

Conseil constitutionnel

Décision n° 2004-500 DC

Loi organique

prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à
l'autonomie financière des collectivités territoriales

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel ©2004

Sommaire

<u>PARTIE I : NORMES DE REFERENCE</u>	<u>4</u>
<u>PARTIE II : JURISPRUDENCE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL</u>	<u>10</u>
<u>PARTIE III : EXAMEN PAR ARTICLE</u>	<u>24</u>
<u>PARTIE IV : UN POINT SUR LES DISPOSITIONS A NORMATIVITE INCERTAINE.....</u>	<u>30</u>

PARTIE I : NORMES DE REFERENCE 4

CONSTITUTION DE 1958 4

Titre V Des rapports entre le Gouvernement et le Parlement4

- Article 39 4

- Article 46 4

Titre XII Des collectivités territoriales 5

- Article 72. 5

- Article 72-1. 5

- Article 72-2. 6

- Article 72-3. 6

- Article 72-4. 6

- Article 73. 7

- Article 74 7

- Article 74-1. 8

- Article 75. 8

Titre XIII Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie..... 9

- Article 76. 9

- Article 77. 9

PARTIE II : JURISPRUDENCE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL 10

A – Les ressources des collectivités territoriales (après la révision constitutionnelle de 2003) 10

Libre disposition des ressources (article 72-2, alinéa 1^{er}) 10

Impositions de toutes natures (article 72-2, alinéa 2)..... 11

Notion de part déterminante (article 72-2, alinéa 3) 11

Transfert, création et extension de compétences (article 72-2, alinéa 4)..... 12

Péréquation (article 72-2, alinéa 5) 14

B - L'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales (avant la révision constitutionnelle de 2003)..... 15

- *Décision n° 87-237 DC du 30 décembre 1987 : Loi de finances pour 1988*..... 15

- *Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990 : Loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement*..... 16

- *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*..... 17

- *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,*

<i>réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes</i>	17
- <i>Décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991 : Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier</i>	19
- <i>Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995 : Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire</i>	19
- <i>Décision n° 98-402 DC du 25 juin 1998 : Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier</i>	19
- <i>Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998 : Loi de finances pour 1999</i>	20
- <i>Décision n° 2000-432 DC du 12 juillet 2000 : Loi de finances rectificative pour 2000</i>	21
- <i>Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000 : Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains</i>	21
- <i>Décision n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000 : Loi de finances pour 2001</i>	22
- <i>Décision n° 2001-447 DC du 18 juillet 2001 : Loi relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie</i> ...	23
- <i>Décision n° 2000-464 DC du 27 décembre 2002 : Loi de finances pour 2003</i>	23

PARTIE III : EXAMEN PAR ARTICLE 24

A - Procédure d'adoption de la loi organique 24

- <i>Décision n° 2003-478 DC du 30 juillet 2003 : Loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales</i>	24
- <i>Décision n° 2003-482 DC du 30 juillet 2003 : Loi organique relative au référendum local</i>	24

B - Article 2 : catégories de collectivités territoriales 25

1 - Général.....	25
- <i>Décision n° 82-138 DC du 25 février 1982 : Loi portant statut particulier de la région de Corse</i>	25
- <i>Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991 : Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse</i>	25
- <i>Décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002 : Loi relative à la Corse</i>	25
2 – Provinces de Nouvelles-Calédonie.....	26
- <i>Décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999 : Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie</i>	26
- <i>Décision n° 99-409 DC du 15 mars 1999 : Loi relative à la Nouvelle-Calédonie</i>	26
- <i>Décision n° 2003-482 DC du 30 juillet 2003 : Loi organique relative au référendum local</i>	26

C - Article 4 : Définition du ratio d'autonomie financière et de la part déterminante 28

Rapport du Conseil économique et social.....	28
- <i>Annexe 2 : La détérioration du lien fiscal</i>	28
- <i>Annexe 3 : Évolution des concours de l'État aux collectivités locales</i>	29

**PARTIE IV : UN POINT SUR LES DISPOSITIONS A NORMATIVITE
INCERTAINE..... 30**

A- Clarté de la loi et incompétence négative du législateur.....	30
- Décision n° 99-423DC du 13 janvier 2000 : Loi relative à la réduction négociée du temps de travail.....	30
- Décision n° 2000-435DC du 7 décembre 2000 : Loi d'orientation pour l'outre-mer.....	30
- Décision n° 2001-455DC du 12 janvier 2002 : Loi de modernisation sociale	31
- Décision n° 2003-475DC du 24 juillet 2003 : Loi portant réforme de l'élection des sénateurs	31
B- Normativité incertaine.....	32
1 – Jurisprudence constitutionnelle.....	32
- Décision n° 82-142 DC du 27 juillet 1982 : Loi portant réforme de la planification.....	32
- Décision n° 2002-460 DC du 22 août 2002 : Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure	32
2 – Autres documents.....	33
- Art. 1 ^{er} de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives	33
- Circulaire du Premier ministre du 25 mai 1988 relative à la méthode de travail du Gouvernement.....	33
ANNEXES.....	33
1 - Absence de normativité ou normativité incertaine de la loi.....	33
2 - Clarté, accessibilité, intelligibilité et incompétence négative.....	33

Partie I : Normes de référence

CONSTITUTION DE 1958

Titre V Des rapports entre le Gouvernement et le Parlement

- Article 39

L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.

Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. « Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. »¹

- Article 46

Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes.

Le projet ou la proposition n'est soumis à la délibération et au vote de la première assemblée saisie qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt.

La procédure de l'article 45 est applicable. Toutefois, faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres.

Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après la déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution.

¹Modifiée par la loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996, article 2

Titre XII Des collectivités territoriales

- Article 72.²

Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

- Article 72-1.³

La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.

Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité.

Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi.

²Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, article 5. Ancienne rédaction :

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.

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

³Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, article 6

- Article 72-2.⁴

Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en oeuvre.

Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.

- Article 72-3.⁵

La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité.

La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régies par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer, et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités.

Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII.

La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises.

- Article 72-4.⁶

Aucun changement, pour tout ou partie de l'une des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3, de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74, ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli dans les conditions prévues à l'alinéa suivant. Ce changement de régime est décidé par une loi organique.

Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif. Lorsque la consultation porte sur un changement prévu à l'alinéa précédent et est organisée sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

⁴Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, article 7

⁵Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, article 8

⁶Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, article 8

- Article 73.⁷

Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées par la loi.

Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées par la loi à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi.

Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.

La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion.

Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités.

- Article 74.⁸

Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République.

Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe :

- les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;
- les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'État ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ;

⁷Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, article 9. Ancienne rédaction :

Le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière.

⁸Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, article 10. Ancienne rédaction :

Les territoires d'outre-mer de la République ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République.

Les statuts des territoires d'outre-mer sont fixés par des lois organiques qui définissent, notamment, les compétences de leurs institutions propres, et modifiés, dans la même forme, après consultation de l'assemblée territoriale intéressée.

