

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

ORDRE DU JOUR

---

Séance du mardi 6 octobre 1992

---

10 h 30

- 1° Nomination des rapporteurs-adjoints près le Conseil constitutionnel.
- 2° Examen, en application de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, d'une demande tendant à l'appréciation de la nature juridique de dispositions contenues dans l'article 11 du code général des impôts et relatives au lieu d'imposition à l'impôt sur le revenu en cas de changement par le contribuable de sa résidence.

Rapporteur : Monsieur Jacques LATSCHA

- 3° Observations du Conseil constitutionnel relatives au référendum du 20 septembre 1992.

## SEANCE DU 6 OCTOBRE 1992

*La séance est ouverte à 10 h 45 en présence de tous les conseillers, à l'exception de Monsieur CABANNES retenu en province.*

Monsieur le Président : Bien, commençons ! Je suis heureux d'accueillir Monsieur SPITZ qui remplace Paul GIRO au service juridique. Monsieur le Conseiller CABANNES, retenu par un deuil dans sa famille ne pourra malheureusement pas assister à la séance. Cela ne tire pas à conséquence pour le Conseil constitutionnel. L'ordre du jour ne marquera pas l'histoire du Conseil. Il comprend :

1° la nomination des rapporteurs adjoints près le Conseil constitutionnel ;

2° l'examen, en application de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, d'une demande tendant à l'appréciation de la nature juridique de dispositions contenues dans l'article 11 du code général des impôts et relatives au lieu d'imposition à l'impôt sur le revenu en cas de changement, par le contribuable, de sa résidence ;

3° les observations du Conseil constitutionnel relatives au référendum du 20 septembre 1992.

*(Monsieur le Secrétaire général présente la liste des rapporteurs adjoints dont la nomination est proposée en application de l'article 36, alinéa 2, de l'ordonnance du 7 novembre 1958).*

Monsieur le Président : C'est excellent ! En ce qui concerne le Conseil d'Etat, on les connaît tous. Ils auront du travail, s'agissant de la période octobre 1992-octobre 1993. En ce qui concerne la Cour des comptes, Monsieur LEFOULON sera remplacé par Madame Michèle PAPPALARDO.

En ce qui concerne les futures élections, il faut à tout prix que la Commission des comptes de campagne et de financement de la vie politique ait suffisamment de monde à son service, notamment en provenance de la Cour des comptes car sinon, la loi du 15 janvier 1990 risque fort de rester lettre morte. J'insisterai auprès du Ministre du budget pour que les moyens de la Commission soient suffisants.

Monsieur LATSCHA, c'est à vous !

Monsieur LATSCHA présente son rapport.

.../...

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 7 septembre 1992 par le Premier ministre, dans les conditions prévues à l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, d'une demande tendant à l'appréciation de la nature juridique de dispositions contenues dans l'article 11 du code général des impôts et relatives au lieu d'imposition à l'impôt sur le revenu en cas de changement par le contribuable de sa résidence.

L'article 11 est ainsi rédigé :

"Lorsqu'un contribuable a déplacé, soit sa résidence, soit le lieu de son principal établissement, les cotisations dont il est redevable au titre de l'impôt sur le revenu, tant pour l'année au cours de laquelle s'est produit le changement que pour les années antérieures non atteintes par la prescription, peuvent valablement être établies au lieu d'imposition qui correspond à sa nouvelle situation".

J'examinerai successivement deux questions :

- sommes-nous compétents pour connaître de la présente demande ?
- en cas de réponse affirmative, quelle est la nature juridique des dispositions de l'article 11 ?

#### I. COMPETENCE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL :

Rappelons qu'en vertu de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, le Conseil n'est compétent pour connaître d'une demande de déclassement que si cette demande concerne un texte de forme législative intervenu après l'entrée en vigueur de la Constitution.

Or, les dispositions contenues dans l'article 11 du code général des impôts ont une origine ancienne, très antérieure à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958.

Pour nous en tenir à la période postérieure à la guerre, elles figuraient à l'article 7 du décret du 9 décembre 1948 portant réforme fiscale, qui avait été pris sur la base d'une habilitation donnée par l'article 5 de la loi du 17 août 1948 tendant au redressement économique et financier. Conformément aux prescriptions de cette loi, le décret du 9 décembre 1948 avait été annexé au projet de loi de finances pour 1949 et était entré en vigueur le 1er janvier 1949. La loi du 31 décembre 1948 fixant l'évaluation des voies et moyens du budget général de 1949 a, par son article 15, implicitement donné valeur législative au décret portant réforme fiscale du 9 décembre 1948 et, par conséquent, à l'article 7 de ce décret contenant les dispositions qui sont à l'origine de l'article 11 qui nous est aujourd'hui déféré (voir dans ce sens une décision du Conseil d'Etat statuant au contentieux du 6 avril 1951).

.../...

Mais cette validation législative, antérieure à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958, ne nous rendrait pas compétents pour connaître des dispositions ainsi validées.

Avant cette entrée en vigueur est intervenu un règlement d'administration publique du 6 avril 1950, qui a refondu les anciens codes fiscaux en un code unique, dénommé "code général des impôts", annexé à ce R.A.P., nouveau code intégrant, notamment, la réforme fiscale opérée par le décret du 9 décembre 1948.

Les dispositions qui figuraient à l'article 7 de ce décret ont été codifiées à l'article 11 du nouveau code général des impôts annexé au R.A.P. C'est précisément l'article qui contient les dispositions qui nous sont soumises.

J'en viens maintenant à l'acte essentiel qui nous rend compétents pour connaître de la demande car cet acte est postérieur à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958. Il s'agit de la loi du 28 décembre 1959 portant réforme du contentieux fiscal et divers aménagements fiscaux. Deux articles de cette loi, les articles 1 et 3, nous intéressent plus particulièrement.

L'article 1er a supprimé à partir du 1er janvier 1960 la taxe proportionnelle et la surtaxe progressive qui constituaient les deux composantes de l'impôt sur le revenu et les remplace par un impôt annuel unique sur le revenu des personnes physiques.

