

## Commentaire

### Décision n° 2014-5 LP du 27 février 2015

*Loi du pays portant création de centimes additionnels sur la taxe sur les jeux, spectacles et divertissements au profit des provinces*

Le 2 décembre 2014, le président de l'assemblée de la province Nord de la Nouvelle-Calédonie a déposé au greffe du tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie une saisine du Conseil constitutionnel contre la loi du pays adoptée le 24 novembre 2014 par le congrès de la Nouvelle-Calédonie, portant création de centimes additionnels sur la taxe sur les jeux, spectacles et divertissements au profit des provinces. Ce recours a été transmis au Conseil constitutionnel le même jour.

Le 4 décembre 2014, le président de l'assemblée de la province des Iles Loyauté a déposé au greffe du tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie un recours contre cette même loi. Ce recours a été transmis au Conseil constitutionnel le lendemain.

Dans sa décision n° 2014-5 LP du 27 février 2015, le Conseil constitutionnel a déclaré cette loi du pays conforme à la Constitution.

#### **I. – Le contrôle de constitutionnalité des lois du pays**

En vertu de l'article 105 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, le Conseil constitutionnel exerce un contrôle de constitutionnalité sur les lois du pays. À ce titre, il prend en compte les orientations définies par l'accord de Nouméa du 5 mai 1998, qui ont été constitutionnalisées par leur mention dans les articles 76 et 77 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel en a tiré les conséquences en jugeant, dès sa décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999 relative à la loi organique prise en application de l'article 77 de la Constitution, « *qu'il résulte en effet des dispositions du premier alinéa de l'article 77 de la Constitution que le contrôle du Conseil constitutionnel sur la loi organique doit s'exercer non seulement au regard de la Constitution, mais également au regard des orientations définies par l'accord de Nouméa* »<sup>1</sup>.

La loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie constitue également une norme de référence pour le contrôle de constitutionnalité des lois

---

<sup>1</sup> Décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, *Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie*, cons. 3.

du pays. Le Conseil l'avait implicitement jugé dans ses décisions n° 2000-1 LP du 27 janvier 2000<sup>2</sup> et n° 2013-3 LP du 1<sup>er</sup> octobre 2013<sup>3</sup>. Dans la décision du 21 novembre 2014, le Conseil constitutionnel l'a expressément jugé, en considérant « *que le contrôle du Conseil constitutionnel sur les lois du pays de la Nouvelle-Calédonie doit s'exercer non seulement au regard de la Constitution, mais également au regard des orientations définies par l'accord de Nouméa et des dispositions organiques prises pour leur application* »<sup>4</sup>.

Dans la décision commentée, les deux présidents de province qui saisissaient le Conseil constitutionnel formulaient des griefs de fond analogues. Le président de la province Nord formulait, en outre, un grief de procédure que le Conseil constitutionnel a examiné en premier.

## **II. – La procédure d'adoption de la loi du pays**

Le 3 novembre 2010, le groupe d'élus du congrès de la Nouvelle-Calédonie « Calédonie ensemble » a déposé une proposition de loi tendant à modifier l'article 897 du code des impôts de la Nouvelle-Calédonie pour instituer des centimes additionnels sur la taxe sur les spectacles et les produits des jeux.

Cette proposition a recueilli plusieurs avis :

- l'avis du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie qui a constaté le 16 novembre 2010 l'absence de majorité en son sein en faveur de ce texte ;
- l'avis du comité des finances locales de la Nouvelle-Calédonie qui a constaté le 3 décembre 2010 l'absence de majorité en son sein pour ou contre ce texte ;
- l'avis du Conseil d'État du 13 janvier 2011 qui a formulé plusieurs observations.

Après être demeurée sur le bureau du congrès sans être examinée, cette proposition a été adoptée en octobre 2014 par la commission des finances du congrès de la Nouvelle-Calédonie qui en a substantiellement modifié la rédaction. Ces modifications visaient à mettre la proposition de loi en conformité avec l'avis du Conseil d'État.