Les autres modalités de leur organisation particulière sont définies et modifiées par la loi après consultation de l'assemblée territoriale intéressée.

ancien article 74 avant la Loi constitutionnelle n°92-554 du 25 juin 1992, article 3: *Les Territoires d'outre-mer de la République ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République. Cette organisation est définie et modifiée par la loi après consultation de l'assemblée territoriale intéressée.*

- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;
- les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.

La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :

- le Conseil d'État exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi ;
- l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ;
- des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ;
- la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques.

Les autres modalités de l'organisation particulière des collectivités relevant du présent article sont définies et modifiées par la loi après consultation de leur assemblée délibérante.

- Article 74-1.⁹

Dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement peut, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État, étendre par ordonnances, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure.

Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication. Elles deviennent caduques en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de dix-huit mois suivant cette publication.

- Article 75.

Les citoyens de la République qui n'ont pas le statut civil de droit commun, seul visé à l'article 34, conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé.

- Article 76. - (abrogé)¹⁰

⁹Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, article 11

¹⁰Loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995, article 12. Ancienne rédaction : «Les territoires d'outre-mer peuvent garder leur statut au sein de la République.

S'ils en manifestent la volonté par délibération de leur assemblée territoriale prise dans le délai prévu au premier alinéa de l'article 91, ils deviennent soit département d'outre-mer de la République, soit groupés ou non entre eux, États membres de la communauté.»

Titre XIII Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie¹¹

- Article 76.

Les populations de la Nouvelle-Calédonie sont appelées à se prononcer avant le 31 décembre 1998 sur les dispositions de l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998 et publié le 27 mai 1998 au *Journal officiel de la République française*.

Sont admises à participer au scrutin les personnes remplissant les conditions fixées à l'article 2 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988.

Les mesures nécessaires à l'organisation du scrutin sont prises par décret en Conseil d'État délibéré en conseil des ministres.

- Article 77.

Après approbation de l'accord lors de la consultation prévue à l'article 76, la loi organique, prise après avis de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, détermine, pour assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies par cet accord et selon les modalités nécessaires à sa mise en œuvre :

- les compétences de l'État qui seront transférées, de façon définitive, aux institutions de la Nouvelle-Calédonie, l'échelonnement et les modalités de ces transferts, ainsi que la répartition des charges résultant de ceux-ci ;
- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie et notamment les conditions dans lesquelles certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante pourront être soumises avant publication au contrôle du Conseil constitutionnel ;
- les règles relatives à la citoyenneté, au régime électoral, à l'emploi et au statut civil coutumier ;
- les conditions et les délais dans lesquels les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté.

Les autres mesures nécessaires à la mise en œuvre de l'accord mentionné à l'article 76 sont définies par la loi.

¹¹ Rétabli par la loi constitutionnelle n°98-610 du 20 juillet 1998.

Partie II : Jurisprudence du Conseil constitutionnel

A – Les ressources des collectivités territoriales (après la révision constitutionnelle de 2003)

Libre disposition des ressources (article 72-2, alinéa 1^{er})

- La Constitution

Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Aux termes du premier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi ». Par elle-même, cette disposition n'interdit nullement au législateur d'autoriser l'État à verser aux collectivités territoriales des subventions dans un but déterminé .

(Décision n° 2003-474 DC, 17 juillet 2003, cons. 15, p. 389)

En disposant que les dépenses liées à l'organisation du référendum constituent une dépense obligatoire de la collectivité territoriale qui a décidé d'y recourir, l'article L.O. 1112-5 du code général des collectivités territoriales ne porte pas atteinte au principe de libre disposition des ressources des collectivités territoriales, tel qu'il est précisé par le premier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution.

(Décision n° 2003-482 DC, 30 juillet 2003, cons. 10, p. 414)

Si, en vertu des articles 72 et 72-2 de la Constitution, les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus » et « bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement », chacune d'elles le fait « dans les conditions prévues par la loi ».

En vertu de l'article 15 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, « les collectivités territoriales de la République et les établissements publics sont tenus de déposer au Trésor toutes leurs disponibilités ». Aux termes de l'article 26 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, rendu applicable à compter du 1er janvier 2004 par son article 65 : « Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'Etat ».

La loi déferée prévoit que les collectivités territoriales et leurs établissements publics devront informer l'Etat avant toute opération affectant le compte du Trésor. Cette obligation d'information préalable a pour objet, grâce à une meilleure anticipation des opérations importantes affectant le compte du Trésor, d'améliorer la gestion de la trésorerie de l'Etat en utilisant de façon plus active les fonds déposés auprès de lui par les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Ce faisant, elle participe au bon usage des deniers publics, qui est une exigence de valeur constitutionnelle. Elle doit également permettre d'éviter que le solde du compte du Trésor puisse être débiteur, et de respecter ainsi l'article 101 du Traité instituant la Communauté européenne. Le législateur a opéré, entre les objectifs ainsi définis et les principes de « libre administration » et de « libre disposition des ressources » invoqués par les requérants, une conciliation qui n'apparaît pas manifestement déséquilibrée.

(Décision n° 2003-489 DC, 29 décembre 2003, cons. 31 à 33, p. 487)

Impositions de toutes natures (article 72-2, alinéa 2)

- La Constitution

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Exemple : Les ressources attribuées au titre des transferts de compétences prévus par la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité sont composées d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP).

(Décision n° 2003-489 DC, 29 décembre 2003, cons.19 à 25, p. 487)

Notion de part déterminante (article 72-2, alinéa 3)

- La Constitution

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en oeuvre.

Aux termes du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : « Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre ». La méconnaissance de ces dispositions ne peut être utilement invoquée tant que ne sera pas promulguée la loi organique qui devra définir les ressources propres des collectivités territoriales et déterminer, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part minimale que doivent représenter les recettes fiscales et les autres ressources propres dans l'ensemble de leurs ressources.

(Décision n° 2003-489 DC, 29 décembre 2003, cons. 21, p.487)

Transfert, création et extension de compétences (article 72-2, alinéa 4)

- La Constitution

Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

L'article 60 de la loi de la loi de programme pour l'outre-mer, qui a exclusivement pour objet de contribuer au financement d'une « aide au passage » des résidents d'outre-mer qui s'ajoutera aux autres concours éventuellement consacrés au même objet par l'État, l'Union européenne et les collectivités concernées, n'a pour objet ni de créer, ni de transférer à ces dernières de nouvelles compétences au sens de l'article 72-2.

(Décision n° 2003-474 DC, 17 juillet 2003, cons. 16 et 17, p. 389)

L'article L.O. 1112-5 du code général des collectivités territoriales ne peut être regardé comme un transfert, une création ou une extension de compétences au sens du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution dès lors que le référendum local ne constitue, pour les collectivités territoriales, qu'une procédure facultative d'adoption de leurs délibérations et de leurs actes.

(Décision n° 2003-482 DC, 30 juillet 2003, cons. 10, p. 414)

L'article 5 de la loi modifiant la loi du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive permet aux services d'archéologie créés, lorsqu'elles l'ont jugé utile, par les collectivités territoriales d'établir des diagnostics d'archéologie préventive.

