



N° 3456

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 décembre 2001.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE ⁽¹⁾ SUR LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE, ADOPTÉE PAR LE SÉNAT, *portant validation de l'impôt foncier sur les propriétés bâties en Polynésie française,*

PAR M. JÉRÔME LAMBERT,

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Voir les numéros :

Sénat : 443 (2000-2001), 73 et T.A. 19 (2001-2002).

Assemblée nationale : 3396.

Outre-mer.

La *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* est composée de : M. Bernard Roman, *président* ; M. Pierre Albertini, Mme Nicole Feidt, M. Gérard Gouzes, *vice-présidents* ; M. Richard Cazenave, M. André Gerin, M. Arnaud Montebourg, *secrétaires* ; M. Léon Bertrand, M. Jean-Pierre Blazy, M. Émile Blessig, M. Jean-Louis Borloo, M. Michel Bourgeois, Mme Danielle Bousquet, M. Michel Buillard, M. Dominique Bussereau, M. Christophe Caresche, M. Patrice Carvalho, Mme Nicole Catala, M. Jean-Yves Cautlet, M. Olivier de Chazeaux, M. Pascal Clément, M. Jean Codognès, M. François Colcombet, M. François Cuillandre, M. Henri Cuq, M. Jacky Darne, M. Camille Darsières, M. Francis Delattre, M. Bernard Derosier, M. Franck Dhersin, M. Marc Dolez, M. Renaud Donnedieu de Vabres, M. René Dosière, M. Jean-Pierre Dufau, Mme Laurence Dumont, M. René Dutin, M. Renaud Dutreil, M. Jean Espilondo, M. Roger Franzoni, M. Pierre Frogier, M. Claude Goasguen, M. Louis Guédon, Mme Cécile Helle, M. Philippe Houillon, M. Michel Hunault, M. Henry Jean-Baptiste, M. Jérôme Lambert, Mme Christine Lazerges, Mme Claudine Ledoux, M. Jean Antoine Leonetti, M. Bruno Le Roux, M. Jacques Limouzy, M. Noël Mamère, M. Thierry Mariani, M. Jean-Pierre Michel, M. Ernest Moutoussamy, Mme Véronique Neiertz, M. Robert Pandraud, M. Dominique Perben, Mme Catherine Picard, M. Henri Plagnol, M. Didier Quentin, M. Dominique Raimbourg, M. Jean-Pierre Soisson, M. Frantz Taittinger, M. André Thien Ah Koon, M. Jean Tiberi, M. Alain Tourret, M. André Vallini, M. Michel Vaxès, M. Alain Vidalies, M. Jean-Luc Warsmann, M. Kofi Yamgnane.

MESDAMES, MESSIEURS,

L'Assemblée nationale est saisie en première lecture d'une proposition de loi organique portant validation de l'impôt foncier sur les propriétés bâties en Polynésie française adoptée par le Sénat le 20 novembre 2001. Cette proposition déposée par M. Gaston Flosse le 26 septembre dernier vise à régulariser rétroactivement le recouvrement des sommes perçues depuis 1992 par le Territoire et les communes polynésiennes au titre de l'impôt foncier précité.

L'Assemblée de la Polynésie française a été saisie de cette proposition de loi organique conformément aux dispositions de l'article 74 de la Constitution. Elle a rendu un avis favorable à son adoption le jeudi 8 novembre 2001.

Le texte soumis à l'Assemblée nationale ne soulève pas de problèmes de fond : il vise à stabiliser un régime fiscal dont la validité a été contestée devant le juge administratif tout en s'inscrivant dans le cadre tracé par le juge constitutionnel en matière de validations législatives.

1. UN REGIME FISCAL DONT LA VALIDITE A ETE CONTESTEE

- *La fiscalité : une compétence du Territoire*

Alors que l'article 34 de la Constitution donne compétence au seul législateur pour fixer les règles concernant « *l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature* », l'article 74 de la Constitution permet d'attribuer cette compétence aux organes des territoires d'outre-mer, puisqu'il affirme que « *le statut des territoires d'outre-mer sont fixés par des lois organiques qui définissent, notamment, les compétences de leurs institutions propres* ». C'est dans ce cadre que la loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française a donné compétence au territoire pour la définition des règles fiscales.

Le régime juridique applicable à l'impôt foncier a donc été défini par les articles 221-1 et suivants du code des impôts directs de la Polynésie française. L'assiette de la contribution foncière sur les propriétés bâties correspond à la valeur locative du bien diminuée d'un quart ; elle est établie par le service des contributions par référence aux baux authentiques ou aux accords verbaux ; à défaut de tels actes, elle est établie par la méthode de l'évaluation directe. L'article 225-2 du même code a défini pour sa part les modalités d'application de la méthode d'évaluation directe

en renvoyant à « *un arrêté pris en conseil des ministres qui pourra, le cas échéant, fixer un coefficient de réévaluation des valeurs locatives* ».