L'article 3-I de cette même loi du 28 décembre 1959 dispose que, sous réserve des modifications apportées par la présente loi, le nouvel impôt sur le revenu des personnes physiques est soumis, notamment quant à la détermination des bases et du lieu d'imposition aux mêmes règles que la surtaxe progressive actuellement en vigueur.

Cet article 3-I a ainsi conféré force de loi à l'article 11 du code général des impôts annexe au règlement d'administration publique du 6 avril 1950. En effet, l'article 11 est relatif au lieu d'imposition et, en le rendant applicable au nouvel impôt sur le revenu des personnes physiques, l'article 3-I de la loi du 28 décembre 1959 lui a conféré forme législative et cela après l'entrée en vigueur de la constitution de 1958.

Depuis cette loi du 28 décembre 1959 est intervenue la loi du 21 décembre 1970 portant loi de finances pour 1971 qui, dans son article 2-I, dispose que l'impôt sur le revenu des personnes physiques prend la dénomination d'impôt sur le revenu. Tirant les conséquences de cette dernière loi, un décret du 4 juillet 1972, portant incorporation dans le code général des impôts de divers textes modifiant et complétant certaines dispositions de ce code a remplacé à l'article 11 du code l'expression "l'impôt sur le revenu des personnes physiques" par "l'impôt sur le revenu".

Il résulte de ce rappel historique que nous sommes bien compétents pour connaître de la demande de déclassement. Les dispositions de l'article 11 du code général des impôts ayant le caractère d'un texte de forme législative postérieur à l'entrée en vigueur de la Constitution.

## II. NATURE JURIDIQUE DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 11 :

Avant d'aborder ce problème, j'indiquerai quels sont les motifs qui ont conduit le gouvernement à nous demander le déclassement de l'article 11.

A. En matière d'impôt sur le revenu, le lieu d'imposition est défini comme le lieu de la résidence ou du principal établissement. Ce lieu d'imposition commande à son tour le lieu où doit être faite la déclaration et la compétence territoriale de l'agent vérificateur : la compétence de l'agent résulte, en effet, de son affectation dans un service dans le ressort duquel le contribuable doit être imposé.

L'article 11 du code général des impôts apporte un assouplissement à ces règles : lorsqu'un contribuable déplace sa résidence ou son principal établissement, les cotisations à l'impôt sur le revenu dues tant pour l'année du changement que pour les années antérieures non prescrites peuvent valablement être établies au lieu d'imposition correspondant à la nouvelle situation.

Cet article 11 n'est toutefois applicable qu'en matière d'impôt sur le revenu. Il ne l'est pas pour les autres impôts et, notamment, pour la T.V.A. C'est ainsi que, en matière de T.V.A., si le lieu de déclaration coïncide avec le lieu de déclaration de l'impôt sur le revenu, en cas de changement de résidence ou de lieu du principal établissement, les services fiscaux compétents à raison du nouveau lieu d'imposition ne peuvent pas établir les droits relatifs à la période antérieure au changement.

C'est dans ce sens que le Conseil d'Etat s'est prononcé par une décision du 6 juillet 1990.

Il s'agissait d'un marchand forain, Monsieur BAPTISTE, qui avait demandé, pour compter du 1er janvier 1978, son immatriculation à Angoulême. Pour cette profession, ce rattachement produit, du point de vue fiscal, les effets attachés à la résidence ou au principal établissement. Estimant que l'intéressé avait, dès 1977, procédé à des achats et exercé une activité commerciale en Charente, l'administration l'avait assujetti, au titre de 1977, par voie de taxation d'office, car aucune déclaration n'avait été faite, à des impositions à l'impôt sur le revenu et à la T.V.A.

.../...

En matière d'impôt sur le revenu, le Conseil d'Etat a rejeté une requête de Monsieur BAPTISTE, faisant application de l'article 11 du code général des impôts. L'imposition du requérant au titre de 1977 pouvait, en vertu de ce texte, valablement être établie au lieu de sa nouvelle résidence quel qu'ait été le lieu d'exercice de l'activité déployée en 1977.

A l'inverse, s'agissant de la T.V.A., le Conseil d'Etat, suivant en cela le tribunal administratif et rejetant un recours du ministre, a estimé que, à partir du moment où il n'était pas établi que Monsieur BAPTISTE était passible de la T.V.A. en 1977 dans le département de la Charente, les services fiscaux de ce département ne pouvaient pas légalement vérifier le chiffre d'affaires de l'intéressé et lui notifier, pour l'année 1977, des redressements au titre de la T.V.A.

Il n'est pas douteux que, en l'absence en matière de T.V.A. d'une disposition analogue à celle de l'article 11, applicable en matière d'impôts directs, le vérificateur d'Angoulême n'était pas compétent pour opérer une vérification et un redressement en matière de T.V.A. au titre de l'année 1977 dès lors qu'il n'était pas établi que l'intéressé avait procédé dans ce département à des opérations imposables à la T.V.A.

Certes le Conseil d'Etat aurait pu admettre que le respect des règles relatives à la compétence territoriale du vérificateur ne constituait pas une formalité substantielle et que la méconnaissance de ces règles ne devait conduire à l'annulation de l'imposition que si elle avait privé le contribuable de garanties de procédure et, notamment, d'un débat oral et contradictoire avec le vérificateur. Il ne l'a pas fait, estimant sans doute que les règles de compétence territoriale des agents de l'administration présentaient un caractère d'ordre public. L'incompétence de l'auteur d'une décision administrative ne saurait être appréciée par rapport aux seuls intérêts des administrés. Elle porte aussi atteinte à des règles d'organisation du service prises dans l'intérêt général. L'incompétence de l'auteur d'un acte attaqué est d'ailleurs un moyen d'ordre public qui doit être soulevé d'office par le juge administratif.

A la suite de ces difficultés contentieuses et afin d'obtenir l'unicité du service vérificateur, le gouvernement envisage d'étendre à l'ensemble des droits, impôts et taxes le dispositif prévu à l'article 11 du code général des impôts en matière d'impôt sur le revenu. Un projet de décret dans ce sens a été communiqué au Conseil constitutionnel.

