

SEANCE DU VENDREDI 13 NOVEMBRE 1970

COMPTE-RENDU

-

La séance est ouverte à 10 h 20 en présence de tous les membres du Conseil à l'exception de M. CASSIN, excusé.

M. le Président PALEWSKI informe le Conseil que l'ordre du jour appelle, en premier lieu, l'examen, en application de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, des dispositions de l'article 66.II de la loi d'orientation foncière (n° 67-1253 du 30 décembre 1967) en tant que ces dispositions désignent, en prévoyant l'intervention d'un décret, l'autorité compétente pour autoriser, au nom de l'Etat, une commune à percevoir, sur demande de son Conseil municipal, la taxe locale d'équipement à un taux supérieur à 3 % et inférieur ou égal à 5 %.

M. WALINE, rapporteur, indique tout d'abord que la question précise qui est soumise au Conseil ne lui paraît pas soulever de grandes difficultés du point de vue juridique bien qu'elle en ait soulevée dans la pratique. Il s'agit en effet de la taxe locale d'équipement perçue par les communes sur les ensembles immobiliers nouveaux. Au début les communes équipant de nouveaux quartiers ont été très tentées de faire payer les équipements nécessaires à ces quartiers aux promoteurs et aux constructeurs. Il en est résulté de véritables marchandages à l'occasion de l'approbation des conventions ou des cahiers des charges. D'où l'intervention du législateur pour fixer la marge d'action possible pour les municipalités.

Dans un premier temps, il fut institué par l'article 8 de la loi du 19 décembre 1963 une taxe de "... régularisation des valeurs foncières" mais cette taxe, en raison de sa complexité, ne fut pratiquement jamais établie.

C'est pourquoi en 1967 fut créée la taxe locale d'équipement qui a donné lieu elle-même à de nombreuses difficultés car elle était fondée sur des bases trop compliquées qui furent simplifiées par la loi n° 69-1263 du 31 décembre 1969, d'autres textes venant exempter de cette taxe un certain nombre de constructions ladite taxe étant due par le constructeur et non par le propriétaire.

.../.

Le taux de cette taxe est en principe de 1 % de la valeur de l'ensemble immobilier. Toutefois les communes peuvent porter ce taux jusqu'à 3 % et même jusqu'à 5 % mais dans ce cas il doit être fixé par décret pris sur proposition du conseil municipal.

La grande majorité des communes s'est contentée de percevoir une taxe égale à 1 % de la valeur des ensembles immobiliers. Toutefois, beaucoup de communes ont choisi un taux de 3 % et des conseils municipaux ont d'ailleurs été surpris de constater l'importance des recettes ainsi perçues. La fixation au taux supérieur a d'ailleurs généralement provoqué la fuite des constructeurs d'où le désir des conseils municipaux de revenir à un taux moins élevé, cette mesure ne pouvant toutefois intervenir avant un délai de trois ans.

Enfin, une centaine de communes ont demandé au Gouvernement, qui est très réticent, de prendre un décret fixant le taux à 5 %. Le Gouvernement souhaiterait que ce taux soit fixé non plus par lui mais par les préfets, sous la forme d'arrêtés préfectoraux. Toutefois, l'intervention d'un décret pris sur la demande du conseil municipal est prévue par la loi du 30 décembre 1967 d'où la nécessité de saisir le Conseil constitutionnel afin qu'il reconnaisse le caractère réglementaire de cette disposition.

Les mots "par décret" signifient d'une part que le conseil municipal ne peut fixer seul un taux supérieur à 3 % et d'autre part que le législateur a délégué son pouvoir au Gouvernement.

L'indépendance des communes est donc atteinte par ce texte mais c'est le texte même de la loi de 1967 qui contient cette atteinte à l'autonomie de la commune. Jusqu'à présent le Conseil a toujours jugé qu'une telle démarche, était réglementaire (Décisions des 12 décembre 1967, Rec. page 39 et 9 juillet 1970 et, surtout, décision du 27 février 1969, Rec. page 21).

En fait les préfets auront des instructions précises du Ministre pour la fixation des taux de la taxe locale d'équipement et dans la pratique rien ne sera changé pour les communes sinon que les délais seront raccourcis.

.../.

Mais les dispositions soumises au Conseil posent une autre question dans la mesure où il s'agit de la détermination du taux d'un impôt. Toutefois là encore la dérogation à la règle selon laquelle de telles dispositions ressortissent du domaine législatif est faite par la loi puisque c'est celle-ci qui précise que le Gouvernement sera autorisé à dépasser le taux de 3 %.

Il n'y a donc là encore aucune difficulté.

