

REPUBLIQUE FRANCAISE

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

MEMOIRE EN OBSERVATIONS

- 1 -
3

Pour Le gouvernement, représentée par la soussignée, faisant élection de domicile en ses bureaux du service d'études, de législation et du contentieux, 85 avenue du Général De Gaulle, Immeuble Carcopino 3000, 98800 Nouméa.

Observateur,

Contre Le déféré constitutionnel sur la loi du pays relative à la création de centimes additionnels sur la taxe sur les jeux, spectacles et divertissements introduit par le président de l'assemblée de la province des îles Loyautés.

Par requête déposée le 2 décembre 2014 au greffe du tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, le président de l'assemblée de la province des îles Loyauté a introduit un déféré devant le Conseil Constitutionnel contre la loi du pays relative à la création de centimes additionnels sur la taxe sur les jeux, spectacles et divertissements, adoptée en seconde lecture par le congrès de la Nouvelle-Calédonie le 24 novembre 2014.

Ce recours appelle de la part du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie les observations suivantes.

I – Rappel des faits et procédure

1. Procédure

Conformément aux dispositions de l'article 73 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, une proposition de loi du pays *portant création de centimes additionnels sur la taxe sur les jeux, spectacles et divertissements au profit des provinces* enregistrée le 3 novembre 2010, a été déposée à l'initiative de plusieurs membres du congrès.

Saisi pour avis, le gouvernement a examiné cette proposition lors de sa séance du 16 novembre 2010.

Un rectificatif destiné à corriger des erreurs matérielles a été transmis le 16 novembre 2010 par les élus à l'origine de la proposition, et communiqué au gouvernement.

Conformément à l'article 100 de la loi organique, le texte ainsi modifié a été soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

Il a également été soumis à l'avis du comité des finances locales en vertu de l'article 48 de la loi organique, après saisine du gouvernement par courrier du 17 novembre 2010.

Ces deux organismes ont respectivement rendu leurs avis le 13 janvier 2011 et le 3 décembre 2010.

Cette proposition n'a été inscrite que le 13 octobre 2014 à l'ordre du jour des commissions compétentes du congrès.

Lors de la discussion devant la commission de la législation et de la réglementation économiques et fiscales, et la commission des finances et du budget, trois amendements ont été déposés par le rapporteur spécial désigné pour cette proposition.

La proposition de loi du pays a été adoptée le 29 octobre 2014.

Une demande de nouvelle délibération du congrès a été sollicitée en application des dispositions de l'article 103 de la loi organique.

Cette requête a abouti à l'adoption le 27 novembre 2014 de la loi du pays déferée au Conseil Constitutionnel.

2. Objet de la loi du pays déferée

Conformément à l'article 180 de la loi organique, le budget des provinces est alimenté par diverses dotations :

- 1° Une dotation de fonctionnement versée par la Nouvelle-Calédonie ;
- 2° Une dotation d'équipement versée par la Nouvelle-Calédonie ;
- 3° Une dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat ;
- 4° Une dotation globale de construction et d'équipement des collèges versée par l'Etat ;
- 5° Le produit des impôts et taxes provinciaux créés au bénéfice des provinces ainsi que les centimes additionnels aux impôts, droits et taxes de la Nouvelle-Calédonie, établis dans les conditions prévues à l'article 52 ;
- 6° Les autres concours et subventions de l'Etat, de la Nouvelle-Calédonie, des communes et de la Communauté européenne ;
- 7° Le produit des emprunts, des amendes et du domaine de la province ;
- 8° Les dons, legs et ressources exceptionnelles.

Les dotations de fonctionnement et d'équipement proviennent du budget général de la Nouvelle-Calédonie. En vertu de l'article 181 de la loi organique, elles sont financées par le 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 est fixée chaque année pour les deux dotations. Elle ne peut être inférieure à 51,5 % de ces ressources concernant la dotation de fonctionnement, et 4 % de ces ressources concernant la dotation d'équipement.

Ces dotations sont réparties entre les trois provinces de façon délibérément inégalitaire, au titre du principe de rééquilibrage financier.

Le principe de rééquilibrage a été érigé en principe constitutionnel par l'accord de Nouméa du 5 mai 1998. Il constitue un instrument de partage des richesses, des savoirs et de pouvoirs, volontairement favorable aux provinces Nord et îles Loyauté. Son objectif est de réduire les écarts liés à l'histoire de la Nouvelle-Calédonie, qui existent entre la province Sud et les provinces Nord et îles Loyauté.