B. Selon une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, il appartient au pouvoir réglementaire de désigner l'autorité habilitée à exercer au nom de l'Etat les attributions relevant de la compétence dévolue à celui-ci par la loi.

Il en est ainsi, qu'il s'agisse de la désignation du ou des ministres compétents (77-100 L, 16 novembre 1977, p. 65), de la répartition des attributions de l'Etat entre le ministre et le préfet (73-76 L, 20 février 1973, p. 29) ou de la répartition de ces attributions entre les divers agents de l'Etat (86-146, 19 mars 1986, p. 24 ; 86-147 L, 24 octobre 1986, p. 162 ; 88-158 L, 13 juillet 1988, p. 87 ; 89-161 L, 24 octobre 1989, p. 88 ; 92-168 L, 7 juillet 1992).

Il n'en est autrement que si la désignation de l'autorité habilitée à exercer des attributions de l'Etat met en cause un principe ou une garantie relevant du domaine de la loi (79-112 L, 21 novembre 1979, p. 52 ; 83-132 L, 19 juillet 1983, p. 85).

Le Conseil a eu l'occasion de faire application de cette exception dans deux cas.

Tout d'abord, par une décision n° 73-76 L du 20 février 1973, p. 29, rendue au sujet de diverses dispositions relatives à l'urbanisme, le Conseil a estimé que relevaient du domaine de la loi des dispositions prévoyant l'obligation de recourir à un décret en Conseil d'Etat pour prendre en matière d'urbanisme des mesures touchant à la libre administration des collectivités locales et au régime de la propriété ; l'obligation de recourir à un décret en Conseil d'Etat a été regardée comme apportant une garantie essentielle pour les collectivités et individus intéressés par ces mesures.

En second lieu, par une décision n° 84-173 DC du 26 juillet 1984, p. 63), le Conseil a estimé que la désignation d'une autorité administrative indépendante, en l'espèce la Haute autorité de la communication audiovisuelle, pour exercer en matière d'exploitation de services de radio-télévision câblés un pouvoir d'autorisation constituait une garantie fondamentale pour l'exercice d'une liberté publique et relevait à ce titre du domaine de la loi.

La présente affaire est très éloignée de celles qui ont donné lieu à ces deux décisions.

Certes les textes qui fixent les règles de compétence des agents de l'administration peuvent affecter la situation des administrés, notamment pour ce qui est de la plus ou moins grande proximité de l'agent par rapport à l'administré mais cette considération ne suffit pas me semble-t-il à conférer un caractère législatif à ces dispositions.

En conclusion, j'ai l'honneur de proposer au Conseil, conformément à sa jurisprudence, de reconnaître un caractère réglementaire aux dispositions de l'article 11 du code général des impôts en tant qu'elles fixent la compétence territoriale des agents de l'administration.

J'observe en terminant que le déclassement demandé n'est nullement nécessaire à la réforme envisagée par le gouvernement. Le projet de décret qui nous a été communiqué pour information ne modifie ni n'abroge l'article 11. Bien entendu, il n'en résulte pas pour autant l'irrecevabilité de la demande de déclassement.

Monsieur le Président : Merci pour ce rapport très complet et très précis. Qui souhaite intervenir ? Personne ?

Lisons le texte du projet de décision !

Monsieur LATSCHA lit le projet de décision.

Monsieur le Président : Est-il nécessaire de rappeler dans le dispositif la formule "en tant qu'il a pour effet..." qui figure déjà dans les motifs ?

Monsieur LATSCHA : On le fait toujours...

Monsieur le Secrétaire général : Oui, Monsieur le Président !... Ou bien "ayant pour effet...".

Monsieur le Président : De toutes façons, c'est "en tant qu'elles ont pour effet..." qui se rapporte à "dispositions"...

*(Modification retenue).*

Bon, alors votons !

*(Le vote est acquis à l'unanimité).*

Monsieur le Président : Je donne la parole sur le dernier point à l'ordre du jour, les observations sur le référendum, à Monsieur le conseiller ABADIE.

Monsieur ABADIE : Les observations ont été regroupées en quatre grandes parties qui se subdivisent en un certain nombre de points (*il lit le point 1*). Est-ce qu'on reprend le petit a) ?

Monsieur le Président : Oui...

Monsieur ABADIE : Je trouve que le paragraphe qui commence par "judicieux" ne correspond pas à nos discussions... La formule proposée par le projet d'observations n'est pas plus judicieuse ni plus éclairante que celle de "représentation au sein d'un groupe".



Nous étions convenus qu'il fallait quelque chose en plus qui fasse la liaison entre un groupe parlementaire et un parti pour pouvoir être habilité à participer à la campagne électorale. Exiger autre chose, c'est-à-dire une justification appropriée. Cette justification peut résulter d'une attestation du président de groupe sous sa responsabilité, mais ce ne sera pas facile. Faut-il aller au-delà ? Faut-il qu'il y ait une proportion importante des élus inscrits à un groupe qui appuient la demande d'habilitation ? ; 20 % au moins des élus d'un groupe c'est un guide pour l'esprit, ce n'est pas une formule juridique. On pourrait dire aussi un pourcentage significatif, mais qu'est-ce qui est significatif ? Voilà quel est le sens et la philosophie de mes observations sur ce point : les deux formules ne sont pas plus judicieuses l'une que l'autre. Elles recèlent l'une et l'autre des obscurités.

En ce qui concerne la rédaction, on pourrait enlever la formule "s'il paraît judicieux..." et commencer à "la participation à la campagne des partis et groupements politiques représentés par un groupe parlementaire et la notion de représentation "au sein d'un groupe"... gagneraient (au pluriel)..."

Quant à "atteste", dans le deuxième paragraphe de la page 2, le président du groupe parlementaire "l'atteste", mais à qui ? Au Conseil constitutionnel, au public ? Ne faudrait-il pas aussi enlever "appuyer" et remplacer par "homologuer" la demande d'habilitation... ?

