

Dossier documentaire de la décision n° 2000-432 DC

du 12 juillet 2000

Loi de finances rectificative pour 2000

Sommaire

Normes de référence	2
CONSTITUTION DE 1958	2
– Art. 34. -	2
– Art. 72. -	2
Jurisprudence constitutionnelle.....	3
– Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998 - Loi de finances pour 1999	3
– Décision n° 98-402 DC du 25 juin 1998 - Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.....	3
– Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995 - Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire	4
– Décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991 - Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier	4
– Décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991 - Loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes	5
– Décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990 - Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux.....	6

Normes de référence

CONSTITUTION DE 1958

Titre V Des rapports entre le Gouvernement et le Parlement

– **Art. 34.** -

La loi est votée par le Parlement.

La loi fixe les règles concernant :

(...)

l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

(...)

La loi détermine les principes fondamentaux :

- de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ;

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

(...)

Titre XII Des collectivités territoriales

– **Art. 72.** -

Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'Outre-Mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi.

Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi.

Jurisprudence constitutionnelle

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

- SUR L'ARTICLE 44 :

46. Considérant que cet article a pour objet de supprimer en cinq ans la composante salariale de l'assiette de la taxe professionnelle en instituant une compensation financière en faveur des collectivités territoriales ;

47. Considérant que les députés requérants soutiennent que cet article serait, à plusieurs titres, entaché d'inconstitutionnalité ; qu'il porterait atteinte au principe de libre administration des collectivités locales affirmé à l'article 72 de la Constitution ; qu'il créerait en outre, entre contribuables, des différences de traitement ne reposant sur aucune différence de situation, ni sur aucun motif d'intérêt général ; qu'ainsi, les membres des professions libérales, agents d'affaires et intermédiaires de commerce employant moins de cinq salariés et relevant du régime fiscal des bénéfices non commerciaux supporteront une taxe professionnelle inchangée, contrairement à ceux qui emploient plus de cinq salariés et qui bénéficieront de la réforme, et alors qu'une petite ou moyenne entreprise réalisant la même prestation et le même chiffre d'affaires verra sa cotisation baisser sensiblement ; que l'exclusion des redevables des bénéfices non commerciaux de la mesure d'allègement de la taxe professionnelle ne serait pas justifiée par l'objectif d'intérêt général poursuivi par la loi de favoriser la création d'emplois puisque ces redevables contribuent au contraire à créer des emplois ;

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

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

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

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

(...)

53. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs doivent être rejetés ;

– Décision n° 98-402 DC du 25 juin 1998 - Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier

(...)

- SUR L'ARTICLE 63 :

8. Considérant que cet article définit des critères de localisation pour l'immatriculation de certaines catégories de véhicules appartenant à des personnes morales ou à des entreprises individuelles ; qu'il précise en outre que la vignette représentative du paiement de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur est acquise dans le département où le véhicule doit être immatriculé ;

9. Considérant que **les députés auteurs de la première saisine soutiennent que cet article aurait pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités locales au point de méconnaître le principe de libre administration énoncé à l'article 72 de la Constitution** ; qu'il serait également contraire au principe communautaire de la libre circulation des biens et des services au sein de l'Union européenne ; qu'enfin, il contraindrait les entreprises de location à l'accomplissement d'une "formalité par nature impossible", en leur imposant d'immatriculer un véhicule dans un endroit qu'elles ignorent, et encourrait ainsi la censure du Conseil constitutionnel ;

10. Considérant que l'article 63 se borne à définir de nouvelles règles d'immatriculation de certaines catégories de véhicules et à préciser le département où la vignette doit être acquise ; **qu'il n'a ni pour objet ni pour effet de restreindre, au point d'entraver leur libre administration, les ressources fiscales des collectivités territoriales ; que le grief invoqué doit ainsi être rejeté ;**

11. Considérant que, contrairement à ce que soutiennent les requérants, la disposition critiquée n'a ni pour objet, ni pour effet d'entraver la libre circulation des véhicules ; qu'ainsi, le grief invoqué manque en fait ;

12. Considérant que manque également en fait le moyen selon lequel la loi, en obligeant les entreprises de location à immatriculer un véhicule dans le département où il est mis à la disposition du locataire, au titre du premier contrat de location, leur imposerait l'accomplissement d'une "formalité par nature impossible" ; qu'il appartiendra en effet au pouvoir réglementaire, dont l'intervention est explicitement prévue par le II de l'article 63, d'adapter aux nouvelles dispositions législatives la réglementation applicable ;

– **Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995 - Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire**

(...)

. En ce qui concerne l'article 52 :

Considérant que l'article 52 de la loi déferée dispose notamment, dans les cas et conditions auxquels il fait référence, qu'à compter du 1er janvier 1995 certaines entreprises sont exonérées de taxe professionnelle sauf délibération contraire de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concernés ;

Considérant que les auteurs de la saisine allèguent que par cette mesure, le législateur a porté atteinte à la libre administration des collectivités territoriales ;

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 toute nature ; que sur le fondement de ces dispositions, le **législateur qui a prévu au III de l'article 52 un mécanisme de compensation financière à la perte de recettes résultant des exonérations fiscales envisagées, pouvait édicter les règles ci-dessus analysées sans qu'elles aient pour effet de restreindre les ressources des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration ; qu'en tout état de cause les collectivités et établissements concernés conservent la faculté de faire obstacle, par leurs délibérations, à l'application de ces mesures ;**

– **Décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991 - Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier**

(...)