---

<sup>2</sup> Décision n° 2000-1 LP du 27 janvier 2000, *Loi du pays relative à l'institution d'une taxe générale sur les services*.

<sup>3</sup> Décision n° 2013-3 LP du 1<sup>er</sup> octobre 2013, *Loi du pays relative à la concurrence en Nouvelle-Calédonie*, cons. 10.

<sup>4</sup> Décision n° 2014-4 LP du 21 novembre 2014, *Loi du pays relative à l'accès à l'emploi titulaire des fonctions publiques de Nouvelle-Calédonie*, cons. 4.

Ce dernier avait en effet indiqué, d'une part, que la fixation du plafond des taux de centimes ne relevait pas de la loi du pays mais de la délibération réglementaire du congrès et, d'autre part, que les dispositions de la proposition de loi du pays ne permettaient pas de déterminer de manière certaine la province pouvant voter et percevoir les centimes additionnels.

Une dernière modification a eu pour objet d'actualiser la date d'entrée en vigueur de la proposition de loi.

Le congrès a ensuite adopté la proposition de loi du pays le 29 octobre 2014.

Cette proposition de loi du pays a donc été discutée et adoptée au cours d'un mandat du congrès ultérieur à celui au cours duquel elle avait été déposée. Ce point a été débattu en commission. Le secrétaire général du congrès a expliqué que *« la présente proposition de loi du pays ayant été déposée après avoir recueilli tous les avis nécessaires à son examen et n'ayant pas été retirée par les élus du groupe Calédonie Ensemble, le congrès a estimé, en conformité avec les dispositions de la loi organique statutaire, qu'elle était donc maintenue sous l'empire de la nouvelle mandature. (...) seules les propositions de texte déposées sur le bureau du congrès par un élu seul et n'étant plus membre du congrès sous cette mandature, ont été considérées comme retirées. (...) les projets de texte déposés par le gouvernement sous la précédente mandature ont été maintenus et que ce même raisonnement a été suivi s'agissant de la présente proposition de loi du pays partant du principe que le pouvoir d'initiative des élus de l'assemblée se situe au même niveau que celui de l'exécutif en application de l'article 73 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 »*<sup>5</sup>.

Onze membres du congrès (les élus du groupe UC-FLNKS Nationalistes) ayant demandé une nouvelle délibération le 12 novembre 2014, le texte a été soumis à une deuxième lecture le 24 novembre 2014, à l'issue de laquelle il a été adopté.

\* Selon le président de l'assemblée de la province Nord, auteur de la première saisine, l'ampleur des modifications apportées à la proposition de loi par rapport à la rédaction qui avait été soumise à la consultation du comité des finances locales et du Conseil d'État méconnaissait l'exigence de consultation préalable du comité des finances locales et du Conseil d'État. Le requérant se prévalait en particulier de la décision du Conseil constitutionnel n° 2003-468 DC du 3 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques.

Dans cette décision du 3 avril 2003, le Conseil constitutionnel avait censuré certaines dispositions de l'article 4 de la loi qui était soumise à son examen, sur

---

<sup>5</sup> Voir le Rapport n° 42 du 13 octobre 2014 (IV<sup>ème</sup> mandature) de la commission de la législation et de la réglementation économiques et fiscales, p. 4.

le fondement du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution, au motif que des modifications avaient été apportées au projet de loi entre l'avis du Conseil d'État et la délibération par le Conseil des ministres. Le Conseil constitutionnel a jugé que ces modifications avaient conduit à méconnaître l'exigence selon laquelle les projets de loi sont soumis pour avis au Conseil d'État<sup>6</sup>.

\* Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a d'abord écarté le grief tiré de la violation de l'obligation de consultation du comité des finances locales au motif que l'objet de la loi du pays n'imposait pas une telle consultation (cons. 4).

L'article 48 de cette loi organique impose la consultation du comité des finances locales de la Nouvelle-Calédonie sur « *sur tout projet ou proposition de loi du pays ou de délibération du congrès relatif aux relations financières entre la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes de Nouvelle-Calédonie* ».