L'impôt foncier ainsi prélevé se compose de deux parts : le principal est affecté au budget du Territoire ; les centimes additionnels sont reversés au budget des communes.

- *L'illégalité de la perception de l'impôt foncier sur les propriétés bâties*

Ainsi que l'a rappelé le sénateur Lucien Lanier dans son rapport, la perception des impôts fonciers sur les propriétés bâties ayant fait l'objet d'une évaluation directe par les services fiscaux est entachée d'illégalité depuis 1992.

Alors que l'article 225-2 du code des impôts directs de la Polynésie française, qui a été définitivement adopté en 1992, renvoie à un arrêté pris en conseil des ministres le soin de définir les modalités de l'évaluation directe des bases de l'impôt foncier, aucune mesure en ce sens n'est intervenue avant le 17 septembre 1999. La méthode d'évaluation directe mise en œuvre par le service des contributions s'est ainsi retrouvée dépourvue de base légale pendant cette période.

L'arrêté pris à compter de cette date par le conseil des ministres (arrêté n° 1274/CM) est venu combler ce vide juridique prolongé en donnant une définition de la valeur foncière du bien et en fixant le taux d'intérêt qui lui est applicable. La valeur foncière retenue en cas d'évaluation directe correspond ainsi soit au coût réel de la construction, soit au prix d'acquisition diminué de la valeur vénale du terrain, soit à la valeur recherchée à partir des éléments figurant dans les actes constituant l'origine de propriété de l'immeuble ou, à défaut, à la valeur déterminée à partir d'immeubles similaires ayant fait l'objet de transactions récentes. Le taux d'intérêt applicable est de 4 % pour les immeubles situés dans les Iles du Vent, de 3 % pour ceux situés dans les autres archipels et de 2 % pour les logements sociaux, quelle que soit leur implantation géographique.

Cet arrêté a fait l'objet d'un recours contentieux devant le tribunal administratif de Papeete qui l'a jugé illégal dans un jugement rendu le 19 décembre 2000 ⁽¹⁾. Le motif de cette annulation contentieuse est celui de l'incompétence du conseil des ministres en la matière : si l'article 26 de la loi organique du 12 avril 1996 précitée donne à cette instance la compétence pour prendre les règlements nécessaires à la mise en œuvre des délibérations de l'assemblée, l'article 60 donne à cette dernière institution une compétence de droit commun, tandis que le conseil des ministres ou le président du gouvernement n'ont qu'une compétence d'attribution. Le tribunal administratif a donc considéré qu'en l'absence de disposition du statut autorisant l'assemblée à déléguer les compétences qui lui ont été confiées par le législateur, celle-ci ne peut renvoyer au conseil de ministre le soin de définir la base des impositions et le taux d'intérêt qui leur est applicable.

Il apparaît donc nécessaire, dans l'attente d'une nouvelle délibération de l'assemblée de la Polynésie française modifiant l'article 225-2 du code des impôts directs, de donner une base légale à la perception de l'impôt foncier sur les proprié-

(1) *M. Pierre Frébault c/ Territoire de la Polynésie française, TA de Papeete, le 19/12/2000.*

tés bâties intervenue depuis 1992 dès lors qu'il a été établi sur le mode de l'évaluation directe. En l'absence d'une telle démarche du législateur, les contribuables concernés seraient fondés à demander la restitution des sommes correspondantes, ce qui nuirait à l'équilibre financier du Territoire et surtout des communes polynésiennes. La proposition de loi organique déposée par M. Gaston Flosse vise ainsi à combler le vide juridique issu de l'absence de délibération du conseil des ministres entre 1992 et 1999, puis de l'annulation contentieuse de l'arrêté pris en 1999.

2. LA CONFORMITE DE LA VALIDATION LEGISLATIVE PROPOSEE AVEC LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

- *La compétence du législateur organique*

Les lois de validation visent à changer rétroactivement les règles en vigueur afin de modifier l'état du droit pris en compte par les juridictions à l'occasion d'une affaire particulière. Elles constituent ainsi une double exception dans notre système juridique : elles remettent en cause le principe de non-rétroactivité des actes administratifs et se traduisent par un empiètement du pouvoir législatif sur les juridictions. Pour cette raison, seul le législateur est fondé à valider des actes administratifs ayant fait l'objet d'une annulation contentieuse.

S'agissant d'une matière relevant de la compétence d'un territoire d'outre-mer, il est, en outre, nécessaire que la validation prenne la forme d'une loi organique. En effet, le conseil constitutionnel a affirmé dans sa décision n° 95-364 DC du 8 février 1995 relative à la validation d'impositions perçues par le territoire de la Nouvelle-Calédonie au titre de la contribution foncière sur les propriétés bâties et non bâties qu'en application de l'article 74 de la Constitution et « *s'agissant d'un régime d'impositions ressortissant à la compétence des autorités territoriales, l'Etat ne pouvait intervenir que par le moyen d'une loi organique* ».