Monsieur FABRE : Il y a deux choses différentes :

- à la fin de la première page, il faudrait supprimer "s'il paraît judicieux..." et commencer par "la notion de représentation au sein d'un groupe pourrait être précisé" ;

- au paragraphe suivant, pourquoi préciser 20 % au moins des élus ?

On pourrait dire qu'il serait opportun que la représentation au sein d'un groupe soit justifiée par des moyens appropriés... tels qu'une attestation du président du groupe ou un pourcentage significatif des élus inscrits à un groupe...

Monsieur ABADIE : Nous allons dans le même sens...

Madame LENOIR : Les observations du rapport renvoient bien à nos discussions antérieures à quelques variations de forme près dont celles qui ont été indiquées par Monsieur Robert FABRE. Il ne faut pas être trop restrictif sur les solutions qui peuvent être mises en oeuvre. On peut indiquer des procédures, "telles qu'une attestation du président d'un groupe parlementaire ou un certain nombre d'élus inscrits à un groupe. Il faut que la notion de représentation au sein d'un groupe soit précisée par des justifications appropriées... et laisser plus de latitude au pouvoir réglementaire pour modifier l'article 3 du décret du 6 août 1992.

.../...

Monsieur ROBERT : Est-ce qu'on ne complique pas finalement une situation assez simple ?

Il existe des partis représentés par un groupe parlementaire et des petits partis représentés dans un groupe. Ce qu'on veut éviter c'est le foisonnement des petits groupes et il faut que ceux-ci soient pris en charge par un groupe.

Donc, "s'il paraît judicieux... il serait à cet égard opportun d'exiger...". Je supprimerais "faute d'indication sur ce point, pourrait à la limite être habilité un parti comprenant un seul inscrit à un groupe parlementaire" ; sinon, je suis d'accord avec la rédaction suggérée par Robert FABRE.

Monsieur RUDLOFF : Il y a en réalité deux problèmes :

- la participation des groupes parlementaires ne pose pas de problèmes ;
- en revanche, ce qui en pose, c'est la représentation des partis au sein d'un groupe. Il faudrait limiter nos observations à ce second point, et supprimer le paragraphe qui commence par "s'il est judicieux...".

Monsieur le Président : La "représentation au sein d'un groupe" appelle une définition plus précise. Il ne faut pas mettre "faute d'indications sur ce point...", qui est désagréable pour les parlementaires.

De même, la formule "il serait opportun d'exiger..." n'est pas bonne. Il serait par exemple "opportun"... "concevable"... ; il faut faire attention dès qu'on entre dans la vie et le domaine du Parlement. Il faut être très prudent. N'ayons pas l'air de tenir la main aux parlementaires... !

Monsieur LATSCHA : Je suis d'accord avec Messieurs ROBERT et RUDLOFF. On peut se borner à dire que "la représentation au sein d'un groupe" appelle une définition plus précise sans dire laquelle...

Monsieur le Président : Je rappelle les prémisses : nous n'avons pas à tenir la main aux parlementaires. Nous n'avons pas à censurer le Parlement sur ce point. Parler d'une attestation du président de groupe ou de pourcentage c'est aller trop loin. Les parlementaires ont l'habitude de régler ce genre de problèmes.

Monsieur FAURE : Il est certain qu'un groupe parlementaire n'est pas homogène. Il y a des apparentés, des rattachés, voire même des membres d'un autre parti politique... La notion de représentation au sein d'un groupe est floue. Elle doit être précisée. Mais, sur la procédure, moins on en dira, mieux ça vaudra. La notion est floue, il faut le dire afin d'éviter une multiplication excessive ou une prolifération d'habilitations.

Madame LENOIR : Il vaut mieux être plus explicite et il ne s'agit pas de donner une leçon aux parlementaires. On donne un avis au pouvoir réglementaire. Les groupes parlementaires gardent la maîtrise des choses. C'est dommage de ne pas apporter de précisions même si on ne donne pas des solutions, car il pourrait y avoir des habilitations faites à l'insu d'un groupe parlementaire. C'est un danger !

Monsieur le Président : Quand on connaît les moeurs parlementaires, il est impossible qu'une habilitation soit faite à l'insu d'un groupe. Je suis partisan du profil le moins agressif vis-à-vis des parlementaires.

*(Monsieur le Secrétaire général lit la formule retenue : "La notion de représentation au sein d'un groupe parlementaire gagnerait à être précisée afin d'éviter une multiplication excessive du nombre d'habilitations").*

Monsieur le Président : On suggère. On n'entre pas dans le domaine du Parlement. Pas de conseils aux parlementaires ! La litote est le moyen approprié de s'adresser à eux !

*(On passe au point b) du 1.)*

Monsieur ABADIE lit le point b) du 1.)

Monsieur le Président : "Pourrait" et non "devrait être mise à l'étude la possibilité d'habiliter...".

Monsieur LATSCHA : On a constaté un faible taux de participation dans les D.O.M.-T.O.M. Pour le précédent référendum sur la Nouvelle-Calédonie, ce qui faisait problème c'est que des organismes et groupements locaux ne pouvaient pas être habilités à participer à la campagne...

Monsieur ROBERT : Je rentre de la Réunion. Si vous habilitiez des groupes locaux, ça va être la foire d'empoigne.

Monsieur le Président : C'est au pouvoir politique de décider cette ouverture aux partis politiques locaux. C'est une responsabilité politique dans laquelle le Conseil constitutionnel ne doit pas entrer. Il faut supprimer le point b) et faire sauter le chapeau qui annonce deux observations.

*(Monsieur ABADIE lit le point a) du 2. et le Président passe la parole à Monsieur RUDLOFF).*

Monsieur RUDLOFF : C'est bien et ça correspond à ce que nous avons dit. Cependant, la conclusion est trop drastique. Il faudrait mettre ..."dès lors que se trouve en cause l'organisation d'une consultation nationale".

Monsieur ABADIE : Au début du point a), il faut supprimer le "pourtant le maire, agissant en qualité de...".

Monsieur le Président : Oui, "agissant en qualité de...".

*(Monsieur ABADIE lit le point b) du 2.)*

Monsieur FABRE : "... il ressort des rapports établis... que certaines communes ne se sont pas dotées d'isoliers...".