Le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de juger, le 27 janvier 2000, à propos de la loi du pays relative à l'institution d'une taxe générale sur les services, que « *la loi du pays déferée a pour objet exclusif d'instituer un nouvel impôt au bénéfice du budget de la Nouvelle-Calédonie ; qu'un tel objet ne concerne pas les relations financières entre la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes ; que, par suite, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie n'était pas tenu de consulter le comité des finances locales sur le projet de loi du pays* »<sup>7</sup>.

De la même manière, la loi du pays examinée dans la décision commentée a pour objet exclusif d'instituer des centimes additionnels au bénéfice des provinces de la Nouvelle-Calédonie. Elle ne concerne pas les relations financières entre la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes.

\* Le Conseil constitutionnel a également écarté, pour un autre motif, le grief tiré de la méconnaissance de l'obligation de consultation du Conseil d'État.

L'article 39 de la Constitution n'étant pas applicable à la procédure d'adoption des lois du pays de la Nouvelle-Calédonie, la question était de savoir si les règles de l'article 100 de la loi organique du 19 mars 1999 relatives à la consultation du Conseil d'État avaient été méconnues. Le deuxième alinéa de l'article 100 de cette loi organique impose que les propositions de loi du pays soient soumises, pour avis, au Conseil d'État par le président du congrès avant leur première lecture.

---

<sup>6</sup> Décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003, *Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques*, cons. 5 à 9.

<sup>7</sup> Décision n° 2000-1 LP du 27 janvier 2000 précitée, cons. 7

Il incombait au Conseil constitutionnel de répondre à la question de savoir si ces dispositions imposent que soit soumis à la consultation du Conseil d'État le projet ou la proposition tel que le congrès en a été saisi ou tel que le congrès envisage de l'adopter.

L'orientation correspondant à la seconde branche de l'alternative était celle préconisée par le congrès de la Nouvelle-Calédonie et la province Sud dans leurs observations. Elle procédait par analogie avec la jurisprudence du Conseil d'État en matière de respect, par une autorité administrative, de l'obligation de recueillir un avis avant la décision qu'il doit prendre : *« l'organisme dont une disposition législative ou réglementaire prévoit la consultation avant l'intervention d'une décision doit être mis à même d'exprimer son avis sur l'ensemble des questions soulevées par cette décision ; (...), par suite, dans le cas où, après avoir recueilli son avis, l'autorité compétente pour prendre ladite décision envisage d'apporter à son projet des modifications qui posent des questions nouvelles, elle doit le consulter à nouveau »*<sup>8</sup>.

Une telle orientation aurait consisté à regarder le congrès de la Nouvelle-Calédonie comme une autorité administrative et conduit à considérer que toute modification substantielle d'une proposition ou d'un projet de loi du pays postérieure à la saisine du Conseil d'État pour avis constituerait une nouvelle proposition ou un nouveau projet qui devrait également être soumis à la consultation.

En l'espèce, en tout état de cause, même en retenant cette seconde orientation, les exigences de l'article 100 n'auraient pas été méconnues puisque les modifications apportées à la loi du pays avaient pour objet de mettre en conformité le projet de loi du pays avec l'avis du Conseil d'État et ne posaient pas de question nouvelle.

C'est toutefois en retenant la première branche de l'alternative présentée ci-dessus que le Conseil constitutionnel a écarté le grief : il a jugé que l'article 100 de la loi organique impose la consultation du Conseil d'État sur le projet ou la proposition initiale, sans préjudice du droit d'amendement qui peut s'opérer ensuite au cours de l'examen du texte par le congrès (cons. 6).

Cette orientation était défendue par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Elle avait déjà été retenue par la cour administrative d'appel de Paris, à propos de la consultation du comité des finances locales, dans un arrêt du 15 avril 2008 en jugeant que les dispositions des articles 48 et 62 *« ne prévoient une consultation obligatoire du comité des finances locales que pour les seuls projets ou propositions de délibérations ou de lois du pays et non pour des*

---

<sup>8</sup> Conseil d'État, Ass., 23 octobre 1998, n° 169797, *Union des fédérations CFDT des fonctions publiques et assimilées*.