Le seul problème qui reste est un problème de rédaction : fallait-il s'attacher dans la décision à ne traiter que des dispositions de l'article 34 relatives à l'autonomie communale ou, au contraire, traiter aussi des dispositions concernant les impositions.

M. WALINE a préféré consacrer un considérant à chacune de ces questions car il estime que le Conseil n'a pas à établir de hiérarchie entre les diverses dispositions de l'article 34.

M. le Président PALEWSKI, après avoir remercié le rapporteur, se déclare favorable à la solution qu'il a proposée.

M. LUCHAIRE a un léger scrupule car il pense que le Gouvernement, en vertu de la loi, n'autorise par la commune à fixer la taxe locale d'équipement à un taux supérieur à 3 % mais fixe lui-même le taux. En effet la loi d'orientation foncière ne dit pas que le taux fixé par décret est obligatoirement celui proposé par le conseil municipal.

Lorsqu'il s'agit d'une demande d'autorisation en cas de silence du Gouvernement l'autorisation est implicite. Or, ici, il faut que le taux soit fixé expressément par décret ce qui n'est pas la même chose qu'une approbation. Or la tutelle se limitant aux approbations, on ne se trouve donc pas, en l'espèce, en présence d'une mesure de tutelle, toute décision prise par une autorité sur la demande d'une autre ne pouvant être considérée comme une telle mesure.

M. WALINE pense qu'il s'agit bien de tutelle et qu'en fait, le Préfet conseillera le maire sur le taux qu'il doit proposer pour que celui-ci soit accepté.

.../.

M. CHATENET ne sait si du point de vue juridique on est en présence d'une mesure de tutelle ou non car il est difficile de donner un sens strict au mot tutelle. Mais pour les faits, il pense que lorsqu'il s'agit de refuser le taux proposé par la commune le préfet décidera seul et que dans les autres cas il en réfèrera au ministre.

M. WALINE propose, pour donner satisfaction à M. LUCHAIRE, de supprimer le mot tutelle dans la décision.

M. LUCHAIRE pense qu'il serait également préférable de mieux montrer que la solution donnée par le Conseil pourrait être différente si les dispositions qui lui sont soumises faisaient référence à un décret en Conseil d'Etat plutôt qu'à un décret simple.

M. WALINE donne alors lecture du projet de décision ci-après :

"LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Saisi le 29 octobre 1970 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 des dispositions de l'article 66.II de la loi d'orientation foncière n° 67-1253 du 30 décembre 1967 mais en tant seulement que ces dispositions désignent, en prévoyant l'intervention d'un décret, l'autorité compétente pour autoriser, au nom de l'Etat, une commune à percevoir, sur demande de son conseil municipal, la taxe locale d'équipement à un taux supérieur à 3 % et inférieur ou égal à 5 % ;

Vu la Constitution, notamment ses articles 34, 37, 62 et 72, alinéas 2 et 3 ;

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

Vu la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 notamment son article 66.II ;

.../.

Considérant, d'une part, que si l'article 34 de la Constitution réserve à la loi le soin de fixer les règles concernant ; "l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature", il appartient au pouvoir réglementaire d'édicter les mesures d'application qui sont nécessaires à la mise en œuvre de ces règles ; que dans la mesure où les dispositions soumises au Conseil tendent seulement à désigner l'autorité compétente, en vertu de la loi, pour autoriser, au nom de l'Etat, une commune à percevoir une taxe locale d'équipement d'un taux supérieur à 3 % et inférieur ou égal à 5 %, les dites dispositions n'ont pour objet que d'édicter des mesures d'application nécessaires à la mise en œuvre des règles énoncées ci-dessus ;

Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution la loi détermine les principes fondamentaux "de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources" ; qu'aux termes de l'article 72 : "les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi.

Dans les départements et les territoires, le Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois".

Considérant qu'il résulte de ces dispositions que, si la détermination du régime de la tutelle administrative qui s'exerce sur les collectivités locales, relève de la loi, il appartient au pouvoir réglementaire de répartir dans les limites ainsi tracées les attributions de cette tutelle entre les diverses autorités susceptibles de l'exercer ;

Considérant que dans la mesure où les dispositions de l'article 66.II de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 ont pour effet d'attribuer à l'Etat la compétence, pour autoriser, sur la demande du conseil municipal, une commune à percevoir la taxe locale d'équipement à un taux supérieur à 3 % et inférieur ou égal à 5 % de la valeur de l'ensemble immobilier, elles mettent en cause les principes fondamentaux ci-dessus rappelés et ont donc le caractère législatif ; mais que, dans la mesure où, en attribuant au Gouvernement compétence pour exercer cette tutelle par décret simple, elles tendent, ainsi qu'il est indiqué ci-dessus

.../.