Monsieur LATSCHA : "... ne se sont pas dotées d'isoliers satisfaisant aux 2ème et 3ème alinéas de l'article L. 62 du code électoral...".

Monsieur FAURE : "... ne se sont pas dotées..." ; ça dépend des communes. Il faut que les isoliers répondent aux conditions du code électoral.

Monsieur le Secrétaire général : Au deuxième paragraphe du point b), "Le Conseil... rappelle la nécessité que les enveloppes électorales soient conformes aux prescriptions de l'article R. 54 du code...".

Monsieur ABADIE : Oui, qu'elles soient conformes ! Ce n'est pas un problème de couleur mais de texture des enveloppes.

Monsieur le Président : Oui, simplifions ! L'essentiel est qu'elles soient opaques.

*(Après un bref débat, les conseillers adoptent la formule finale).*

*(Monsieur ABADIE lit le point c) du 2.)*

Monsieur le Président : ... "Il appartient au gouvernement de reconsidérer le champ d'application de l'article R. 60 et de mener une action...". Il faut supprimer "en tout cas".

Monsieur ROBERT : En haut de la page 5, il faudrait dire : "Les délégués ont relevé à plusieurs reprises...".

Monsieur le Président : En haut de la page 6, il faut écrire : "Les délégués du Conseil constitutionnel ont constaté que..." plutôt que "ont regretté".

Monsieur ROBERT : Et si le scrutin avait lieu le samedi ?

Monsieur FAURE : Ça ferait un sacré pataquès si le scrutin n'avait pas lieu un dimanche !

Monsieur le Président : On reprocherait au Conseil constitutionnel de changer le jour du référendum. On pourrait voter plus tôt ? Mais à quelle heure ?

Monsieur FAURE : Faisons comme Ponce-Pilate, lavons-nous les mains.

Monsieur ABADIE : Et si le gouvernement nous demande notre avis ?

Monsieur FAURE : On n'est pas une Assemblée délibérante.

Monsieur le Président : "Il appartient aux pouvoirs publics d'apprécier s'il convient d'anticiper le jour et l'heure d'ouverture d'un scrutin national en Polynésie française".

Monsieur ABADIE lit le point 4. jusqu'à la fin.

Monsieur FAURE : Lors du scrutin on ouvre toutes les enveloppes. Soit on enlève la différence constatée entre bulletins trouvés dans l'urne et émargements de la réponse arrivée en tête, soit on retranche cette différence du nombre des suffrages obtenus pour chaque réponse. Il est très difficile pour un bureau de vote de ne pas proclamer de résultat. Il faut faire sauter le dernier paragraphe.

Monsieur le Président : Nous ferons part en amont, dans le cadre de l'avis préalable lors du prochain référendum, de ce qui devra être fait dans ce cas. Supprimons le dernier paragraphe. Monsieur le Ministre d'Etat a raison !

Monsieur FAURE : En bas de la page 6, "... certaines d'entre elles ont cru devoir..., d'autres ont réduit...".

*(Les observations précédentes sont adoptées).*

Monsieur le Président : Il y a autre chose sur les observations. Il existe une distorsion entre la campagne électorale officielle sur les chaînes publiques et les débats sur les chaînes privées. Une campagne officielle que personne ne regarde et une campagne sur les chaînes privées. Bien sûr cela relève du Conseil supérieur de l'audiovisuel ! Est-ce que j'écris à son président, ou on le mentionne dans les observations ? J'ai préparé un texte.

*(Il lit la variante additionnelle).*

.../...

Monsieur LATSCHA : C'est très important, car dès que les téléspectateurs voient la campagne officielle, ils passent à autre chose...

Monsieur le Président lit la dernière observation.

*Après un bref échange, les conseillers parviennent à la formule suivante : "Il paraît souhaitable de mieux assurer l'équilibre entre le service public et le secteur privé dans ce domaine".*

*Il faut supprimer de "cette distorsion..." jusqu'à la fin.*

Monsieur le Secrétaire général : Cette dernière observation devient le point 2. du rapport.

Monsieur le Président : Je vous convie au "pot" de départ de Monsieur GIRO.

Monsieur le Secrétaire général : Il y a un certain nombre de requêtes électorales sur les sénatoriales dont certaines pourraient faire l'objet d'une délibération le même jour que le prochain repas prévu.

La prochaine réunion est fixée au jeudi 5 novembre 1992 à 12 h 15.

La séance est levée à 12 heures.

Le Vice-président

SG n° 1413

17 SEP. 1992

Monsieur le Président,

En application de l'article 36 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, vous avez bien voulu me rappeler, par lettre CC/J n° 6964 du 31 août 1992, qu'il y avait lieu de vous faire connaître, comme chaque année, les noms de cinq Maîtres des Requêtes au Conseil d'Etat susceptibles de remplir les fonctions de rapporteur-adjoint pour la période allant d'octobre 1992 à octobre 1993.

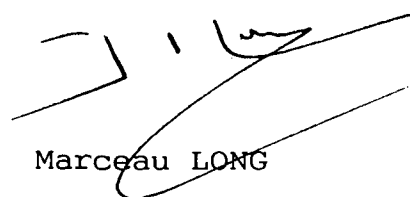
Après avoir obtenu leur accord, je vous propose de nommer dans ces fonctions, les Maîtres des Requêtes dont les noms suivent :

MM. Henri TOUTEE,  
Jean GAEREMYNCK,  
Mme Martine DENIS-LINTON,  
MM. Marcel POCHARD,  
Ronny ABRAHAM.