L'article critiqué permet aux collectivités territoriales de charger leurs services archéologiques d'établir des diagnostics d'archéologie préventive, mais ne les y oblige pas. Il ne crée ni ne transfère aux collectivités territoriales de nouvelles compétences. Le grief tiré de la violation du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution est inopérant.

(Décision n° 2003-480 DC, 31 juillet 2003, cons. 14 à 17, p. 424)

L'article 4 de la loi de décentralisation du revenu minimum d'insertion prévoit que la compensation des charges entraînées par les transferts et création de compétences est calculée, pour l'année 2004, « sur la base des dépenses engendrées par le paiement du revenu minimum d'insertion en 2003 ». Au titre des années suivantes, « la compensation sera ajustée de manière définitive au vu des comptes administratifs des départements pour 2004 ». Dans ces conditions, l'article 4 ne méconnaît, par lui-même, ni la libre administration des départements, ni le principe selon lequel tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice, ni celui selon lequel toute création de compétences est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

(Décision n° 2003-487 DC, 18 décembre 2003, cons. 12 et 13, p. 473)

L'article 4 de la loi de décentralisation du revenu minimum d'insertion renvoie à la prochaine loi de finances le soin de préciser les conditions et modalités de la compensation prévue en 2004, conformément à l'article 36 de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 aux termes duquel : « L'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances ». L'article 52 de la loi déferée prévoit qu'elle est applicable à compter du 1er janvier 2004 "sous réserve de l'entrée en vigueur à cette date des dispositions de la loi de finances mentionnée à l'article 4". Il en résulte

que, si les modalités de la compensation figurant dans la loi de finances pour 2004 étaient déclarées contraires à la Constitution, la loi déferée n'entrerait pas en vigueur. En conséquence, les moyens dirigés contre ladite compensation doivent être rejetés comme inopérants.

(Décision n° 2003-487 DC, 18 décembre 2003, cons. 14, p. 473)

Aux termes du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : « Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ».

D'une part, en transférant aux départements des recettes égales au montant des dépenses exécutées par l'Etat en 2003 au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion et de l'allocation de revenu de solidarité, la disposition critiquée respecte le principe de l'équivalence entre les charges constatées à la date du transfert et les ressources transférées. Toutefois, si les recettes départementales provenant de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers venaient à diminuer, il appartiendrait à l'Etat de maintenir un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert.

D'autre part, la disposition critiquée prévoit un mécanisme permettant d'adapter la compensation financière à la charge supplémentaire résultant, pour les départements, de la création d'un revenu minimum d'activité et de l'augmentation du nombre d'allocataires du revenu minimum d'insertion par suite de la limitation de la durée de versement de l'allocation de solidarité spécifique . Ce faisant, elle respecte le principe selon lequel toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

(Décision n° 2003-489 DC, 29 décembre 2003, cons. 22 à 25, p.487)

Péréquation (article 72-2, alinéa 5)

- La Constitution

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.

Aux termes du cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». Cet alinéa, qui a pour but de concilier le principe de liberté avec celui d'égalité par l'instauration de mécanismes de péréquation financière, n'impose pas que chaque type de ressources fasse l'objet d'une péréquation.

(Décision n° 2003-474 DC, 17 juillet 2003, cons. 18, Journal officiel du 22 juillet 2003, p. 12336)

Aux termes du cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». Cet alinéa, qui a pour but de concilier le principe de liberté avec celui d'égalité par l'instauration de mécanismes de péréquation financière, n'impose pas que chaque transfert ou création de compétences donne lieu à péréquation.

(Décision n° 2003-487 DC, 18 décembre 2003, cons. 15, Journal officiel du 19 décembre 2003, p. 21686)

L'article 52 de la loi organique est relatif au fonds intercommunal de péréquation qui reçoit une quote-part des impôts, droits et taxes perçus au profit du budget général de la Polynésie française. Il met ainsi en œuvre le dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution aux termes duquel : « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». Les ressources de ce fonds sont réparties par un comité entre les communes au prorata de leurs habitants et de leurs charges. Il est prévu que ce comité pourra décider d'attribuer une dotation affectée à des groupements de communes pour la réalisation d'opérations d'investissement ou la prise en charge de dépenses de fonctionnement présentant un intérêt intercommunal. Tant le décret en Conseil d'État qui doit fixer les modalités d'application de l'article 52, que la répartition qui sera faite du fonds intercommunal de péréquation ne devront pas méconnaître l'objectif d'égalité mentionné au dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution. Sous cette réserve, l'article 52 n'est pas contraire à la Constitution.

(Décision n° 2004-490 DC, 12 février 2004, cons. 65, Journal officiel du 2 mars 2004, p. 4227)

B - L'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales

(avant la révision constitutionnelle de 2003)

- Décision n° 87-237 DC du 30 décembre 1987 :

Loi de finances pour 1988

2. Considérant que l'article 16 prévoit qu'à compter de 1989 l'État compense les pertes de recettes supportées, l'année précédente, par les communes en raison de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties accordée aux propriétaires des terrains qui sont ensemencés, plantés ou replantés en bois, après le 31 décembre 1987 ; que, toutefois, il est précisé qu'"il n'est pas versé de compensation quand celle-ci est inférieure à un montant fixé par décret" ;

3. Considérant que les députés auteurs de la saisine soutiennent, à titre principal, que la non compensation des pertes de recettes en dessous d'un certain montant introduit une discrimination entre les communes concernées dans la mesure où ces pertes de recettes n'ont pas la même incidence pour toutes les communes et sont fonction de l'importance globale de leurs recettes ; qu'ils font valoir subsidiairement que le législateur ne pouvait laisser au pouvoir réglementaire le soin de définir la portée effective de la compensation dans un domaine qui met en cause les ressources des collectivités territoriales et, partant, leur libre administration ;

. En ce qui concerne le moyen principal :

4. Considérant qu'aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce que le législateur, lorsqu'il décide que l'État compense la perte par les communes de recettes fiscales, pose le principe d'un seuil en deçà duquel il n'y a pas lieu à compensation ; qu'il lui est loisible de prévoir la fixation de ce seuil en valeur absolue aussi bien qu'en pourcentage ;

. En ce qui concerne le moyen subsidiaire :

5. Considérant qu'en vertu 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'il appartient au pouvoir réglementaire, dans le respect des principes posés par la loi, d'assurer leur mise en oeuvre ;

6. Considérant qu'après avoir posé le principe de la compensation par l'État des pertes de recettes, l'article 16 de la loi y a apporté une limite ; qu'il ressort des débats devant le Parlement que cette limite concerne exclusivement des cotes d'imposition très faibles et est destinée à éviter que la compensation de toutes les pertes de recettes, même des plus minimes, n'entraîne un coût de gestion qui serait sans rapport avec la modicité des sommes en jeu ; que, dans ces conditions, en laissant au pouvoir réglementaire le soin de fixer le montant en deçà duquel il n'y aura pas lieu à compensation le législateur n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence au regard de l'article 34 de la Constitution;

- Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990 :

Loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement

14. Considérant que l'article 7 de la loi définit les modalités de financement du fonds de solidarité pour le logement dont l'institution, les missions et les modes d'intervention font l'objet de l'article 6 ; qu'il ressort du premier alinéa de l'article 7 que le financement de ce fonds "est assuré par l'État et le département" ; qu'aux termes du deuxième alinéa du même article "la participation du département est au moins égale à celle de l'État" ; que le troisième alinéa prévoit que "la région, les communes et les caisses d'allocations familiales ainsi que les autres partenaires visés à l'article 3 peuvent également participer volontairement au financement de ce fonds" ;

15. Considérant que ces dispositions sont critiquées en ce que le département va devoir inscrire à son budget une dépense nouvelle sans pouvoir en maîtriser le montant, ce qui peut le contraindre à renoncer à ses propres priorités budgétaires ; qu'ainsi, **le mode de financement du fonds risque de vider de toute substance l'autonomie financière du département et par là même son autonomie de décision ;**

16. Considérant que sur le fondement des dispositions précitées des articles 34 et 72 de la Constitution, **le législateur peut définir des catégories de dépenses qui revêtent pour une collectivité territoriale un caractère obligatoire ; que toutefois, les obligations ainsi mises à la charge d'une collectivité territoriale doivent être définies avec précision quant à leur objet et à leur portée et ne sauraient méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales ni entraver leur libre administration ;**

17. Considérant que la portée des obligations financières incombant au département en vertu du deuxième alinéa de l'article 7 de la loi doit être appréciée en fonction tant du contenu propre de cet article que des autres dispositions de la loi ;

18. Considérant qu'aux termes de l'article 5 de la loi "des conventions passées entre les partenaires mentionnés à l'article 3 précisent les modalités de mise en oeuvre du plan départemental et définissent annuellement les conditions de financement des dispositifs qu'il prévoit" ;

19. Considérant qu'en vertu du premier alinéa de l'article 6, le fonds de solidarité pour le logement a pour mission d'accorder des aides financières telles que cautions, prêts, garanties et subventions à des personnes ou familles défavorisées qui entrent dans un logement locatif ou qui, étant locataires, se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement du loyer et des charges ; que selon le deuxième alinéa de l'article 6, le fonds de solidarité prend en charge les mesures d'accompagnement social nécessaires à l'installation ou au maintien dans un logement des personnes bénéficiant du plan départemental ; qu'il peut, suivant le même alinéa, accorder une garantie financière aux associations qui mettent un logement à la disposition des personnes ou familles défavorisées ou qui leur accordent une garantie ; qu'il est spécifié au quatrième et dernier alinéa de l'article 6 que le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées définit les modalités de gestion ainsi que les conditions d'intervention du fonds de solidarité pour le logement "dont le fonctionnement et le financement font l'objet de conventions telles qu'elles sont prévues à l'article 5." ;

20. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions et notamment du rôle qui incombe dans la mise en oeuvre du plan départemental à des conventions auxquelles le département sera partie, qu'en prévoyant que la contribution du département au financement du fonds de solidarité pour le logement sera au moins égale à celle de l'État, le législateur n'a pas porté atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales ;

- 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

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 ;

- 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

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° 91-298 DC du 24 juillet 1991 :

Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier

36. 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;

37. 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 ;

38. 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 ;

- 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 :

35. 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 ;

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

37. 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° 98-402 DC du 25 juin 1998 :

Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier

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° 98-405 DC du 29 décembre 1998 :

Loi de finances pour 1999

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 ;

(...)

. 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 ;

- Décision n° 2000-432 DC du 12 juillet 2000 :

Loi de finances rectificative pour 2000

3. Considérant que les sénateurs requérants soutiennent que ces dispositions porteraient atteinte à plusieurs titres au principe de libre administration des collectivités territoriales affirmé à l'article 72 de la Constitution ; qu'ils allèguent, en premier lieu, que " la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation ampute de 22,5 % les recettes de fiscalité directe perçues par les régions et de 7,2 % leurs recettes totales hors emprunt " ; qu'ils soutiennent, en deuxième lieu, que cette suppression n'est que partiellement compensée par l'Etat, la compensation étant indexée sur la dotation globale de fonctionnement dont la progression depuis 1990 a été plus faible que celle des bases de la taxe d'habitation ; qu'enfin, ils font valoir que la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation ajoute ses effets à ceux de la réforme de la taxe professionnelle résultant de la loi de finances pour 1999 et qu'" il convient de fixer une limite au remplacement des impôts locaux par des dotations de l'Etat, dès lors que la capacité de mobilisation autonome des ressources est un élément de la libre administration des collectivités territoriales " ;

4. 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 ;

5. Considérant, toutefois, que **les règles posées par la loi sur le fondement de ces dispositions ne sauraient avoir pour effet de diminuer les ressources globales des collectivités territoriales ou de réduire la part des recettes fiscales dans ces ressources au point d'entraver leur libre administration ;**

6. Considérant qu'en contrepartie de la suppression, à compter de 2001, de la part régionale de la taxe d'habitation, la loi prévoit une compensation, par le budget de l'Etat, de la perte de recettes supportée par les régions ; qu'il est précisé au 2 du I de l'article 11 que " Cette compensation est égale au produit des rôles généraux de taxe d'habitation ou de taxe spéciale d'équipement additionnelle à la taxe d'habitation émis au profit de chaque région et de la collectivité territoriale de Corse en 2000 revalorisé en fonction du taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement " et que, " à compter de 2002, le montant de cette compensation évolue chaque année comme la dotation globale de fonctionnement " ; que les dispositions critiquées, si elles réduisent de nouveau la part des recettes fiscales des régions dans l'ensemble de leurs ressources, n'ont pour effet ni de restreindre la part de ces recettes ni de diminuer les ressources globales des régions au point d'entraver leur libre administration ;

- Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000 :

Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains

. En ce qui concerne le principe de libre administration des collectivités territoriales :

- Quant au prélèvement sur les recettes fiscales des communes :

37. Considérant que les dispositions critiquées, qui n'ont pas d'effet rétroactif, ont pour finalité la réalisation de logements sociaux dans les communes où ceux-ci représentent moins de 20 % des résidences principales, mettant ainsi en oeuvre l'objectif de mixité sociale ; que le prélèvement sur les recettes fiscales des communes institué par l'article L. 302-7 nouveau du code de la construction et de l'habitation constitue une charge obligatoire pour la commune tant que celle-ci n'a pas atteint l'objectif fixé par la loi ; que les sommes correspondant à ce prélèvement sont affectées à des organismes intercommunaux, à des établissements publics fonciers ou à un fonds d'aménagement urbain, ayant pour vocation de réaliser des opérations foncières et immobilières en faveur du logement social ; qu'est ainsi institué un mécanisme de solidarité entre communes urbanisées ; que

ce prélèvement est fixé, par logement social manquant, à 1 000 francs ou à 20 % du potentiel fiscal par habitant si ce dernier est supérieur à 5 000 francs l'année de promulgation de la loi ; que, dans tous les cas, le montant total du prélèvement ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune ; qu'en outre, les dépenses exposées par la commune à des fins entrant dans l'objet de la loi peuvent être déduites du prélèvement ;

38. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le prélèvement critiqué n'a pas pour effet de réduire les ressources globales des communes ni de diminuer leurs ressources fiscales au point d'entraver leur libre administration ;

- Décision n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000 :

Loi de finances pour 2001

6. Considérant qu'en vertu de l'article 6, les personnes physiques sont exonérées, dans les conditions qu'il détermine, de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur ;

7. Considérant que, selon les requérants, cet article méconnaîtrait le principe d'égalité en traitant différemment les artisans et commerçants exerçant en nom propre et ceux ayant choisi le régime de l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée ; qu'en deuxième lieu, les dispositions de l'article 6 étant applicables à compter de la période d'imposition s'ouvrant le 1er décembre 2000, cet article aurait un effet rétroactif et conduirait l'Etat, " en l'absence de texte le prévoyant, à s'abstenir de percevoir la vignette, qui constitue une imposition de toute nature " ; qu'il est soutenu en troisième lieu qu'en réduisant l'autonomie fiscale des départements, la disposition critiquée porte atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales affirmé à l'article 72 de la Constitution ;

8. Considérant, en premier lieu, qu'au regard de l'objectif d'allègement de la fiscalité des particuliers poursuivi par le législateur, il lui était loisible, sans méconnaître le principe d'égalité, de faire bénéficier de l'exonération les seuls artisans et commerçants exerçant leur activité en nom propre ;

9. Considérant, en deuxième lieu, que le principe de non-rétroactivité des lois n'a valeur constitutionnelle, en vertu de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qu'en matière répressive ; que l'article critiqué n'édicte pas une sanction ; qu'il est loisible au législateur d'adopter des dispositions nouvelles permettant dans certaines conditions de ne pas faire application des dispositions qu'il avait antérieurement décidées, dès lors qu'il ne prive pas de garanties légales des exigences constitutionnelles ; que la date d'effet prévue en l'espèce n'est pas contraire à la Constitution ;

10. Considérant, en troisième lieu, que les dispositions critiquées, **si elles réduisent encore la part des recettes fiscales des collectivités territoriales dans l'ensemble de leurs ressources, n'ont pour effet ni de restreindre la part de ces recettes ni de diminuer les ressources globales des collectivités concernées au point d'entraver leur libre administration** ; qu'en particulier, en contrepartie des pertes de recettes des départements et de la collectivité territoriale de Corse résultant des nouvelles exonérations de taxe, l'article 6 prévoit, à la charge de l'Etat, une compensation indexée à partir de 2002 sur la dotation globale de fonctionnement ;

- Décision n° 2001-447 DC du 18 juillet 2001 :

Loi relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie

23. Considérant que les requérants font valoir que les règles de financement définies par le II du nouvel article L. 232-21 seraient affectées d'une complexité et d'une contradiction telles qu'elles porteraient atteinte tant au principe de libre administration des collectivités territoriales énoncé par l'article 72 de la Constitution qu'" à l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la loi " ;

24. Considérant que, sur le fondement des dispositions précitées des articles 34 et 72 de la Constitution, **le législateur peut définir des catégories de dépenses qui revêtent pour une collectivité territoriale un caractère obligatoire ; que, toutefois, les obligations ainsi mises à la charge d'une collectivité territoriale doivent être définies avec précision quant à leur objet et à leur portée et ne sauraient méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales ni entraver leur libre administration ;**

. En ce qui concerne le grief tiré du défaut de " pondération des critères " prévus par la loi :

25. Considérant que, selon la saisine, le législateur, s'est abstenu de préciser la pondération qu'il entendait donner à chacun des trois critères présidant au calcul du concours apporté par le Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie à chaque département ; qu'il aurait ainsi " laissé au pouvoir réglementaire le soin de déterminer la vocation de ce fonds (...), soit dans le sens d'une compensation des charges des départements, (...) soit dans le sens d'un soutien aux départements défavorisés " ;

26. Considérant qu'aux termes du troisième alinéa du II du nouvel article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles : " Le montant de ce concours est réparti annuellement entre les départements en fonction de la part des dépenses réalisées par chaque département au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie dans le montant total des dépenses au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie constaté l'année précédente pour l'ensemble des départements " ; que le montant ainsi réparti est " modulé en fonction du potentiel fiscal (...) et du nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion de chaque département " ; qu'il résulte ainsi des termes de la loi, comme de ses travaux préparatoires, que le législateur a défini un critère principal de répartition des concours versés par le Fonds, et que les deux autres critères ne servent qu'à le moduler en fonction de la situation de chaque département quant à ses ressources et à ses autres charges d'aide sociale ; que, dès lors, le législateur a suffisamment précisé, au regard des articles 34 et 72 de la Constitution, les éléments de calcul du concours que le Fonds devra verser à chaque département ;

- Décision n° 2000-464 DC du 27 décembre 2002 :

Loi de finances pour 2003

44. 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 son article 34 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 ; 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 ;**

45. Considérant que la suppression du droit de licence des débitants de boissons par la loi déferée répond à un objectif de simplification de la fiscalité indirecte ; que, selon la taille de la commune et la catégorie de la licence, le montant de ce droit varie de 3,8 à 306 euros ; qu'ainsi, eu égard au faible montant des sommes en cause, en instituant en faveur des communes une compensation globale, le législateur n'a méconnu ni le principe de libre administration des collectivités territoriales ni l'égalité entre communes ;

Partie III : Examen par article

A - Procédure d'adoption de la loi organique

- Décision n° 2003-478 DC du 30 juillet 2003 :

Loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales

2. Considérant que la loi organique prise en application des dispositions précitées a été adoptée dans le respect des règles de procédure fixées par l'article 46 de la Constitution ; qu'**en raison de sa nature, le projet de loi dont elle est issue n'avait pas à être soumis pour avis aux assemblées des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution** ; que, **du fait de son objet, qui est d'expérimenter localement des normes nouvelles dans la perspective de leur éventuelle intégration dans la législation nationale, ce projet de loi ne relevait pas davantage des prescriptions du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution** aux termes desquelles : « ... les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales... sont soumis en premier lieu au Sénat » ; que, dans ces conditions, la loi organique a été adoptée à l'issue d'une procédure conforme aux règles constitutionnelles ;

- Décision n° 2003-482 DC du 30 juillet 2003 :

Loi organique relative au référendum local

2. Considérant que la loi organique prise en application des dispositions précitées a été adoptée dans le respect des règles de procédure fixées par l'article 46 de la Constitution ; qu'**en raison de sa nature, le projet dont elle est issue n'avait pas à être soumis pour avis aux assemblées des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution** ; que, **du fait de son objet, qui est de préciser les conditions dans lesquelles sont organisées les procédures conduisant à la prise de décision dans le domaine de compétence que détiennent les collectivités territoriales, ce projet de loi devait, comme cela a été le cas, être soumis en premier lieu au Sénat**, en application des prescriptions du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution aux termes desquelles : « ... les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales... sont soumis en premier lieu au Sénat » ; que, dans ces conditions, la loi organique a été adoptée à l'issue d'une procédure conforme aux règles constitutionnelles ;