*amendements proposés par des élus du congrès au cours de l'examen de ces textes ; que d'ailleurs, la consultation de ce comité pour des propositions d'amendements porterait atteinte au droit d'amendement reconnu aux membres du congrès de la Nouvelle-Calédonie »<sup>9</sup>.*

Les travaux préparatoires de la loi organique du 19 mars 1999 vont dans le sens d'une telle interprétation. Le projet de loi organique prévoyait initialement que les projets de loi du pays, avant leur adoption par le gouvernement réuni en conseil, et les propositions de loi du pays, avant leur inscription à l'ordre du jour, seraient soumis pour avis au tribunal administratif. Cette tâche a finalement été confiée au Conseil d'État. Dans le même temps, le texte a également été amendé, sur proposition de M. Pierre Frogier à l'Assemblée nationale, pour préciser que les propositions de loi du pays devraient être soumises pour avis au Conseil d'État « *avant leur première lecture* », et non « *dès leur inscription à l'ordre du jour* ». Comme l'expliquait le rapporteur du projet de loi organique, cet amendement avait « *pour objet de ne pas allonger les délais de consultation* ». Il permet en effet de commencer la procédure d'examen de la proposition de loi du pays sans attendre que le Conseil d'État ait rendu son avis. Par ailleurs, de façon plus générale, la discussion au Parlement des articles de la loi organique relatifs à la procédure d'adoption des lois du pays par le congrès révèle l'analogie forte qui est faite avec la procédure législative en vigueur au Parlement. Ainsi, le secrétaire d'État à l'outre-mer déclarait : « *Dans la mesure où les projets et propositions de loi que prendra le congrès de Nouvelle-Calédonie auront valeur législative, il me paraît judicieux de respecter les règles en vigueur au Parlement français* »<sup>10</sup>.

### **III. – Les griefs de fond**

#### **A. – L'objet de la proposition de loi**

La taxe sur les spectacles et les produits des jeux est un impôt perçu par la Nouvelle-Calédonie. Cette taxe est régie par les articles 623 et suivants du code des impôts de la Nouvelle-Calédonie. Y sont soumis : les jeux d'argent, le pari mutuel urbain sur les courses hippiques (art. 626 du code) ; les séances cinématographiques au cours desquelles sont projetés des films interdits aux moins de dix-huit ans par une commission locale (art. 627) ; les dancings, night-clubs, boîtes de nuit et clubs privés qui organisent des soirées dansantes (art. 628) ; les appareils de jeux et divertissements tels que baby-foot, billard, bowling (art. 629).

<sup>9</sup> CAA Paris, 15 avril 2008, n° 07PA00130, Congrès de la Nouvelle-Calédonie.

<sup>10</sup> Voir le compte rendu intégral de la deuxième séance du 21 décembre 1998, J.O. Débats Assemblée nationale.

Le A de l'article 626, qui est relatif aux jeux pratiqués dans les cercles et maisons de jeux, au jeu de bingo et aux machines à sous, fixe le taux de cette taxe à 40 %, auquel il ajoute un complément de taxe au taux de 4,5 % pour le jeu de bingo et au taux de 5 % pour les machines à sous.

L'article 897 du code des impôts de la Nouvelle-Calédonie fixe la liste des centimes additionnels que les provinces sont autorisées à percevoir en sus de taxes existantes. L'article 1<sup>er</sup> de la loi du pays déférée complète cet article par six alinéas dont l'objet est d'autoriser les provinces à voter et à percevoir des centimes additionnels sur la taxe sur les spectacles et les produits des jeux afférents au produit net des jeux d'argent mentionnés au A de l'article 626. La province compétente pour voter et percevoir ces centimes additionnels est celle « *où se situe le cercle ou la maison de jeux* ». Ces centimes additionnels sont calculés sur la base d'une recette théorique de l'impôt principal calculée en appliquant les taux précités de 40 %, 4,5 % et 5 % au produit des trois catégories de jeux d'argent susmentionnées.