Comme vous pouvez le constater, quatre de ces noms sont ceux de membres du Conseil d'Etat qui étaient déjà rapporteurs-adjoints auprès du Conseil Constitutionnel et il est proposé M. POCHARD, en remplacement de M. SCHNEIDER qui ne peut être maintenu car il doit être prochainement promu Conseiller d'Etat.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

CONSEIL	
018812	18 SEP. 92
CONSTITUTIONNEL	

  
Marceau LONG

Monsieur Robert BADINTER  
Président du Conseil constitutionnel  
2, rue de Montpensier  
75001 PARIS

- NE LE 1er juin 1943, à La Longeville (Doubs)
- MARIE : Mme, née Anne BLANCARD
- ENFANTS : Mathieu, Sophie, Géraldine, Constance

- Licencié en droit et sciences économiques (lauréat de la faculté de droit de Paris, lauréat de la Fondation Elf-Air France). Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris. Ancien élève de l'Ecole nationale d'administration (promotion "Robespierre").

Maître des requêtes au Conseil d'Etat (commissaire du Gouvernement près l'assemblée du contentieux, la section du contentieux et ses sous-sections et membre de la section de l'Intérieur).

- . Président du club France-Forum 25
- . Professeur associé à l'université de Paris XIII et maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Paris.
- . Assesseur près la Commission spéciale de cassation des pensions (depuis 1991).

Ouvrages publiés - "Les Relations entre la France et l'Amérique latine" (en collaboration, Pangloss). "La Formation professionnelle" (en collaboration, Librairies techniques). "L'Emploi et ses problèmes" (PUF, Que sais-je ?, 1975, 3ème éd. 1988).

CARRIERE - 1968, janvier/1970, mai : élève à l'Ecole nationale d'administration. - 1970, 1er juin : administrateur civil de 2ème classe, affecté au ministère de la Santé publique et de la Sécurité sociale et au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Population. - 1970, 3 juin : à la disposition de la mission régionale du Centre. - 1971, juin : affecté à la sous-direction de la formation professionnelle à la direction générale du travail et de l'emploi. - 1972, janvier : chef du bureau du fonds national de l'emploi à la sous-direction de l'emploi de la direction générale du travail et de l'emploi. - 1974, 11 août : administrateur civil de 1ère classe. - 1974, 1er novembre : détaché en qualité de sous-préfet de 2ème classe. Directeur du cabinet du préfet de la Drôme. - 1975, 25 août : sous-préfet hors cadre. Maintenu en service détaché. Conseil technique (à titre officieux) au cabinet du ministre du Travail (M. Michel Durafour). - 1975, 1er novembre : réintégré dans le corps des administrateurs civils et affecté au ministère du Travail et au ministère de la Santé. - 1975, 1er novembre/1976, 6 janvier : à la disposition, au titre de la mobilité, de l'Agence nationale pour l'emploi. - 1976, 23 janvier : conseiller technique au cabinet du ministre du Travail (M. Michel Durafour). - 1976, 14 septembre : conseiller technique au cabinet du secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Equipement chargé du Logement (M. Jacques Barrot). - 1977, mars : conseiller municipal, adjoint au maire de La Longeville (Doubs). - 1977, 2 avril : conseiller technique au cabinet du secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Equipement et de l'Aménagement du territoire (Logement - M. Jacques Barrot). - 1977, 4 novembre : administrateur civil hors classe. - 1978, 13 avril : conseiller technique au cabinet du ministre du Commerce et de l'Artisanat (M. Jacques Barrot). - 1979, 12 juillet/1981, 21 mai : conseiller technique au cabinet du ministre de la Santé et de la Sécurité sociale (M. Jacques Barrot). - 1981, juin : chargé de la sous-direction de la prévention générale de l'environnement à la direction générale de la santé et des hôpitaux, ministère de la Santé. - 1982, mai/1997, janvier : directeur général des services régionaux de la Franche-Comté. - 1987, 23 janvier : nommé maître des requêtes au Conseil d'Etat (tour extérieur). - 1990, 1er mai : commissaire du Gouvernement près l'assemblée du contentieux, la section du contentieux et ses sous-sections.

Adresses - B : Palais-Royal, 75100 Paris R.P. Tél. 40 20 80 00  
- D : 9, rue Choron, 75009 Paris. Tél. 48 74 11 75



PARIS, LE 21 SEP. 1992

Vu BM

24 SEP. 1992

LE PREMIER PRÉSIDENT

002702

Monsieur le Président,

Par lettre du 31 août dernier, vous avez bien voulu me demander de vous faire connaître les noms des conseillers référendaires susceptibles de remplir les fonctions de rapporteur-adjoint auprès du conseil constitutionnel pour la période d'octobre 1992 à octobre 1993, conformément aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 36 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958.

Je vous propose de renouveler les cinq magistrats remplissant déjà ces fonctions à l'exception toutefois de M. LEFOULON qui m'a fait connaître son souhait d'en être déchargé.

Pour le remplacer, je vous propose de nommer Mme Michèle PAPPALARDO, conseiller référendaire de 1ère classe, dont vous trouverez ci-joint le curriculum vitae à toutes fins utiles.

Si cette proposition recueille votre assentiment, la liste des rapporteurs-adjoints, magistrats de la Cour, sera donc dans l'ordre d'ancienneté dans le grade, MM. Jean PICQ, Alain CHABROL, Christian POULY, Mme Claire BAZY-MALAUURIE et Mme Michèle PAPPALARDO, conseillers référendaires de 1ère classe.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Très amicalement.*

*P. Arpaillange*

Monsieur Robert BADINTER  
Président du Conseil constitutionnel

2, rue Montpensier  
75001 PARIS

Pierre ARPAILLANGE



**COMMISSIONS AUXQUELLES PARTICIPE  
OU A PARTICIPE**

**Madame PAPPARLARO,  
Conseiller référendaire**

- Rapporteur à la Cour de discipline budgétaire et financière - 18.01.1984
- Membre de la commission de la sécurité des consommateurs - 02.10.1984



## CURRICULUM VITAE

**GOULARD née PAPPALARDO**

Michèle, Anne

née le 12 octobre 1956 à TOULOUSE (Haute-Garonne)

Mariée - 2 enfants

Licence ès science économiques

Diplôme de l'institut d'études politiques de Paris (section service public)

