

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1965-1966

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 juin 1966.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, tendant à faciliter l'intégration fiscale des communes fusionnées,

Par M. Jacques DESCOURS DESACRES,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, président ; Jacques Masteau, Gustaxe Alric, Yvon Coudé du Foresto, vice-présidents ; Martial Brousse, Roger Lachèvre, Pierre Carous, secrétaires ; Marcel Pellenc, rapporteur général ; André Armengaud, Jean Bardol, Edouard Bonnefous, Jean-Eric Bousch, Paul Chevallier, Bernard Chochoy, André Colin, Antoine Courrière, Jacques Descours Desacres, Paul Driant, André Dulin, André Fosset, Roger Houdet, Michel Kistler, Jean-Marie Louvel, André Maroselli, Marcel Martin, Pierre Métayer, Max Monichon, Geoffroy de Montalembert, Georges Portmann, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Paul Ribeyre, Jacques Richard, François Schleiter, Ludovic Tron.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 1938, 1958 et in-8° 526.

Sénat : 248 (1965-1966).

Mesdames, Messieurs,

Votre Commission des Finances a examiné le projet de loi tendant à faciliter l'intégration fiscale des communes fusionnées sans disposer de toutes les informations qu'elle aurait désiré obtenir pour pouvoir exactement apprécier les conséquences de celui-ci, en particulier au regard des communes nouvelles constituées en 1965.

Elle regrette que sur 73 fusions intéressant 151 communes à raison de :

- 1 de 4 communes ;
- 3 de 3 communes ;
- 69 de 2 communes,

les renseignements relatifs au nombre des centimes additionnels et à la valeur du principal fictif des communes préexistantes en 1965 et à ces mêmes éléments pour les nouvelles communes en 1966 ne lui aient été fournis que dans cinq cas correspondant à des fusions de deux communes.

Faute de pouvoir tirer des enseignements généraux d'un si petit nombre de cas particuliers, votre Commission s'en est tenue aux observations que lui suggèrent la logique et sa connaissance pratique des problèmes municipaux.

Votre Commission des Finances ne considère pas, à l'instar de certains, la fusion de communes comme le remède de toutes les difficultés municipales, car elle sait que l'addition de plusieurs misères n'a jamais donné la richesse et que les kilomètres de chemins ou de réseaux demandent les mêmes investissements et

le même entretien à quelque autorité qu'en soit confiée l'administration, car elle connaît le danger d'éloigner l'administration de l'administré et de faire perdre à celui-ci le sens civique inhérent au sentiment d'appartenance à une communauté vivante, car elle sait aussi qu'il peut être désastreux de détruire des structures d'accueil d'origine millénaire au moment où l'expansion démographique nationale et la libre circulation des personnes dans le Marché commun sont appelées à bouleverser les conditions d'occupation et, par là-même, la densité de population dans de nombreuses régions. Cependant, profondément respectueuse de l'autonomie communale et des décisions prises par les conseils municipaux en accord avec leurs administrés en dehors de toute pression de l'autorité de tutelle, elle estime souhaitable de rendre aussi équitables que possible les mesures d'application consécutives à des fusions de communes jugées nécessaires par les municipalités.

Si elle s'élève contre les incitations financières qui se révèlent très vite être un leurre, elle juge tout aussi nocives les dispositions qui pénalisent des populations parce que leurs représentants directs ont jugé opportun de décider une fusion.

Les injustices peuvent être internes à la nouvelle collectivité lorsque des variations d'impôts communaux trop brutales se produisent ou que les bases des impositions sont évaluées de manière différente d'un lieu à l'autre de la nouvelle commune. Elles peuvent être externes si les subventions de l'Etat sont diminuées par application de critères liés à l'importance de la commune.

Votre Commission des Finances ne peut donc qu'approuver le principe d'un texte qui met un terme à de telles situations. Elle ne peut en outre que féliciter l'Assemblée Nationale d'avoir proposé que les conséquences fiscales des fusions soient portées à la connaissance des conseils municipaux intéressés avant toute fusion.

Toutefois, la rédaction des articles lui paraît devoir être améliorée.

*
* *

Article premier.

L'article premier vise à atténuer pour les contribuables les moins imposés avant une fusion une brusque aggravation de leurs charges par alignement de leurs centimes sur ceux payés par l'ensemble des autres contribuables de la nouvelle commune dès l'établissement du premier budget de celle-ci.

Il faudrait observer d'ailleurs que, par suite de différences de répartition de la taxe locale et de la diversité de volume, d'époque et de condition de réalisation des équipements communaux, ce n'est pas nécessairement la commune la plus importante qui a le nombre de centimes le plus élevé.