B - Article 2 : catégories de collectivités territoriales

1 - Général

- Décision n° 82-138 DC du 25 février 1982 :

Loi portant statut particulier de la région de Corse

4. Considérant, en second lieu, que la disposition de la Constitution aux termes de laquelle « toute autre collectivité territoriale est créée par la loi » n'exclut nullement la création de **catégories de collectivités territoriales qui ne comprendraient qu'une unité** ; que **telle a été l'interprétation retenue par le législateur lorsque, en métropole, il a donné un statut particulier à la ville de Paris et, outre-mer, il a créé la collectivité territoriale de Mayotte** ;

- Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991 :

Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse

28. Considérant qu'il résulte de ces diverses dispositions que **l'entrée en vigueur d'une loi instituant une nouvelle catégorie de collectivités territoriales n'est pas subordonnée à l'adoption préalable d'une loi organique** ; que si **l'article 24 de la Constitution** impose que les différentes collectivités territoriales soient représentées au Sénat, il **n'exige pas que chaque catégorie de collectivités dispose d'une représentation propre** ; [...]

- Décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002 :

Loi relative à la Corse

12. Considérant qu'aux termes de l'article 21 de la Constitution : « Le Premier ministre... assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire... » ; que, toutefois, l'article 72 de la Constitution dispose : « Les collectivités territoriales de la République... s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi » ; que **ces dispositions permettent au législateur de confier à une catégorie de collectivités territoriales le soin de définir, dans la limite des compétences qui lui sont dévolues, certaines modalités d'application d'une loi** ; que, cependant, le principe de libre administration des collectivités territoriales ne saurait conduire à ce que les conditions essentielles de mise en oeuvre des libertés publiques et, par suite, l'ensemble des garanties que celles-ci comportent dépendent des décisions de collectivités territoriales et, ainsi, puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire de la République ;

2 – Provinces de Nouvelles-Calédonie

- Décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999 :

Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie

8. Considérant, en premier lieu, que, si le premier alinéa de l'article 2 ne mentionne pas les assemblées de province parmi les institutions de la Nouvelle-Calédonie, **alors que le point 2 de l'accord de Nouméa fait figurer ces assemblées parmi lesdites institutions**, la loi organique ne méconnaît pas pour autant l'obligation que lui fait l'article 77 de la Constitution de déterminer les règles d'organisation et de fonctionnement **des institutions de la Nouvelle-Calédonie** "dans le respect des orientations définies par cet accord et selon les modalités nécessaires à sa mise en oeuvre", dès lors que **l'ensemble de ses dispositions**, en particulier de celles de son titre IV consacré aux provinces, **confère implicitement mais nécessairement aux assemblées de province les caractéristiques d'une institution de la Nouvelle-Calédonie...**

57. Considérant que [...] **les autres dispositions de la loi** soumise à l'examen du Conseil constitutionnel **présentent, en vertu de l'article 77 de la Constitution, un caractère organique ;**

- Décision n° 99-409 DC du 15 mars 1999 :

Loi relative à la Nouvelle-Calédonie

2. Considérant que le A de l'article 10 de la loi insère dans le code des communes de la Nouvelle-Calédonie un article L. 121-39-4 qui prévoit la procédure selon laquelle **le haut-commissaire peut déférer** à la section du contentieux du Conseil d'Etat **un acte pris par les autorités** de la Nouvelle-Calédonie ou **d'une province** dont il estime qu'il est de nature à compromettre de manière grave le fonctionnement ou l'intégrité d'une installation ou d'un ouvrage intéressant la défense nationale ; **qu'une telle disposition a trait au fonctionnement des institutions de Nouvelle-Calédonie ; qu'en vertu de l'article 77 de la Constitution, elle revêt un caractère organique ;** que, par suite, elle a été adoptée selon une procédure non conforme à la Constitution ;

(...)

8. Considérant, en premier lieu, que, si le premier alinéa de l'article 2 ne mentionne pas les assemblées de province parmi les institutions de la Nouvelle-Calédonie, alors que le point 2 de l'accord de Nouméa fait figurer ces assemblées parmi lesdites institutions, la loi organique ne méconnaît pas pour autant l'obligation que lui fait l'article 77 de la Constitution de déterminer les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie "dans le respect des orientations définies par cet accord et selon les modalités nécessaires à sa mise en oeuvre", **dès lors que l'ensemble de ses dispositions, en particulier de celles de son titre IV consacré aux provinces, confère implicitement mais nécessairement aux assemblées de province les caractéristiques d'une institution de la Nouvelle-Calédonie ;** que, par suite, le premier alinéa de l'article 2 n'est pas contraire à la Constitution ;

- Décision n° 2003-482 DC du 30 juillet 2003 :

Loi organique relative au référendum local

2. Considérant que la loi organique prise en application des dispositions précitées a été adoptée dans le respect des règles de procédure fixées par l'article 46 de la Constitution ; **qu'en raison de sa nature, le projet dont elle est issue n'avait pas à être soumis pour avis aux assemblées des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution ;** que, du fait de son objet, qui est de préciser les conditions dans lesquelles sont organisées les procédures conduisant à la prise de décision dans le domaine de compétence que détiennent les collectivités territoriales, ce projet de loi devait, comme cela a été le cas, être soumis en premier lieu au Sénat, en application des

prescriptions du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution aux termes desquelles : "... les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales... sont soumis en premier lieu au Sénat" ; que, dans ces conditions, la loi organique a été adoptée à l'issue d'une procédure conforme aux règles constitutionnelles ;

(...)

- Sur le champ d'application de la loi organique :

4. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 72 de la Constitution : « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa » ; que le troisième alinéa de l'article 72-3 dispose que : « **Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII** » ;

5. Considérant que **la loi organique** soumise à l'examen du Conseil constitutionnel, prise sur le fondement de l'article 72-1 de la Constitution, **s'applique à toutes les collectivités territoriales régies par le titre XII de la Constitution** ;

C - Article 4 : Définition du ratio d'autonomie financière et de la part déterminante

Rapport du Conseil économique et social

L'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales

Rapport présenté par Jean-Pierre Brunel au nom de la section des finances, approuvé en séance du Conseil économique et social des 12 et 13 juin 2001

Extraits

- Annexe 2 :

La détérioration du lien fiscal

- **En vingt ans, de 1982 à 1999, nous avons recensé 24 mesures qui contribuent à détériorer le lien fiscal entre les collectivités locales et les contribuables locaux :**
 - **l'État supprime ou réduit les bases des impôts en compensant à l'instant t : 14 mesures pour un montant de 97 milliards**
 - **l'État se substitue (en partie ou totalement) au contribuable local : 5 mesures, pour un montant estimé de 60 milliards**
 - **le contribuable paie, mais à d'autres : 5 mesures pour un volume estimé à 10 milliards (dont une partie retourne aux collectivités locales)**