à désigner l'autorité qui doit exercer, au nom de l'Etat, les attributions relevant de la compétence qui appartient à celui-ci en vertu de la loi, les dites dispositions ne mettent pas en cause les principes fondamentaux ci-dessus rappelés non plus qu'aucun des autres principes fondamentaux ni aucune des règles que les articles 34 et 72 de la Constitution ont placés dans le domaine de la loi ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions soumises au Conseil ressortissent à la compétence du pouvoir réglementaire ;

D E C I D E :

Article premier.- Les dispositions susvisées de l'article 66.II de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 ont le caractère réglementaire en tant seulement que ces dispositions désignent, en prévoyant l'intervention d'un décret, l'autorité habilitée à exercer, au nom de l'Etat, les attributions définies par les dispositions dudit article.

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

Sur proposition de M. LUCHAIRE, il est décidé de préciser dans le premier et dans l'avant dernier considérants que l'Etat n'autorise pas les communes à percevoir la taxe locale d'équipement à un taux supérieur à 3 % mais qu'il fixe ce taux.

Il est également décidé, à la demande de M. LUCHAIRE de supprimer le quatrième considérant ainsi que le mot tutelle dans l'avant dernier considérant non sans que M. CHATENET ait fait observer que s'il ne s'agit pas de tutelle il s'agit de rapport hiérarchique qui fait du maire un agent de l'Etat soumis au préfet.

La décision ainsi modifiée est adoptée.

...../.

Avant de passer à l'examen des affaires suivantes M. le Président PALEWSKI rappelle que dès l'annonce de la mort du Général de GAULLE il avait télégraphié à Madame de GAULLE pour lui faire part de l'affliction des membres du Conseil et demande au Conseil d'observer une minute de silence.

Le Conseil aborde ensuite l'examen des requêtes déposées par M. PAYSA et par M. BOURGEOIS contre l'élection à l'Assemblée nationale de M. CHABAN-DELMAS qui a eu lieu le 20 septembre 1970 dans la deuxième circonscription de la Gironde.

M. PAOLI, rapporteur, pose tout d'abord la question de la recevabilité de la requête de M. PAYSA. Ce requérant en effet n'est pas électeur dans la circonscription où s'est déroulée l'élection. Il prétend avoir fait acte de candidature mais en fait s'est contenté de faire part de cette intention au préfet, avant l'ouverture des délais réglementaires, en réclamant les imprimés nécessaires à une déclaration de candidature. Ces imprimés ont été adressés à M. PAYSA qui ne les a pas renvoyés à la préfecture. Dans ces conditions le rapporteur estime que la requête est irrecevable, une simple déclaration d'intention ne pouvant être considérée comme un acte de candidature au sens de l'article 33 de l'ordonnance du 7 novembre 1958.

Le Conseil approuve cette solution et donne son accord au projet de décision présenté par M. PAOLI.

Le rapporteur aborde ensuite l'examen de la requête de M. BOURGEOIS pour lequel se pose également un problème de recevabilité puisque le requérant n'était pas non plus électeur dans la circonscription où a eu lieu l'élection mais remplaçant d'un candidat qui s'est d'ailleurs désisté, toutefois hors des délais réglementaires. Le code électoral faisant nettement la différence entre candidat et remplaçant et le droit de contester une élection étant réservé aux candidats la question se pose de savoir si ce mot englobe également les remplaçants. Le rapporteur pense que la réponse peut être affirmative compte tenu notamment du fait que le suppléant a un intérêt évident à pouvoir contester l'élection. La question avait d'ailleurs déjà été tranchée en ce sens par la commission constitutionnelle provisoire (A.N. Seine, 31e circ. Rec. p. 96).

..../.

Le rapporteur examine ensuite au fond les griefs invoqués par M. BOURGEOIS et conclut à leur rejet.

M. LUCHAIRE se déclare favorable à la recevabilité de la requête, les remplaçants étant élus, aux termes de la loi, ils ont donc été nécessairement candidats. M. LUCHAIRE pense qu'il serait souhaitable de viser dans la décision l'article 38 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 qui permet l'examen de certaines affaires sans instruction préalable.

Après quelques modifications la décision est adoptée.

M. PAOLI présente ensuite son rapport sur la requête présentée par M. TAIX contre la proclamation de M. VALADE en qualité de remplaçant de M. CHABAN-DELMAS comme député de la deuxième circonscription de la Gironde. M. TAIX allègue qu'aux termes de l'article L.O. 176 du code électoral le remplacement ne peut avoir lieu que dans le cas "d'acceptation de fonctions gouvernementales" ; M. CHABAN-DELMAS étant resté Premier ministre n'a pas accepté ces fonctions puisqu'il y avait été nommé antérieurement à son élection.