Ainsi que le rappelle le rapport de M. Lucien Lanier, le Conseil a d'ores et déjà appliqué cette jurisprudence en censurant une disposition de la loi de finances pour 1996 qui portait validation d'une délibération de l'assemblée polynésienne instituant une contribution de solidarité territoriale au motif que le législateur ne pouvait intervenir en la matière que par la voie d'une loi organique (décision n° 95-369 DC du 28 décembre 1995). Cette exigence ayant été satisfaite, il convient, par ailleurs, de vérifier que la validation proposée respecte les principes énoncés par le Conseil constitutionnel en la matière.

- *La conformité du dispositif adopté par le Sénat avec la jurisprudence constitutionnelle*

Dans sa décision du 22 juillet 1980 (n° 80-119 DC) le Conseil constitutionnel a défini le cadre juridique dans lequel doit s'inscrire toute validation : la compétence du législateur ; le respect de l'autorité des décisions passées en force de chose jugée ⁽¹⁾ ; le respect du principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions et de

(1) Cette expression correspond à la décision d'une juridiction qui a statué en dernier ressort même si elle peut faire l'objet ou est effectivement l'objet d'un pourvoi en cassation (CE, 27/10/1995, *Ministre du logement c/Mattio*).

son corollaire interdisant de faire renaître une prescription légalement acquise ; la poursuite d'un but d'intérêt général.

Le Conseil constitutionnel a, par ailleurs, précisé cette jurisprudence, afin de tenir compte de la position plus stricte de la Cour européenne des droits de l'homme qui n'admet les validations législatives que pour « *d'impérieux motifs d'intérêt général* »⁽¹⁾ : la juridiction de Strasbourg a ainsi été conduite à condamner la France pour l'adoption d'une loi de validation qui avait pourtant été jugée conforme aux principes constitutionnels par le Conseil dans une décision du 13 janvier 1994 (décision n° 93-322 DC).

Celui-ci a donc récemment renforcé ses exigences en matière de validation législative : il a ainsi considéré « *qu'en prévoyant la validation des actes pris en application [d'un] arrêté « en tant que leur légalité serait contestée pour un motif tiré de l'illégalité de cet arrêté », sans indiquer le motif précis d'illégalité dont il entendait purger l'acte contesté, le législateur a méconnu l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* » (décision n° 99-422 DC du 21 décembre 1999, loi de financement de la sécurité sociale). La portée de la validation doit donc désormais être strictement définie et viser expressément les motifs d'illégalité dont le législateur entend purger l'acte en cause.

Le Conseil constitutionnel a, en outre, renforcé le contrôle qu'il exerce sur le motif d'intérêt général de la validation, mettant ainsi en œuvre un véritable contrôle de proportionnalité. Il a ainsi considéré dans sa décision du 29 décembre 1999 (loi de finances rectificatives pour l'année 1999, décision n° 99-425 DC) au sujet de la validation des avis de recouvrement émis par des agents territorialement incompétents que « *le législateur a entendu éviter que ne se développent, pour un motif tenant à la compétence territoriale de l'autorité ayant établi l'avis de mise en recouvrement, des contestations dont l'aboutissement aurait pu entraîner, pour l'Etat, des conséquences gravement dommageables ; que l'intérêt général qui s'attache à une telle validation l'emporte sur la mise en cause des droits des contribuables qui résulterait de l'irrégularité de pure forme que la validation a pour effet de faire disparaître ; que cet intérêt général réside tant dans le montant des sommes en cause que dans la prévention des troubles qu'apporterait à la continuité des services publics fiscaux et juridictionnels concernés la multiplication de réclamations pouvant, en vertu du livre des procédures fiscales, être présentées pendant plusieurs années (...); qu'enfin, à défaut de validation, la restitution aux intéressés d'impositions dont ils sont redevables au regard des règles de fond de la loi fiscale pourrait constituer un enrichissement.* »

Le dispositif adopté par le Sénat s'inscrit dans ce cadre. Il respecte tout d'abord l'autorité de la chose jugée : le jugement du tribunal administratif fait l'objet d'un recours devant la cour administrative d'appel de Paris et le texte réserve le cas « *des décharges ou dégrèvements prononcés par décision de justice passée en force de chose jugée* », au cas où un contribuable aurait obtenu une décision définitive en sa faveur avant l'entrée en vigueur de la loi organique. Il vise également de manière explicite le motif d'illégalité qu'il convient de purger par la présente validation en distinguant la période courant de 1992 à 1999 et celle correspondant aux années

(1) CEDH, 28 octobre 1999, Zielinski et autres c/ France.