Cette loi du pays est accompagnée par une mesure réglementaire ayant pour objet de modifier les taux prévus par le A de l'article 626 du code des impôts de la Nouvelle-Calédonie : le taux de la taxe sur les spectacles et les produits des jeux, est abaissé de 40 % à 0,5 %, et les taux de 4,5 % et de 5 % sont abaissés à 0,1 %.

Une fois la loi du pays entrée en vigueur et la mesure réglementaire adoptée, le taux d'imposition agrégé de l'imposition principale et des centimes additionnels sur les jeux d'argent devrait donc être globalement le même que précédemment. Pour les redevables de la taxe et des centimes additionnels, l'opération devrait être quasiment neutre. En revanche, la double opération devrait entraîner un transfert de recettes fiscales de la Nouvelle-Calédonie vers les provinces. Dans la mesure où la quasi-totalité, sinon la totalité, des établissements de jeux est installée dans la province Sud, il s'agit ainsi de substituer une recette fiscale au profit de la province Sud à une recette au profit de la Nouvelle-Calédonie. Le produit attendu pour la province Sud est de 2,9 milliards de francs CFP.

Selon les présidents des assemblées des provinces Nord et des Îles Loyauté, la création des centimes additionnels au profit des provinces, en réalité de la province Sud, constitue un détournement de pouvoir consistant à contourner l'exigence d'une majorité des 3/5<sup>èmes</sup> pour réformer la clé de répartition de la dotation de fonctionnement prévue par l'article 181 de la loi organique du 19 mars 1999. Partant, ces dispositions porteraient atteinte à l'objectif de rééquilibrage entre les trois provinces inscrit dans les accords de Nouméa. Elles porteraient atteinte également à la libre administration des collectivités territoriales.

## B. – Examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

Selon le président Odent, « *Le vice de détournement de pouvoir tient à ce qu'un pouvoir conféré à une autorité a été détourné par cette autorité de l'objet en vue duquel il lui a été attribué* »<sup>11</sup>. Le détournement de pouvoir se distingue du détournement de procédure qui, selon le président Odent, « *résulte de ce qu'une autorité, pour parvenir à ses fins, utilise une procédure, c'est-à-dire une voie de droit, différente de celle qui aurait légalement permis à cette autorité d'atteindre le but qu'elle se proposait* »<sup>12</sup>.

En l'espèce, le reproche tiré du détournement de pouvoir se fondait sur le fait, reconnu par les autorités saisissantes comme par les autorités ayant produit des observations en défense, que la création de centimes additionnels accompagnée d'une réduction du produit de la taxe constituait une solution subsidiaire à la modification de la clé de répartition prévue par l'article 181 de la loi organique, dans le but de parvenir à un objectif d'augmentation des recettes fiscales de la province Sud sans augmenter la pression fiscale.

Dans un rapport du 21 novembre 2013, le sénateur Christian Cointat expliquait : « *Sur le plan budgétaire, la péréquation entre les trois provinces [Sud, Nord, Îles Loyauté] s'exerce à travers le budget de la Nouvelle-Calédonie qui assure le versement des dotations de fonctionnement et d'investissement au trois provinces. Ces dernières ne disposent en complément que de recettes fiscales propres très limitées, se réduisant à 6 % de leurs recettes réelles de fonctionnement, et de dotations directement versées par l'Etat pour compenser des charges transférées (dotation globale de fonctionnement et dotation globale d'équipement et de construction des collèges).*

« *L'essentiel des finances provinciales provient donc du budget de la Nouvelle-Calédonie. La part du budget territorial à destination des provinces est affectée selon une clé de répartition prévue par l'article 181 de la loi organique du 19 mars 1999 :*

« *- pour la dotation de fonctionnement : 50 % pour la province Sud, 32 % pour la province Nord et 18 % pour la province des îles Loyauté.*

« *- pour la dotation d'équipement : 40 % pour la province Sud, 40 % pour la province Nord et 20 % pour la province des îles Loyauté.*

« *Cette clé de répartition constitue une aide en faveur du rééquilibrage au bénéfice des provinces Nord et des îles Loyauté. En effet, si la répartition des dotations entre provinces s'opérait sur un critère purement démographique, elle*

<sup>11</sup> R. Odent, *Contentieux administratif*, Dalloz, 2007, tome II, p. 575.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 591.



conduirait à verser 74,5 % à la province Sud, 18,4 % à la province Nord et 7,1 % à la province des îles Loyauté.