Quoi qu'il en soit, il est permis de penser que, dans la généralité des cas, la fusion tend à une uniformisation et à une amélioration des équipements et que, pour toutes les communes préexistantes, le nivellement des centimes se fera non sur un taux moyen entre ceux qu'elles pratiquaient, mais sera en hausse, ce qui grèvera encore davantage les moins imposés. Un échelonnement de ce nivellement sur trois ans implique en contrepartie le maintien d'une charge plus lourde pour ceux qui étaient déjà les plus imposés.

Ces considérations renforcent l'opinion que votre Assemblée se doit de rester fidèle au principe de non-rétroactivité des lois auquel elle a toujours été très attachée et, par conséquent, de refuser que la loi soit applicable aux communes nouvellement créées depuis le 1^{er} janvier 1965 dont les conseils municipaux ont déjà voté le budget de 1966 et pris ainsi des engagements à l'égard de leurs contribuables.

Pour éviter de placer ces conseils dans une situation délicate et leur faire adresser le reproche par l'une ou l'autre partie de leur population d'être trop imposée, il importe de limiter aux cas extrêmes les dispositions transitoires qui permettraient de pallier de brutales majorations d'imposition.

Il paraîtrait, au contraire, sage que le principe d'un échelonnement dans le nivellement des impositions pût être décidé antérieurement à la fusion par les conseils municipaux des communes

intéressées qui accompliraient ainsi un dernier et très important acte d'administration en posant cette condition comme base d'un accord intercommunal.

Votre Commission estime, d'autre part, illogique de faire un sort différent aux centimes généraux et aux centimes de voirie qui constituent une part souvent importante de l'imposition communale.

Elle vous cite un cas particulièrement frappant à ce sujet :

Les communes A et B avaient pratiquement le même nombre de centimes généraux : 18 170 et 18 740, mais leur nombre total de centimes, compte tenu des centimes de voirie, s'élevait à 27 880 et 40 390.

Dans le texte qui nous est transmis, il n'y aurait lieu qu'à un nivellement progressif insignifiant, puisqu'il n'y avait pas de différence appréciable entre les quotités de centimes généraux.

Votre Commission vous propose de modifier en conséquence la rédaction du paragraphe I de l'article premier.

*
* *

Article 2.

Votre Commission vous propose de remplacer cet article qui fixait les conditions dans lesquelles les conseils municipaux des communes nées de fusions intervenues en 1965 pouvaient procéder à la revision de leur budget par des dispositions transitoires qui ne seront applicables que dans les cas extrêmes pour les raisons indiquées ci-dessus.

*
* *

Article 3.

L'article 3 vise les participations de l'Etat aux travaux d'équipement qui seraient attribuées aux communes en raison inverse de leur richesse, donc de la valeur de leur centime : il concerne essentiellement l'équipement scolaire et sportif et, dans une certaine mesure, la voirie des grands ensembles et l'aménagement de villages.

Votre Commission est d'accord sur la nécessité exprimée par l'exposé des motifs de ne pas perturber les plans de financement dans les communes fusionnées, mais une interprétation extensive du texte pourrait entraîner l'octroi à la nouvelle commune pour ses nouveaux plans d'équipement de telle ou telle partie de son territoire, de taux de subvention privilégiés correspondant non pas à sa propre richesse, mais à la pauvreté de telle ou telle de ses composantes. Il y aurait là une de ces incitations financières contre lesquelles votre Assemblée s'est toujours élevée car, les crédits de subvention de l'Etat étant limités, un tel avantage serait assuré au détriment des autres communes de France susceptibles d'être subventionnées.

Il conviendrait, en conséquence, de préciser le texte sur ce point.

*
* *

Article 4.

Ainsi que l'indique l'exposé des motifs « l'article 4 tend à résoudre le problème posé par les fusions de communes lorsque la décision constatant la fusion prévoit une date d'effet différente de celle de la publication de cette décision.

« A défaut de dispositions spéciales, la préparation des impositions serait, en effet, assurée par les commissions communales des impôts directs de chacune des communes destinées à être fusionnées de sorte que les cotisations contenues dans le premier rôle émis après la réalisation effective de la fusion pourraient ne pas être proportionnelles et homogènes.

« Il est indispensable d'éviter de telles conséquences en prévoyant que, durant la période transitoire entre la décision constatant la fusion et la date d'effet de cette dernière, les différentes commissions sont refondues en une seule assemblée immédiatement compétente pour préparer les impositions à venir de l'ensemble de la nouvelle commune.

« Par contre, il est logique, pendant cette période transitoire et lorsqu'il s'agit de cotisations déjà levées au seul profit des anciennes communes, de conserver aux anciennes commissions le pouvoir de donner leur avis sur les réclamations ou états de dégrèvements d'office, d'assister aux expertises, etc... »

Votre Commission approuve le fond et la forme de cet article.