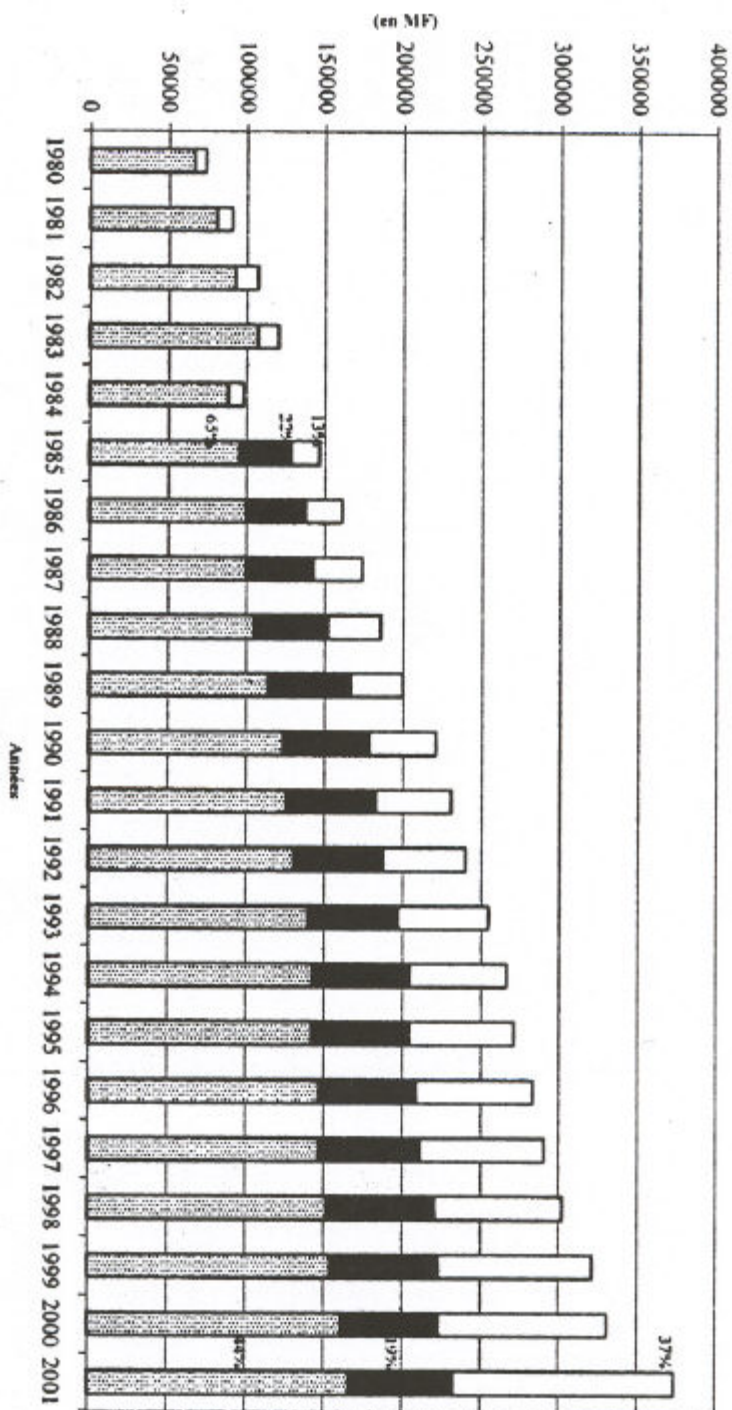
- **Au total, l'effet de ces mesures représente une masse de l'ordre de 167 milliards de francs (valeur 1999), soit 44% du total des recettes fiscales.**

Source : Étude de l'Association des maires de France, réalisée par Philippe LAURENT consultants, octobre 2000

**- Annexe 3 :
Évolution des concours de l'État aux collectivités locales**

- Compensation de la réforme fiscale, d'exonérations et dégrèvements législatifs
- Compensation financière des transferts de compétence de l'État aux collectivités locales (DO+CP)
- Dotations et subventions de fonctionnement et d'équipement (DO+CP)

Par convention, en AP = CP pour les années 1980 à 1984



Partie IV : Un point sur les dispositions à normativité incertaine

A- Clarté de la loi et incompétence négative du législateur

- Décision n° 99-423DC du 13 janvier 2000 :

Loi relative à la réduction négociée du temps de travail

8. Considérant qu'en instituant une obligation préalable à l'établissement du plan social, sans préciser les effets de son inobservation et, en particulier, en laissant aux autorités administratives et juridictionnelles le soin de déterminer si cette obligation est une condition de validité du plan social, et si son inobservation rend nulles et de nul effet les procédures de licenciement subséquentes, **le législateur n'a pas pleinement exercé sa compétence** ; qu'il y a lieu par conséquent de déclarer contraire à la Constitution le IV de l'article 1er de la loi déferée ;

- Décision n° 2000-435DC du 7 décembre 2000 :

Loi d'orientation pour l'outre-mer

SUR L'ARTICLE 14 :

52. Considérant que l'article 14 de la loi substitue à la rédaction actuelle de l'article L. 720-4 du code de commerce la rédaction suivante : " Dans les départements d'outre-mer, sauf dérogation motivée de la Commission nationale d'équipement commercial, l'autorisation demandée ne peut être accordée, que celle-ci concerne l'ensemble du projet ou une partie seulement, lorsqu'elle a pour conséquence de porter au-delà d'un seuil de 25 %, sur l'ensemble du territoire du département ou d'un pays de ce département ou d'une agglomération au sens des articles 25 et 26 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, ou d'augmenter, si elle est supérieure à ce seuil au-delà duquel la demande est automatiquement rejetée, qu'il s'agisse d'un ou de plusieurs transferts, changements d'activité, extensions, ou toute opération de concentration, la surface totale des grandes et moyennes surfaces de détail dans lesquelles sont mis en vente des produits alimentaires, ou la part de son chiffre d'affaires annuel hors taxes incluant toutes les ventes au détail sur place, par correspondance ou par tout autre moyen de communication, et appartenant :

" - soit à une même enseigne ;

" - soit à une même société, ou une de ses filiales, ou une société dans laquelle l'un des associés du groupe possède une fraction du capital comprise entre 10 % et 50 %, ou une société contrôlée par cette même société au sens de l'article L. 233-3 ;

" - soit contrôlée directement ou indirectement par au moins un associé du groupe exerçant sur elle une influence au sens de l'article L. 233-16, ou ayant un dirigeant de droit ou de fait commun. " ;

53. **Considérant que les limitations ainsi apportées par l'article 14 à la liberté d'entreprendre ne sont pas énoncées de façon claire et précise ; qu'il y a lieu par suite de déclarer cet article contraire à l'article 34 de la Constitution ;**

- Décision n° 2001-455DC du 12 janvier 2002 :