La répartition des dotations de fonctionnement et d'équipement est donc basée sur une clé qui avantage les provinces Nord et îles Loyauté. La dotation par habitant est en effet 3,8 fois plus importante dans la province des îles Loyauté que dans la province Sud, et 2,6 fois plus importante dans la province Nord que dans la province Sud. (*Pièce jointe n° 1*)

Cette clé de répartition peut faire l'objet d'une modification par une loi du pays adoptée à la majorité des trois cinquièmes.

Quinze ans après l'adoption de la loi organique, la répartition des dotations entre les provinces n'a jamais évoluée. Elle reste figée à 50 % pour la province Sud, 32 % pour la province Nord et 18 % pour la province des îles Loyauté, s'agissant de la dotation de fonctionnement, et respectivement à 40 %, 40% et 20 % s'agissant de la dotation d'équipement.

Pourtant, la population de la province Sud a connu une augmentation importante. Elle est passée de 164 235 à 183 007 habitants entre 2004 et 2009, et le recensement de 2014 l'établit désormais à 199 983 habitants.

C'est dans ce contexte que la loi du pays déferée visait à fournir de nouvelles sources de financement à la province Sud.

Conformément aux dispositions des articles 52 et 180 de la loi organique, la Nouvelle-Calédonie a la possibilité d'affecter aux provinces des impôts et taxes mais également des centimes additionnels à des impôts, droits et taxes.

L'article 897 du code des impôts autorise actuellement les assemblées de province à percevoir des centimes additionnels sur la contribution des patentes, la contribution foncière, les droits de licence, la contribution téléphonique et les droits d'enregistrements. (*Pièce jointe n° 2*)

La loi du pays contestée a pour objet d'autoriser les trois provinces de la Nouvelle-Calédonie à percevoir des centimes additionnels sur la taxe mentionnée à l'article 623 du code des impôts, pour la part due par les exploitants des cercles et maisons de jeux mentionnés au A/ de l'article 626 du même code. (*Pièce jointe n° 3*)

Le deuxième alinéa de l'article 1^{er} indique que ces centimes sont perçus par la province où se situe l'établissement concerné.

Les alinéas 4 à 7 de l'article 1^{er} précisent l'assiette de ces centimes additionnels exprimée en pourcentage du produit de la taxe.

Une proposition de délibération déposée au congrès parallèlement à la loi du pays fixe le plafond des centimes additionnels pouvant être perçus par les provinces, conformément aux dispositions de l'article 52 de la loi organique.

En outre, cette délibération propose de baisser le taux de la taxe sur les jeux, spectacles et divertissements, afin de maintenir une pression fiscale identique pour les exploitants des établissements de jeux, malgré la création des centimes additionnels.

II – Discussion

1. Sur l'absence de violation de la majorité requise par l'article 181 de la loi organique et l'absence de détournement de procédure

Le président de l'assemblée de la province des îles Loyauté considère que les dispositions de la loi du pays contestée « *entraîne la modification de la clé de répartition* » et auraient donc dû être adoptées à la majorité des trois cinquièmes.

L'article 181 de la loi organique précise que la clé de répartition peut être modifiée « *par une loi du pays votée à la majorité des trois cinquièmes* ».

Il s'agit d'une procédure spécifique dans la mesure où les autres lois du pays sont adoptées à la majorité simple des membres du congrès, conformément aux dispositions de l'article 101 de la loi organique. Selon cet article, « *les lois du pays sont adoptées par le congrès au scrutin public, à la majorité des membres qui le composent* ».

.../...

L'objet de la loi du pays contestée est d'autoriser les provinces à percevoir des centimes additionnels sur une partie du produit de la taxe sur les jeux, spectacles et divertissements, et d'en fixer l'assiette.

Conformément à l'article 22-1° de la loi organique, ces dispositions relèvent de la compétence de la Nouvelle-Calédonie en matière de création d'impôts, droits et taxes au bénéfice des provinces.

D'autre part, elles s'inscrivent dans le cadre des dispositions de l'article 52 de la loi organique, qui limite le champ des ressources fiscales des provinces.

L'article 180 de la loi organique, qui établit la liste des ressources provinciales, distingue également les dotations de fonctionnement et d'équipement (points 1° et 2°) et les centimes additionnels aux impôts, droits et taxes (point 5°).

Enfin, ces dispositions relèvent d'une loi du pays au titre des règles relatives à l'assiette et au recouvrement des impôts, droits et taxes mentionnées au point 2° de l'article 99.

La loi du pays contestée n'a donc pas pour objet de modifier la clé de répartition.

Dans la mesure où elle ne s'inscrit pas dans le cadre de l'article 181, la majorité requise pour son adoption est celle mentionnée à l'article 101 de la loi organique.