Article 5.

Votre Commission, qui souhaite qu'en toutes circonstances chaque citoyen, chaque communauté prenne ses décisions informés de toutes leurs conséquences dans la mesure du possible, ne peut que se féliciter du vote par l'Assemblée de l'article 5 nouveau qu'elle vous propose d'adopter.

*
* *

Sous réserve des amendements qu'elle vous propose d'y apporter, après une large discussion au cours de laquelle sont intervenus MM. Paul Chevallier, Chochoy, Houdet, Kistler, Maroselli, Richard et Roubert, votre Commission émet un avis favorable à l'adoption de ce texte qui présente une incontestable utilité pratique.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement : Rédiger comme suit le premier alinéa du paragraphe I de cet article :

I. — En cas de fusion de communes, des quotités de centimes différentes sont susceptibles d'être appliquées selon le territoire des communes préexistantes pour l'établissement des trois premiers budgets de la nouvelle commune soit à l'initiative de son conseil municipal, soit en application par celui-ci de délibérations de principe concordantes prises antérieurement à la fusion par les conseils municipaux des communes intéressées.

Art. 2.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

La présente loi est applicable aux communes issues d'une fusion intervenue depuis le 1^{er} janvier 1965 lorsque la proportion indiquée au paragraphe II de l'article premier est inférieure ou égale à 60 %.

Les conseils municipaux des communes intéressées pourront demander l'application de cette disposition aux contributions mises en recouvrement au titre de 1966 par une délibération qui devra intervenir avant le 15 août 1966.

Art. 3.

Amendement : Après les mots « équipements collectifs », remplacer la fin de cet article par les dispositions suivantes :

... inscrits à un programme national ou départemental avant la première délibération demandant la fusion, restent limitées à la valeur de ces éléments qui aurait été retenue, s'il n'y avait pas eu fusion, dans l'ancienne commune sur le territoire de laquelle doivent être implantés les équipements considérés.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

I. — Dans les communes issues d'une fusion de communes intervenue depuis le 1^{er} janvier 1965, le conseil municipal peut voter, pour l'établissement des trois premiers budgets de la nouvelle commune, des quotités de centimes généraux différentes selon le territoire des communes préexistantes.

En ce cas, les différences affectant les quotités de ces centimes devront être réduites progressivement au cours desdites années et supprimées à partir de la quatrième année.

II. — Les dispositions du premier alinéa I ci-dessus ne s'appliquent pas lorsque le total du nombre des centimes additionnels mis en recouvrement, en vertu des articles 1379 et 1507 *decies* du Code général des impôts, dans la commune préexistante la moins imposée, était égal ou supérieur à 80 % du total correspondant de la commune préexistante la plus imposée pour l'année antérieure à l'établissement du premier des trois budgets susvisés.

Art. 2.

Pour l'application de la présente loi aux contributions mises en recouvrement au titre de 1966, la délibération visée à l'article premier devra intervenir avant le 15 août 1966.

Art. 3.

Pendant une période de trois ans à dater de la fusion, la valeur du centime et celle du centime démographique à retenir pour le calcul de la participation de l'Etat à différents équipements collectifs

ne peuvent être supérieures à la valeur atteinte par ces mêmes éléments au moment de l'acte de fusion, dans l'ancienne commune sur le territoire de laquelle doivent être implantés les équipements considérés.

Art. 4.

I. — L'acte qui prononce la fusion de deux ou plusieurs communes entraîne de plein droit, dès la date de sa publication et jusqu'à la date de sa prise d'effet, la fusion des commissions communales des impôts directs des communes fusionnées. La nouvelle commission ainsi constituée est compétente pour la fixation des bases d'imposition à retenir à compter de cette dernière date, et pour l'ensemble du territoire de la commune résultant de la fusion.

La présidence de cette commission est assurée par le maire ou l'adjoint délégué de celle des communes fusionnées qui comptait le plus grand nombre d'habitants à la date de l'acte qui prononce la fusion.

Cette commission est dissoute de plein droit dès l'entrée en fonction du nouveau conseil municipal ; il est institué alors une nouvelle commission dans les conditions de droit commun prévues par l'article 1650 du Code général des impôts.

II. — Nonobstant les dispositions du I ci-dessus et jusqu'à l'entrée en fonction du conseil municipal de la nouvelle commune, la commission communale des impôts directs de chacune des communes préexistantes reste compétente en ce qui concerne les impositions établies au profit de ces dernières communes.

Art. 5 (nouveau).

Avant toute fusion de communes, les conséquences éventuelles de la fusion pour le calcul des impositions directes, et notamment les conséquences de la présente loi, seront portées par le Préfet à la connaissance des conseils municipaux intéressés.