2000 et 2001 : dans le premier cas il s'agit de valider les impositions perçues sans base légale, dans le second, il s'agit de valider les impositions perçues sur le fondement de l'arrêté du 17 septembre 1999 et dont la légalité serait contestée du fait de l'incompétence de l'autorité qui l'a édicté.

En outre, la proposition de loi organique est bel et bien motivée par un but d'intérêt général. En l'absence de validation, la règle de la déchéance quadriennale conduirait à rembourser les sommes perçues au titre de l'impôt foncier entre 1996 et 2000 pour les seules bases ayant fait l'objet d'une évaluation directe par les services fiscaux. Les sommes correspondantes représentent entre 40 et 45 % du total des sommes recouvrées. L'impact financier d'un tel remboursement serait important puisque les sommes recouvrées au titre de l'impôt foncier versées au budget du Territoire sont passées de plus de 68 millions de francs en 1996 à près de 80 millions de francs en 2000. Pour les communes, la somme qu'il leur faudrait restituer est estimée à l'équivalent de près de la moitié des sommes revenant à leurs budgets au titre des impôts directs pour 2000. Outre l'impact financier, le principe de continuité des services publics et juridictionnels et le principe d'égalité devant les charges publiques motivent également cette validation.

*

* *

Après l'exposé du rapporteur, M. Bernard Roman, président, a fait part de son irritation devant la nécessité de procéder, une nouvelle fois, à une validation législative. Il a regretté les erreurs commises par les institutions polynésiennes en matière fiscale et souhaité que de telles irrégularités ne se reproduisent plus à l'avenir.

*

* *

La Commission a adopté, sans modification, l'article unique de la proposition de loi organique.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter, sans modification, la proposition de loi organique portant validation de l'impôt foncier sur les propriétés bâties en Polynésie française (n° 3396).

TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>Arrêté n° 1274 du 17 septembre 1999 du Conseil des ministres de la Polynésie française portant application de l'article 225-2 du code des impôts</p> <p><i>Art. 1^{er}.</i> — Pour la mise en œuvre pratique de l'article 225-2 du code des impôts, la méthode d'évaluation directe est appliquée de la manière suivante :</p> <p>1°) Sous réserve du droit de contrôle de l'administration, la valeur vénale foncière du bien, qu'il soit à usage d'habitation, commercial, industriel ou professionnel est égal :</p> <p>— soit, au coût réel de construction y inclus le prix de la main d'œuvre estimée au coût du marché dans l'hypothèse où les travaux sont directement réalisés par le propriétaire ;</p> <p>— soit, au prix d'acquisition diminué de la valeur vénale du terrain ne formant pas une dépendance indispensable et immédiate des constructions ;</p> <p>— soit la valeur recherchée à partir des éléments figurant dans les actes constituant l'origine de propriété de l'immeuble, sous réserve que ces actes</p>	<p>Article unique</p> <p>Sous réserve des décharges ou dégrèvements prononcés par décision de justice passée en force de chose jugée, les impositions perçues par le territoire de la Polynésie française au titre de la contribution foncière sur les propriétés bâties sont validées, d'une part, pour les années 1992 à 1999 en tant que leur légalité serait contestée par le moyen tiré de ce que la détermination des valeurs locatives par application de la méthode d'évaluation directe s'est opérée sans base légale ; d'autre part, pour les années 2000 et 2001 en tant que leur légalité serait contestée par le moyen tiré de ce que l'autorité ayant pris l'arrêté n° 1274/CM du 17 septembre 1999 n'était pas compétente pour déterminer leur base.</p>	<p>Article unique</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>

Texte de référence	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>ne soient pas trop anciens et que les prix puissent être considérés comme normaux. A défaut de tels actes, la valeur est déterminée à partir de celle d'immeubles similaires ayant fait l'objet de transactions normales récentes, en tenant compte s'il y a lieu des conditions propres à chaque immeuble.</p>		
<p>2°) Le taux d'intérêt à appliquer à la valeur vénale foncière est fixé à :</p>		
<p>– 4 % pour les immeubles situés dans les îles du Vent ;</p>		
<p>– 3 % pour les immeubles situés dans les autres archipels de la Polynésie française ;</p>		
<p>– 2 % pour les immeubles présentant le caractère de logements sociaux quelle que soit leur situation géographique.</p>		
<p><i>Art. 2.</i> — Le ministre des finances et des réformes administratives, chargé du Pacte de progrès, est chargé de l'exécution du présent arrêté qui sera publié au <i>Journal officiel</i> de la Polynésie française.</p>		

3456 - Rapport de M. Jérôme Lambert (commission des lois) sur la proposition de loi organique, adoptée par le sénat, portant validation de l'impôt foncier sur les propriétés bâties en Polynésie française (commission des lois)