Ancien élève de l'Ecole nationale d'administration promotion "droits de l'homme"

du 01.01.1979 au 31.05.1981 - Elève à l'école nationale d'administration

01.06.1981 - Nommée auditeur de 2ème classe à la Cour des comptes

01.12.1982 - Auditeur de 1ère classe

15.05.1985 - Conseiller référendaire de 2ème classe

du 01.05.1986 au 01.05.1988 - Placée en service détaché auprès de l'établissement public télédiffusion de France afin d'exercer les fonctions de directeur financier pour une période de deux ans (mobilité)

01.05.1988 - Réintégrée dans les cadres de la Cour des comptes

01.08.1990 - Conseiller référendaire de 1ère classe

DECISION DU OCTOBRE 1992

portant nomination des rapporteurs adjoints  
auprès du Conseil constitutionnel

LE PRESIDENT DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution du 4 octobre 1958,  
notamment son titre VII ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du  
7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le  
Conseil constitutionnel, notamment son article 36,  
alinéa 2 ;

En application de la délibération du  
Conseil constitutionnel en date du octobre 1992,

D E C I D E :

Article premier.- Sont nommés rapporteurs adjoints  
auprès du Conseil constitutionnel pour la période  
octobre 1992 - octobre 1993 : Messieurs Henri TOUTEE,  
Jean GAEREMYNCK, Madame Martine DENIS-LINTON, Messieurs  
Marcel POCHARD et Ronny ABRAHAM, maîtres des requêtes  
au Conseil d'Etat, et Messieurs Alain CHABROL, Jean  
PICQ, Christian POULY et Mesdames Claire BAZY-MALAUURIE  
et Michèle PAPPALARDO, conseillers référendaires à la  
Cour des comptes.

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

Fait à PARIS, le octobre 1992.

Robert BADINTER

## PROJET

Le Conseil constitutionnel, chargé, en application de l'article 60 de la Constitution, de veiller à la régularité des opérations de référendum, a été amené, lors de la consultation du 20 septembre 1992, à faire les constatations suivantes :

1. En ce qui concerne la détermination des partis et groupements politiques habilités à participer à la campagne en vue du référendum.

Les règles fixées par le décret n° 92-772 du 6 août 1992 relatif à la campagne en vue du référendum appellent, au vu de l'expérience, deux observations, l'une de portée générale, l'autre propre aux départements et territoires d'outre-mer.

a) Conformément à l'article 3, alinéa 1, du décret n° 92-772 du 6 août 1992, les partis et groupements politiques représentés, à la date de ce décret, "au sein d'un groupe parlementaire à l'Assemblée nationale ou au Sénat" ont été habilités, à leur demande, à participer à la campagne.

S'il paraît judicieux de ne pas limiter la participation à la campagne aux partis et groupements politiques représentés par un groupe parlementaire, en

.../...

revanche, la notion plus souple de représentation "au sein d'un groupe" gagnerait à être précisée. Faute d'indications sur ce point, pourrait à la limite être habilité un parti comprenant un seul inscrit à un groupe parlementaire.

Dans ces conditions, il serait opportun d'exiger que la représentation au sein d'un groupe parlementaire trouve une justification appropriée, soit que le président du groupe l'atteste, soit que vingt pour cent au moins des élus inscrits à un groupe parlementaire appuient la demande d'habilitation d'un parti ou groupement politique.

b) Le faible taux de participation à la consultation des électeurs des départements et territoires d'outre-mer tient, pour partie, au relatif désintérêt des élus de ces collectivités à l'égard du référendum.

Pour remédier à cette situation, devrait être mise à l'étude la possibilité d'habiliter à participer à la campagne dans le département ou le territoire d'outre-mer considéré des partis et groupements politiques ayant une assise locale, comme cela avait d'ailleurs été le cas pour de précédents référendums.

.../...

2. En ce qui concerne l'organisation du scrutin.

a) En cas de refus du maire, agissant pourtant en qualité d'agent de l'Etat, d'ouvrir un ou plusieurs bureaux de vote dans sa commune, il revient au préfet de faire usage du pouvoir de substitution qu'il tient de l'article L. 122-14 du code des communes afin de permettre le déroulement des opérations.

Il reste que les dispositions de l'article L. 122-14 ne sont pas applicables dans les communes des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, ainsi que le rappelle l'article L. 181-1 du code des communes.

Une pareille exclusion ne se justifie guère depuis que la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 a restreint la possibilité pour le représentant de l'Etat dans le département de se substituer au maire, s'il y a carence de celui-ci, aux seuls cas où il intervient en tant qu'agent de l'Etat.

Les règles de droit applicables gagneraient à être harmonisées sur l'ensemble du territoire de la République, alors surtout que se trouve en cause l'organisation d'une consultation nationale.

.../...

b) Le principe du secret du vote, qui répond à une exigence d'ordre constitutionnel, doit être scrupuleusement respecté. Or, il ressort des rapports établis par les délégués du Conseil constitutionnel que certaines communes ne sont pas dotées d'isoloirs correspondant au nombre prescrit par le deuxième alinéa de l'article L. 62 du code électoral, applicable au dernier référendum en vertu de l'article 8 du décret n° 92-771 du 6 août 1992.

Par ailleurs, sans remettre en cause la pratique administrative consistant à changer la couleur des enveloppes d'une élection à l'autre, le Conseil ne peut qu'appeler l'attention sur la nécessité, dans le choix de la couleur retenu, de se conformer aux prescriptions de l'article R. 54 du code électoral aux termes desquelles les enveloppes électorales fournies par l'administration "sont opaques".

c) Le contrôle de l'identité des électeurs fait l'objet des dispositions des articles L. 62, alinéa 1 et R. 60 du code électoral. Ce dernier article, applicable uniquement aux électeurs des communes de plus de 5.000 habitants, pose en la matière des exigences très strictes.

.../...



Les délégués du Conseil constitutionnel ont relevé des manquements aux règles applicables en la matière en raison de la persistance d'usages locaux.

Un semblable état de fait n'est pas satisfaisant. Il importe en conséquence, que le Gouvernement reconsidère s'il y a lieu le champ d'application de l'article R. 60 et mène en tout cas une action auprès des maires des communes concernés, préalablement au scrutin, en vue d'assurer le respect de la règle de droit en dépit des usages contraires.