Loi de modernisation sociale

9. Considérant qu'il appartient au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie l'article 34 de la Constitution ; qu'il doit, dans l'exercice de cette compétence, respecter les principes et règles de valeur constitutionnelle et veiller à ce que le respect en soit assuré par les autorités administratives et juridictionnelles chargées d'appliquer la loi ; qu'à cet égard, le principe de clarté de la loi, qui découle de l'article 34 de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lui imposent, afin de prémunir les sujets de droits contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ; qu'il revient au Conseil constitutionnel de procéder à l'interprétation des dispositions d'une loi qui lui est déférée dans la mesure où cette interprétation est nécessaire à l'appréciation de sa constitutionnalité ; qu'il appartient aux autorités administratives et juridictionnelles compétentes d'appliquer la loi, le cas échéant sous les réserves que le Conseil constitutionnel a pu être conduit à formuler pour en admettre la conformité à la Constitution ;

- Décision n° 2003-475DC du 24 juillet 2003 :

Loi portant réforme de l'élection des sénateurs

SUR L'ARTICLE 7 RELATIF AUX BULLETINS DE VOTE :

20. Considérant qu'il appartient au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie l'article 34 de la Constitution ; qu'il doit, dans l'exercice de cette compétence, respecter les principes et règles de valeur constitutionnelle et veiller à ce que le respect en soit assuré par les autorités administratives et juridictionnelles chargées d'appliquer la loi ; qu'à cet égard, le principe de clarté de la loi, qui découle du même article de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lui imposent, afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ;

21. Considérant que l'article 7 de la loi déférée complète l'article L. 52-3 du code électoral par trois alinéas ainsi rédigés : "Le libellé et, le cas échéant, la dimension des caractères des bulletins doivent être conformes aux prescriptions légales ou réglementaires édictées pour chaque catégorie d'élection : - pour les élections au scrutin majoritaire, les bulletins de vote ne peuvent comporter aucun nom propre autre que celui du ou des candidats ; - pour les élections au scrutin de liste, les listes présentées dans chacune des circonscriptions départementales ou régionales peuvent prendre une même dénomination afin d'être identifiées au niveau national. Il peut s'agir du nom d'un groupement ou parti politique et, le cas échéant, de celui de son représentant" ;

22. Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des travaux parlementaires à l'issue desquels ont été adoptées ces dispositions que l'intention du législateur est de les rendre applicables à l'élection des sénateurs ; que, toutefois, l'article L. 52-3 ainsi complété figure au titre Ier du livre Ier du code électoral, dont les dispositions ne sont pas relatives à cette élection ;

23. Considérant, en deuxième lieu, que la portée normative du premier alinéa inséré à l'article L. 52-3 du code électoral est incertaine ;

24. Considérant, en troisième lieu, que les notions de "nom propre", de "liste présentée dans une circonscription départementale" et de "représentant d'un groupement ou parti politique" sont ambiguës ;

25. Considérant, enfin, que le dernier alinéa inséré au même article autorise, dans certains cas, l'inscription sur les bulletins de vote du nom de personnes qui ne sont pas candidates à l'élection ; qu'une telle inscription risquerait de créer la confusion dans l'esprit des électeurs et, ainsi, d'altérer la sincérité du scrutin ;

26. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 7 de la loi déférée est contraire tant à l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi qu'au principe de loyauté du suffrage ;

27. Considérant que les articles 2 à 4 de la loi déférée n'appellent aucune critique quant à leur constitutionnalité,

B- Normativité incertaine

1 – Jurisprudence constitutionnelle

- Décision n° 82-142 DC du 27 juillet 1982 :

Loi portant réforme de la planification

5. Considérant que les députés auteurs de la saisine voient une méconnaissance des articles 39 et 44 de la Constitution dans les dispositions de l'article 4, dernier alinéa, de la loi qui ne permettent la modification de la loi de plan qu'après deux années d'exécution.

6. Considérant que le législateur ne peut lui-même se lier ; qu'une loi peut toujours et sans condition, fût-ce implicitement, abroger ou modifier une loi antérieure ou y déroger ; qu'ainsi les dispositions de l'article 4, dernier alinéa, de la loi présentement examinée sont dépourvues de tout effet juridique et ne peuvent limiter en rien le droit d'initiative du Gouvernement et des membres du Parlement ; qu'elles ne sauraient pas davantage empêcher le vote dans l'avenir de lois contraires auxdites dispositions ; que, dès lors, en raison même de leur caractère inopérant, il n'y a pas lieu d'en faire l'objet d'une déclaration de non-conformité à la Constitution ;

- Décision n° 2002-460 DC du 22 août 2002 :

Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure

- SUR LE RAPPORT APPROUVE PAR L'ARTICLE 1^{ER} :

20. Considérant que l'article 1^{er} de la loi déferée approuve le rapport sur les "orientations de la politique de sécurité intérieure" figurant à l'annexe I de cette loi, tandis que, pour sa part, l'article 2 approuve "la programmation des moyens de sécurité intérieure figurant à l'annexe II" ;

21. Considérant que, si la programmation des moyens de la sécurité intérieure pour les années 2002 à 2007 figurant à l'annexe II de la loi et approuvée par son article 2 a la **valeur normative qui s'attache aux lois de programme prévues à l'article 1^{er} de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959, les "orientations" présentées dans le rapport figurant à l'annexe I de la loi déferée ne relèvent en revanche d'aucune des catégories de textes législatifs prévues par la Constitution et ne sont dès lors **pas revêtues de la valeur normative qui s'attache à la loi** ; que les mesures législatives ou réglementaires qui, le cas échéant, mettront en oeuvre ces orientations pour leur attacher des effets juridiques pourront, selon le cas, faire l'objet de saisines du Conseil constitutionnel ou de recours devant la juridiction administrative ;**

2 – Autres documents

- Art. 1^{er} de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives

Les activités physiques et sportives constituent un facteur important d'équilibre, de santé, d'épanouissement de chacun ; elles sont un élément fondamental de l'éducation, de la culture et de la vie sociale. Leur développement est d'intérêt général et leur pratique constitue un droit pour chacun quels que soient son sexe, son âge, ses capacités ou sa condition sociale

- Circulaire du Premier ministre du 25 mai 1988 relative à la méthode de travail du Gouvernement

« La production de normes juridiques peut revêtir des formes néfastes dont il convient de corriger les effets : dispositions nouvelles se superposant, sans s'y insérer de façon claire, aux dispositions existantes ; textes obscurs suscitant toutes sortes de difficultés d'interprétation et d'application ; procédures inutilement complexes portant en germe des développements contentieux ; **dispositions sans contenu normatif n'ayant leur place que dans les exposés des motifs ou les débats** ; recours à un langage codé connu des seuls initiés, donnant à l'administration et à quelques spécialistes un monopole d'interprétation. »

ANNEXES

Avertissement :

Ces deux documents sont disponibles séparément du présent document

1 - Absence de normativité ou normativité incertaine de la loi

2 - Clarté, accessibilité, intelligibilité et incompétence négative