Cette majorité ayant été acquise lors du vote de la loi, il ne peut être soutenu que la loi du pays contestée a été adoptée en méconnaissance des dispositions de la loi organique.

2. Sur le respect du principe de rééquilibrage

Le requérant estime que la loi du pays porte atteinte au principe de rééquilibrage consacré par l'Accord de Nouméa du 5 mai 1998 et par la loi organique du 19 mars 1999.

En premier lieu, il importe de signaler que la loi du pays contestée n'a pas pour objet d'augmenter les ressources de la province Sud au détriment des provinces Nord et îles Loyauté.

La loi n'a pas pour objet d'affecter une taxe ou des centimes additionnels exclusivement au bénéfice de la province Sud.

La perception des centimes additionnels sur la taxe est autorisée pour les trois provinces.

Si dans un premier temps seule la province Sud pourra en bénéficier au titre de ses infrastructures existantes, rien n'empêchera la province des îles Loyauté d'en bénéficier également le jour où un établissement de jeux s'implantera sur son territoire.

En deuxième lieu, le requérant invoque l'avis du Conseil d'Etat du 13 janvier 2011. Selon lui, le Conseil d'Etat aurait « *rappelé qu'il n'est pas impossible de modifier la clé de répartition, à condition que cette modification raisonnable ne remette pas en cause le principe du rééquilibrage. Il ajoutait que la modification ne devait pas notamment induire une baisse des dotations en valeur absolue* ».

.../...

Il convient de citer plus précisément les observations du Conseil d'Etat dans son avis n° 384-777 du 13 janvier 2011.

Le Conseil d'Etat a en effet indiqué que « *la création de centimes additionnels au profit des provinces de Nouvelle-Calédonie, même si seule la province Sud est aujourd'hui en mesure de bénéficier effectivement, n'est pas de nature à méconnaître le principe de rééquilibrage entre les provinces, tel qu'il est énoncé dans le préambule de l'accord de Nouméa dont les orientations ont valeur constitutionnelle* ».

Il a donc validé les dispositions de la loi du pays contestée sans émettre de réserves.

Or, il disposait pour se prononcer d'une information complète sur les objectifs et les modalités de cette affectation fiscale.

L'exposé des motifs qui accompagne la proposition de loi du pays indique notamment qu'il s'agit « *d'un mécanisme de réallocation d'une recette fiscale déjà existante et localisée en province Sud* ». Ce document précise également que la taxation en principal sera abaissée ce qui va diminuer les recettes des trois provinces.

Le Conseil d'Etat s'est donc prononcé en ayant connaissance des conséquences financières attendues pour les provinces. Il a néanmoins souligné que les dispositions de ce texte n'étaient pas de nature « *à méconnaître le principe de rééquilibrage* ».

D'autre part, bien que la loi du pays contestée n'ait pas pour objet la modification de la clé de répartition, il convient de noter que la loi organique elle-même prévoit la possibilité de modifier cette clé.

Il convient d'ailleurs de relever que cette possibilité permet d'accentuer le déséquilibre au profit des provinces Nord et îles Loyauté ou à l'inverse de le résorber.

En outre, le Conseil d'Etat avait eu l'occasion de se prononcer sur une proposition de loi du pays, finalement non adoptée, qui visait à modifier cette clé de répartition. (Avis n° 384.776 du 13 janvier 2011).

Il avait alors indiqué qu'une « *évolution de la clé de répartition peut apparaître justifiée dans son principe pour tenir compte des charges supplémentaires auxquelles doit faire face la province Sud (...)* ». Il avait également estimé « *que la nouvelle clé de répartition telle qu'elle [aurait pu être] fixée à compter de l'exercice 2014 [n'était] pas de nature à méconnaître le principe de rééquilibrage énoncé par l'accord de Nouméa* ».

Une modification de la répartition des recettes affectées aux provinces ne constitue pas nécessairement une atteinte au principe de rééquilibrage.

Par ailleurs, un examen du ratio des dotations de fonctionnement et d'équipement par habitant et par année, en anticipant l'éventuelle baisse du taux de la taxe sur les jeux, démontre que l'effort de rééquilibrage est largement maintenu. (*Pièce jointe n° 4*)

Les recettes issues de la perception des centimes additionnels ont été estimées à 2 milliards de francs CFP par an. Même en octroyant cette recette à la province Sud pour l'année 2015, il apparaît que le montant des ressources accordées par habitant et par province reste largement favorable aux provinces Nord et îles Loyauté.