. En ce qui concerne l'article 44 portant suppression de l'affectation au profit de la ville de Paris du prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel :

Considérant que l'article 44 de la loi abroge l'article 15 de l'ordonnance n° 45-2674 du 2 novembre 1945 mettant des ressources nouvelles à la disposition des départements et des communes et portant simplification des procédures d'autorisation en matière de finances locales ;

Considérant que cette abrogation a pour objet de supprimer l'affectation au profit de la ville de Paris d'un prélèvement de 1 p. 100 sur les sommes engagées au pari mutuel, sur les hippodromes et hors les hippodromes, à l'occasion des courses organisées sur le territoire de la ville ; que, par l'effet des dispositions de l'article 51 de la loi n° 47-520 du 21 mars 1947, l'article 44 de la loi déferée a également pour conséquence de rendre l'État, à compter de l'entrée en vigueur de l'article 44, bénéficiaire du produit du prélèvement ;

Considérant que les auteurs de la seconde saisine font grief à l'article 44 de porter une entrave à la libre administration de la ville de Paris et de méconnaître, par suite, l'article 72 de la Constitution ;

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 les règles édictées par le législateur sur le fondement de ces dispositions ne doivent pas avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration ; qu'eu égard au montant du prélèvement en cause par rapport à l'ensemble des recettes de fonctionnement du budget de la Ville de Paris, sa suppression n'est pas contraire au principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'argumentation des auteurs des saisines ne saurait être accueillie ;

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

(...)

- SUR L'ARTICLE 14 RELATIF A LA SOLIDARITE ENTRE LES COMMUNES D'ILE-DE-FRANCE :

15. Considérant que l'article 14 de la loi introduit dans le code des communes une section intitulée "Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France", comprenant des articles L. 263-13 à L. 263-16 ;

16. Considérant que l'article L. 263-13 crée, à compter du 1er janvier 1991, un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, afin de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines de cette région qui supportent des charges particulières au regard de besoins sociaux de leur population ; que le même article L. 263-13 fixe la procédure de répartition des crédits du fonds qu'il institue en prévoyant l'intervention, à titre consultatif, d'un comité d'élus de la région ;

17. Considérant que l'article L. 263-14 dispose que le fonds de solidarité précité "est alimenté par un prélèvement sur les ressources fiscales des communes de la région d'Ile-de-France" ; qu'il est posé en principe que sont soumises au prélèvement les communes "dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à une fois et demie le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région" ; que le taux du prélèvement est fonction de l'ampleur du potentiel fiscal par habitant au-delà du seuil ainsi fixé ; qu'il est spécifié cependant par le cinquième alinéa de l'article L. 263-4 que le prélèvement ne peut excéder 5 p. 100 du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune ;

18. Considérant que l'article L. 263-15 détermine, dans un paragraphe I, les catégories de communes qui bénéficient d'une attribution du fonds, à l'effet de tenir compte de l'insuffisance de leurs ressources fiscales et des charges particulièrement élevées qu'elles supportent ; que le paragraphe II de l'article L. 263-15 fixe les critères généraux de répartition des ressources du fonds ;

19. Considérant que l'article L. 263-16 du code des communes dispose que le Gouvernement présente annuellement au comité d'élus institué par l'article L. 263-13 un rapport qui retrace les actions entreprises par les communes ayant bénéficié du fonds de solidarité ;

20. Considérant que les auteurs des saisines font grief à l'article 14 de la loi de méconnaître aussi bien le principe d'égalité que le principe de libre administration des collectivités territoriales ; que les sénateurs auteurs de la seconde saisine estiment, en outre, que cet article viole les dispositions de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;

(...)

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

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

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

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

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

31. Considérant toutefois que le prélèvement sur les ressources fiscales d'une collectivité territoriale dans le but d'accroître les ressources d'autres collectivités territoriales doit être défini avec précision quant à son objet et sa portée et qu'il ne saurait avoir pour conséquence d'entraver la libre administration des collectivités territoriales concernées ;

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

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

34. Considérant toutefois que l'article 16 de la loi énonce, dans son paragraphe I, que les dispositions de l'article L. 263-14 du code des communes qui instituent le prélèvement sur les ressources fiscales n'entreront en vigueur qu'à compter du 1er janvier 1992 ; que si, dans son paragraphe II, l'article 16 prévoit l'attribution dès 1991 aux communes remplissant les conditions définies à l'article L. 263-15 du code des communes de prêts alloués par la Caisse des dépôts et consignations dans la limite d'une enveloppe globale de 300 millions de francs, le remboursement ultérieur de ces prêts par le fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France est échelonné sur six années et s'impute par priorité sur les ressources de ce fonds ; qu'à compter de 1992, si l'application des dispositions conjuguées des articles 7, 10 et 14 de la loi conduira, dans les limites déterminées par celle-ci, à un accroissement des charges de quelques communes, cette situation ne concernera que des communes dont le potentiel fiscal par habitant est très élevé ; que, dans ces conditions, ni dans l'immédiat, ni à terme, il n'en résultera une entrave à la libre administration de la collectivité communale ;

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

– **Décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990 - Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux**

(...)

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

7. 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 ;

8. 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." ;

9. 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'État, 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" ;

10. 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 déferée ;

11. 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 ;

12. 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 directs 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 ;

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

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

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