette, sous la réserve du respect des principes et des règles de valeur constitutionnelle ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, le législateur doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels ;

Considérant que s'agissant d'une imposition perçue au profit de l'Etat à l'effet de couvrir les frais exposés par ses services pour l'établissement de l'assiette et le recouvrement d'impositions bénéficiant aux collectivités territoriales, dont les bases et les taux varient d'une collectivité à l'autre, le législateur a pu, sans méconnaître le principe d'égalité, choisir comme assiette de l'imposition d'Etat le montant des impôts directs locaux acquittés par les intéressés ;

Considérant qu'en fonction de l'assiette ainsi retenue et eu égard à la finalité poursuivie par le prélèvement institué par le II de l'article 1641 du code général des impôts, qui vise à la couverture globale des frais exposés par les administrations de l'Etat au profit des collectivités territoriales pour l'établissement et le recouvrement de leurs impositions directes, le fait pour le législateur de majorer le taux de cette imposition de façon uniforme n'est pas davantage contraire au principe d'égalité ;

- SUR L'ARTICLE 16 MODIFIANT L'ARTICLE L. 145-5 DU CODE DE L'URBANISME :

Considérant que le premier alinéa de l'article L. 145-5 du code de l'urbanisme interdit dans les zones de montagne toute construction nouvelle sur une distance de 300 mètres à compter des rives des plans d'eau d'une superficie de moins de 1000 hectares ; que des tempéraments à cette interdiction sont énoncés dans les deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article L. 145-5 ; que notamment, en cas d'établissement d'un document d'urbanisme, les dispositions du premier alinéa précité peuvent, en vertu de la législation en vigueur, être "adaptées pour permettre la délimitation, à titre exceptionnel, de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement" ; que l'article 16 de la loi déferée a pour objet de modifier le quatrième alinéa de l'article L. 145-5 du code de l'urbanisme à l'effet d'autoriser la délimitation non plus seulement de hameaux nouveaux mais aussi d'"unités touristiques nouvelles", par dérogation aux dispositions du premier alinéa de l'article L. 145-5 ;

Considérant que l'article 16 est issu d'un amendement adopté par le Sénat en première lecture du projet de loi ; que de telles dispositions étaient dépourvues de tout lien avec le texte en discussion ; qu'elles excédaient ainsi les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement ; que, dès lors, elles ne pouvaient être introduites dans le projet de loi par voie d'amendement sans que soit méconnue la distinction établie entre les projets et propositions de loi visés à l'article 39 de la Constitution et les amendements dont ces derniers peuvent faire l'objet en vertu de l'article 44, alinéa 1 ; qu'il y a lieu, en conséquence, pour le Conseil constitutionnel de décider que l'article 16 de la loi déferée a été adopté selon une procédure irrégulière ;

.../...

- SUR LE PARAGRAPHE V DE L'ARTICLE 56 RELATIF A L'APPLICATION DE CET ARTICLE AUX DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER :

Considérant qu'aux termes du paragraphe V de l'article 56 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel : "Un décret en Conseil d'Etat fixe la date et les conditions dans lesquelles les dispositions relatives à la taxe départementale sur le revenu et aux attributions du fonds national d'aide prévu au 6 du paragraphe II seront applicables dans les départements d'outre-mer" ;

Considérant que, dans les domaines de sa compétence, il est du pouvoir du législateur, sous réserve de l'application immédiate de la loi pénale plus douce, de fixer les règles d'entrée en vigueur des dispositions qu'il édicte ; que s'il lui est loisible de laisser au Gouvernement la faculté de fixer la date à laquelle entreront en vigueur ces dispositions, il ne peut, sans par là même méconnaître la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution, lui conférer sur ce point un pouvoir qui n'est assorti d'aucune limite ; que, pour ce motif, les dispositions du paragraphe V de l'article 56 de la loi déférée sont contraires à la Constitution en tant qu'elles renvoient à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer la date d'application dans les départements d'outre-mer des dispositions relatives à la taxe départementale sur le revenu et aux attributions du fonds national d'aide aux départements ;

Considérant, en revanche, qu'en tant qu'il renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer les conditions d'application des dispositions ci-dessus mentionnées dans les départements d'outre-mer, le paragraphe V de l'article 56 n'est pas contraire à la

.../...

Constitution ; qu'en effet, s'agissant de simples mesures d'application de dispositions législatives, même si elles doivent comporter une certaine adaptation à la situation des départements d'outre-mer, c'est à l'autorité réglementaire qu'il appartient normalement de les prendre, sous le contrôle de la juridiction compétente pour en apprécier la légalité ;

- SUR LES AUTRES DISPOSITIONS DE LA LOI :

Considérant qu'en l'espèce il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office aucune autre question de conformité à la Constitution de la loi soumise à son examen ;

D E C I D E :

Article premier. - Sont déclarés contraires à la Constitution dans le texte de la loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux :

- l'article 16 ;
- au paragraphe II de l'article 56, le 5 ;
- au paragraphe V de l'article 56, les mots : "la date et".

Article 2. - La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa  
séance du           juillet 1990.

VARIANTE

(Article 56.II.5, avant dernier considérant, p. 7)

---

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 ;

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 oeuvre de la réforme à compter du 1er janvier 1992 ; que cette mesure revêt un caractère transitoire ; que, nonobstant l'introduction de la taxe départementale sur le revenu dans les mécanismes fixés par l'article 1636 B sexies du code général des impôts, qui établissent un lien entre les variations des taux de plusieurs impositions directes locales, le plafonnement du produit de la taxe départementale sur le revenu n'affecte cependant que pour partie la fiscalité directe départementale ; que le taux de progression retenu a été choisi au vu des résultats d'une évaluation des effets

.../...