« Depuis 2004, elle peut être modifiée, outre par la loi organique, par une loi du pays votée à la majorité des trois-cinquièmes des membres du congrès de la Nouvelle-Calédonie »<sup>13</sup>.

Ainsi, le paragraphe I de l'article 181 de la loi organique du 19 mars 1999 dispose : « La dotation de fonctionnement versée par la Nouvelle-Calédonie aux provinces constitue une dépense obligatoire inscrite au budget de la Nouvelle-Calédonie.

« Cette dotation est financée par prélèvement d'une quote-part des impôts, droits et taxes perçus au profit du budget de la Nouvelle-Calédonie et des recettes de la régie des tabacs, achats et frais de fonctionnement déduits. Cette quote-part, qui ne peut être inférieure à 51,5 % de ces ressources, est fixée chaque année compte tenu du montant de celles-ci inscrit au budget primitif. Elle est, le cas échéant, majorée pour atteindre le seuil de 51,5 % de ces ressources telles qu'elles sont comptabilisées par le payeur à la clôture de l'exercice.

« La dotation de fonctionnement est répartie à raison de 50 % pour la province Sud, 32 % pour la province Nord et 18 % pour la province des îles Loyauté. A partir du mandat du congrès commençant en 2004, cette répartition peut être modifiée par une loi du pays votée à la majorité des trois cinquièmes ».

Les dispositions contestées participent, selon les termes même des auteurs de la proposition de loi du pays, d'une « alternative à la révision de la clé de répartition ». En effet, ils avaient formulé, en même temps que la proposition à l'origine des dispositions contestées, une autre proposition visant à modifier cette clé de répartition, laquelle n'a pu être adoptée faute de la majorité qualifiée des 3/5<sup>èmes</sup> des membres du congrès. Les dispositions contestées doivent permettre, si la mesure réglementaire d'abaissement des taux est adoptée, d'aboutir au même résultat financier par un autre moyen : faire disparaître des recettes affectées à la Nouvelle-Calédonie et les remplacer par une recette fiscale au profit des provinces et qui, en pratique, ne bénéficiera qu'à la province Sud.

Il s'agit, pour les auteurs de la proposition de loi du pays, de permettre à cette province de faire face aux difficultés financières qu'elle rencontre en raison, selon eux, de l'accroissement de sa population tant en valeur absolue qu'en proportion de la population totale de la Nouvelle-Calédonie : 68 % en 1988 lors

---

<sup>13</sup> Avis sur le projet de loi de finances pour 2014 adopté par l'Assemblée nationale, Sénat, 21 novembre 2013, n° 162 (session ordinaire 2013-2014), tome III, p. 27.

de la création des provinces, 75 % aujourd'hui. 70 % des recettes des provinces provient des dotations de la Nouvelle-Calédonie (et principalement de la dotation de fonctionnement), Selon eux, il s'agit non de remettre en cause le partage inégal résultant de la clé de répartition, mais de l'adapter à l'évolution démographique.

Si, prises ensemble, les dispositions de la loi du pays et de la délibération réglementaire tendraient à produire un résultat financier équivalent à celui qui aurait résulté de la modification de la clé de répartition prévue à l'article 181 de la loi organique, le Conseil constitutionnel ne pouvait censurer pour un tel motif la loi du pays.

D'une part, le Conseil constitutionnel n'était pas saisi de la délibération réduisant les taux de la taxe sur les produits des jeux, comme il l'a relevé dans la décision commentée (cons. 9). Il n'aurait d'ailleurs pas pu en être saisi dans la mesure où il s'agit d'une mesure réglementaire dont il appartient à la juridiction administrative de connaître.