3. Sur l'absence d'atteinte à la libre administration des collectivités

La province des îles Loyauté considère que la loi du pays contestée aura pour effet de diminuer les recettes des provinces Nord et îles Loyauté, et porte en conséquence « *une atteinte excessive au principe de libre administration des collectivités territoriales* ».

Le principe de libre administration, et son corollaire, le principe d'autonomie financière, accordent aux collectivités le droit de disposer librement de leurs ressources et implique que des moyens suffisants leur soient octroyés pour exercer leurs compétences.

En premier lieu, la loi du pays contestée vient uniquement autoriser les provinces à percevoir des centimes additionnels sur une taxe existante et vient en fixer l'assiette.

En elle-même, elle n'a donc aucun impact sur le niveau de recettes des provinces.

Elle pourrait même être considérée comme susceptible de renforcer l'autonomie financière des provinces puisqu'elle crée à leur profit un nouveau type de ressource fiscale.

Actuellement, l'article 897 du code des impôts autorise uniquement la perception de centimes additionnels par les provinces sur la contribution des patentes, la contribution foncière, les droits de licence, la contribution téléphonique et les droits d'enregistrements.

En intégrant une nouvelle catégorie de taxe dans cet article, la loi du pays étend le domaine de la fiscalité provinciale.

D'autre part, elle ne supprime pas la taxe sur les spectacles et sur les produits des jeux. Seule la baisse du taux de cette taxe, destinée à maintenir une pression fiscale identique, entraînera une diminution des dotations versées aux provinces.

En deuxième lieu, même s'il devait être considéré que la loi du pays impacte les ressources des provinces, toute restriction de ces ressources ne constitue nécessairement pas une entrave au principe de libre administration et d'autonomie financière des collectivités.

Ces principes n'excluent pas en effet que la loi puisse apporter des modifications aux modalités d'affectation des ressources fiscales.

La constitutionnalité d'une mesure portant diminution des recettes d'une collectivité est appréciée à travers une évaluation du niveau de la perte au regard des ressources globales et de la situation financière de la collectivité.

La suppression d'un prélèvement affecté à une collectivité a ainsi été validée par le Conseil Constitutionnel « *eu égard au montant du prélèvement en cause par rapport à l'ensemble des recettes de fonctionnement du budget de la [collectivité]* ». (Décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991).

Une diminution limitée et réduite des ressources fiscales d'une collectivité ne constitue pas une atteinte au principe de libre administration.

Si la délibération portant diminution du taux de la taxe est adoptée en l'état actuel de la proposition, les dotations de fonctionnement et d'équipement octroyées à la province des îles Loyauté pourraient connaître pour l'année 2015 une baisse de 290 millions de francs CFP, soit 2,4 % sur un total de plus de 11 milliards de francs CFP.

.../...

La diminution potentiellement engendrée par la baisse du taux de la taxe aurait donc un impact minime au regard des ressources globales de la province.

En tout état de cause, la baisse de ces ressources ne réduirait pas les recettes de la province dans une proportion telle qu'elle se trouverait en difficulté pour exercer ses compétences.

Comme le souligne la fiche d'impact qui accompagne la proposition de loi du pays, les réserves cumulées de la province des îles Loyauté en 2013 équivalaient à un total de 128 jours de charges de fonctionnement.

Les réserves ainsi constituées par la province des îles Loyauté devraient contribuer à lui permettre d'assumer une légère baisse de ses recettes.

Un examen du ratio des dotations de fonctionnement et d'équipement par habitant et par année, sur la base des chiffres issus du recensement de l'année 2014, confirme que la province des îles Loyauté conserve la possibilité de maintenir son niveau de service.

En effet, cette baisse pourrait être de 19 630 francs CFP par an et par habitant, soit une diminution de 2,97 %.

En s'appuyant sur les comptes de gestion de l'année 2012, on constate que le taux d'autonomie financière de la province des îles Loyauté connaît une baisse infime. (*Pièce jointe n° 5*)

Son taux d'autonomie financière global n'est en effet réduit que de 0,54 %, et son taux d'autonomie financière sur le fonctionnement de 0,96 %.


En conclusion, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie est d'avis que l'ensemble des moyens soulevé par le président de l'assemblée de la province des îles Loyauté n'est pas de nature à conduire à la censure de la loi du pays déférée.

Il estime ainsi que le Conseil Constitutionnel devra rejeter le recours dont il est saisi.

Nouméa, le

12 DEC. 2014

Pour la présidente du gouvernement de la
Nouvelle-Calédonie et par délégation
le secrétaire général
du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie



Alain MARC