3. En ce qui concerne les conditions de divulgation des résultats.

Selon l'article L. 52-2 du code électoral, tel qu'il a été rendu applicable au dernier référendum tant en métropole qu'outre-mer, aucun résultat partiel ou définitif ne peut être communiqué au public par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle. Cette prohibition s'applique, en métropole, avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain. Il en est de même pour les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer à statut particulier, avant la fermeture du dernier bureau de vote dans chacune des collectivités concernées.

.../...

Les délégués du Conseil constitutionnel ont regretté que les résultats de la consultation en métropole aient été portés à la connaissance des électeurs de la Polynésie au moment où ceux-ci étaient appelés à se prononcer sur la question posée au Peuple français.

Ne serait-il pas dès lors préférable pour assurer le respect des exigences légales d'anticiper le jour et l'heure d'ouverture d'un scrutin national en Polynésie française ?

4. En ce qui concerne les travaux des commissions de recensement des votes.

Pour le dernier référendum comme pour d'autres consultations électorales, les commissions de recensement des votes instituées dans chaque département ou territoire ont été confrontées à la situation dans laquelle le nombre des bulletins et enveloppes trouvés dans l'urne est supérieur à celui des émargements.

Face à cette situation les commissions compétentes ont adopté des attitudes diverses. Certaines d'entre elles ont cru devoir soit retrancher la différence constatée du nombre de suffrages obtenus par la réponse arrivée en tête, soit réduire, dans des

.../...

proportions équivalentes, le nombre de suffrages s'étant portés respectivement sur la réponse "OUI" et la réponse "NON".

Si ces pratiques n'ont pas eu d'incidence sur l'issue du scrutin compte tenu du faible écart entre les bulletins et enveloppes, d'une part, et les émargements d'autre part, le Conseil constitutionnel ne peut que regretter la non-adéquation desdites pratiques aux règles du droit électoral propres à une consultation nationale.

C'est au Conseil constitutionnel qu'il revient de tirer les conséquences d'une différence entre le nombre des émargements et celui des bulletins et enveloppes trouvés dans l'urne. Les commissions de recensement doivent se borner sur ce point à mettre en évidence d'éventuelles discordances.

Décision n° 92-169 L  
du octobre 1992

(Nature juridique de  
dispositions de l'article 11  
du code général des impôts)

PROJET

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 7 septembre 1992 par le Premier ministre, dans les conditions prévues à l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, d'une demande tendant à l'appréciation de la nature juridique de dispositions contenues dans l'article 11 du code général des impôts et relatives au lieu d'imposition à l'impôt sur le revenu en cas de changement par le contribuable de sa résidence ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution, notamment ses articles 34 et 37 ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment ses articles 24, 25 et 26 ;

Vu l'article 5 de la loi n° 48-1268 du 17 août 1948 tendant au redressement économique et financier ;

Vu le décret n° 48-1986 du 9 décembre 1948 portant réforme fiscale, notamment son article 7 et son article 274, tel que celui-ci a été modifié et complété par l'article 16 de la loi n° 49-1033 du 31 juillet 1949, l'article 25 de la loi n° 49-1641 du 31 décembre 1949, l'article 7 de la loi n° 50-141 du 1er février 1950 et l'article 16 de la loi n° 50-388 du 2 avril 1950 ;

Vu l'article 15 de la loi n° 48-1974 du 31 décembre 1948 fixant l'évaluation des voies et moyens du budget général de l'exercice 1949 et relatif à diverses dispositions d'ordre financier ;

Vu le décret n° 50-478 du 6 avril 1950 portant règlement d'administration publique pour la refonte des codes fiscaux et la mise en harmonie de leurs dispositions avec celles du décret du 9 décembre 1948 et des lois subséquentes, ensemble

.../...

l'article 11 du code général des impôts annexé à ce décret ;

Vu les articles 1er et 3-I de la loi n° 59-1472 du 28 décembre 1959 portant réforme du contentieux fiscal et divers aménagements fiscaux ;

Vu l'article 2-I de la loi n° 70-1199 du 21 décembre 1970 de finances pour 1971, ensemble le décret n° 72-687 du 4 juillet 1972 portant incorporation dans le code général des impôts de divers textes modifiant et complétant certaines dispositions de ce code ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Considérant que l'article 11 du code général des impôts annexé au décret n° 50-478 du 6 avril 1950, qui a acquis force de loi par l'effet de l'article 3-I de la loi n° 59-1472 du 28 décembre 1959, avant d'être modifié par l'article 2-I de la loi n° 70-1199 du 21 décembre 1970, est ainsi rédigé : "Lorsqu'un contribuable a déplacé soit sa résidence, soit le lieu de son principal établissement, les cotisations dont il est redevable au titre de l'impôt sur le revenu, tant pour l'année au cours de laquelle s'est produit le changement que pour les années antérieures non atteintes par la prescription, peuvent valablement être établies au lieu d'imposition qui correspond à sa nouvelle situation" ;

Considérant que la nature juridique de ces dispositions n'est recherchée qu'en ce qui concerne la détermination de la compétence territoriale des agents

.../...

de l'administration pour l'établissement de l'impôt sur le revenu dans les hypothèses qu'elles visent ;

Considérant que l'article 11 du code général des impôts, en tant qu'il a pour effet de désigner les autorités administratives habilitées à exercer au nom de l'Etat des attributions qui, en vertu de la loi, relèvent de la compétence du pouvoir exécutif, ne met en cause aucun des principes fondamentaux non plus qu'aucune des règles que la Constitution a placés dans le domaine de la loi ;

Considérant dès lors que les dispositions soumises à l'examen du Conseil constitutionnel ont un caractère réglementaire ;

D E C I D E :

Article premier. - Ont un caractère réglementaire les dispositions de l'article 11 du code général des impôts en tant qu'il a pour effet de déterminer la compétence territoriale des agents de l'administration pour l'établissement de l'impôt sur le revenu dans les hypothèses visées audit article.

Article 2. - La présente décision sera notifiée au Premier ministre et publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du        octobre 1992.