D'autre part, la jurisprudence du Conseil constitutionnel est constante : le vice de détournement de pouvoir est susceptible d'entacher l'acte administratif mais non l'acte législatif. En effet, le Conseil constitutionnel s'est toujours interdit de sanctionner le détournement de règles constitutionnelles qu'aurait commis le Gouvernement, en déposant un amendement, ou le Parlement, en adoptant un projet ou une proposition de loi. Chaque fois que le grief tiré du détournement de pouvoir était invoqué pour critiquer des dispositions législatives soumises à son examen, le Conseil constitutionnel a écarté le grief non en constatant que le législateur n'avait pas commis un détournement de pouvoir mais en constatant simplement que le législateur<sup>14</sup> ou le Gouvernement<sup>15</sup> avait exercé les pouvoirs qui lui sont reconnus par la Constitution. Il arrive même que le Conseil constitutionnel ne réponde pas aux arguments formulés dans la saisine sur le terrain du « détournement de pouvoir » en considérant qu'il ne s'agit pas là de véritables griefs de constitutionnalité (par exemple lorsque les requérants dénoncent comme un détournement le fait que la loi adoptée a pour origine une proposition de loi et non un projet de loi<sup>16</sup>).

En l'espèce, le congrès de la Nouvelle-Calédonie est compétent pour adopter les dispositions contestées. Cette compétence est prévue par les dispositions

---

<sup>14</sup> Décisions n° 93-335 DC du 21 janvier 1994, *Loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction*, cons. 12 et 14 et n° 94-341 DC du 6 juillet 1994, *Loi relative à la date du renouvellement des conseillers municipaux*, cons. 3 et 5.

<sup>15</sup> Décision n° 85-198 DC du 13 décembre 1985, *Loi modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant diverses dispositions relatives à la communication audiovisuelle*, cons. 3 et 4.

<sup>16</sup> Décision n° 2013-674 DC du 1<sup>er</sup> août 2013, *Loi tendant à modifier la loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique en autorisant sous certaines conditions la recherche sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires*.

du 1° de l'article 22 de la loi organique qui dispose que la Nouvelle-Calédonie est compétente pour la : « *création d'impôts, droits et taxes au bénéfice des provinces* ». Cette compétence est encadrée par les dispositions de l'article 52 qui prévoient : « *Les impôts, taxes et centimes additionnels institués au bénéfice des provinces, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale ne peuvent être assis ni sur le chiffre d'affaires, ni sur le revenu des personnes physiques, ni sur le bénéfice des personnes morales, ni sur les droits et taxes à l'importation. Leur taux est fixé par délibération de l'assemblée de province, du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, dans les limites prévues par le congrès* ». Ces exigences ne sont pas méconnues en l'espèce.

Dans la mesure où le Conseil constitutionnel a toujours exercé à l'égard des lois du pays un contrôle identique à celui qu'il exerce à l'égard des lois adoptées par le Parlement, notamment dans la formulation des « considérants de principe » qui traduisent l'intensité du contrôle exercé<sup>17</sup>, le refus du Conseil constitutionnel de contrôler le détournement de pouvoir par le Parlement devait logiquement conduire à refuser de contrôler un éventuel détournement de pouvoir par le congrès de la Nouvelle-Calédonie. Le Conseil constitutionnel a donc jugé que la loi du pays ne méconnaissait aucune autre disposition de la loi organique ni aucune exigence constitutionnelle et l'a déclarée conforme à la Constitution (cons. 10).

---

<sup>17</sup> Voir par exemple la décision n° 2012-258 QPC du 22 juin 2012, *Établissements Bargibant S.A. (Nouvelle-Calédonie - Validation - Monopole d'importation des viandes)*, cons. 6 ou la décision n° 2011-205 QPC du 09 décembre 2011, *Patelise F. (Nouvelle-Calédonie : rupture du contrat de travail d'un salarié protégé)*, cons. 4 à 6.