Le rapporteur conclut à l'incompétence du Conseil pour examiner une telle requête qui ne porte pas sur la régularité d'une élection, seul cas prévu par l'article 59 de la Constitution et la loi organique du 7 novembre 1958 qui règlementent strictement les attributions du Conseil en matière électorale.

M. LUCHAIRE fait observer qu'il est gênant de prendre une décision "à la sauvette", sans instruction préalable dans une affaire dont la presse et la doctrine se sont emparées (articles de M. VEDEL dans "Le Monde" et de M. CHARNAY dans la "Revue de droit public").

M. LUCHAIRE souhaiterait donc que cette affaire fasse l'objet d'une instruction normale.

M. CHATENET remarque qu'il n'y a pas eu d'instruction "à la sauvette" la section ayant très scrupuleusement examiné l'affaire.

M. le Président PALEWSKI rappelle que l'importance que la presse donne à une affaire ne doit en aucune manière influencer le Conseil.

M. LUCHAIRE répond qu'il se place sur le plan de la gravité de l'affaire.

La Constitution a donné au Conseil constitutionnel le contrôle de l'exercice du mandat parlementaire en lui permettant d'apprécier successivement la régularité de l'élection, les inéligibilités entraînant la déchéance ainsi que les cas d'incompatibilité. Il reste une quatrième situation qui peut se présenter c'est le cas de la régularité de la proclamation d'un suppléant. Si le Conseil abdique sa compétence pour statuer sur ce point il ne remplit pas la mission que lui a donnée la Constitution de vérifier la validité d'un mandat. Ce pouvoir ne peut être laissé à l'Assemblée qui d'ailleurs ne le détient pas. Il s'agit donc bien d'une affaire grave.

Pour M. WALINE il n'y a pas de point de fait à établir ou à discuter. M. TAIX a développé ses arguments juridiques et un supplément d'instruction n'apporterait rien et ne pourrait d'ailleurs profiter qu'à MM. CHABAN-DELMAS et VALADE. Dès lors, un supplément d'instruction n'apparaît pas nécessaire.

M. le Président PALEWSKI rappelle que tel était le sentiment de la section et met aux voix la proposition de celle-ci tendant à l'examen immédiat de l'affaire sans autre mesure d'instruction.

Cette proposition est approuvée par six voix (MM. PALEWSKI, MONNET, WALINE, ANTONINI, SAINTENY et CHATENET).

M. WALINE regrette que le Conseil ne soit pas compétent.

M. le Président PALEWSKI pense que le véritable problème est celui du remplacement des parlementaires devenus ministres mais que le Conseil n'est pas saisi de ce problème.

M. LUCHAIRE pense que sous prétexte de remplacement le ministre de l'Intérieur et le président de l'Assemblée nationale pourraient faire ce qu'ils voudraient sans aucun contrôle.

M. LUCHAIRE déplore cette notion restrictive au rôle du Conseil. Sous la quatrième République le remplacement jouait parfois lors des élections à la représentation proportionnelle et les assemblées pouvaient alors vérifier si le mécanisme du remplacement avait bien joué. Cette compétence a dû être transférée au Conseil car les compétences du Conseil constitutionnel doivent être considérées comme des blocs parmi lesquels il y a le contrôle de la régularité du mandat parlementaire.

M. DUBOIS constate qu'il y a un vide dans la répartition des compétences et qu'en cas d'erreur de nom, par exemple, une personne pourrait être proclamée député alors qu'elle n'a pas été élue comme remplaçant.

M. CHATENET observe que l'opération de remplacement est tout à fait distincte de l'élection, que le Conseil a compétence pour examiner la régularité de celle-ci mais que cette compétence ne va pas au delà.

M. PAOLI donne lecture du projet de décision.

M. LUCHAIRE propose de viser l'article 38 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 et de rejeter la requête pour le seul motif qu'elle est tardive, ce qui justifierait la procédure rapide.

M. CHATENET répond qu'alors l'affaire semblerait avoir été examinée à la sauvette et M. PAOLI ajoute que si le Conseil s'estime compétent pour examiner la régularité des remplacements il ne peut y avoir de délai pour le dépôt des recours contre ceux-ci puisqu'ils peuvent intervenir à tout moment.

De plus, l'examen de la compétence précède toujours celui de la recevabilité.

M. CHATENET pense d'ailleurs qu'on ne peut répondre sur l'accessoire sans répondre sur le principal et M. WALINE partage cet avis.

Il en est ainsi décidé et la décision est adoptée.

La séance est levée à 12 h.45.

Les originaux des décisions seront annexés au présent compte rendu.