

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 avril 1984.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur la proposition de loi de M. Paul GIROD tendant à mettre en harmonie les **délais** prévus, d'une part, à l'article 7 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des **communes**, des **départements** et des **régions**, et, d'autre part, à l'article 1639 A du Code général des impôts.*

Par M. Paul GIROD,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Edgar Tailhades, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, Paul Girod, *vice-présidents* ; Charles Lederman, François Collet, Pierre Salvi, Germain Authié, *secrétaires* ; MM. Jean Arthuis, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Marc Bécam, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Pierre Ceccaldi-Pavard, Michel Charasse, Félix Ciccolini, Henri Collette, Etienne Dailly, Michel Darras, Luc Dejoie, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Bastien Leccia, Roland du Luart, Jean Ooghe, Charles Ornano, Hubert Peyou, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir le numéro :

Sénat : 226 (1983-1984).

Collectivités locales.

SOMMAIRE

	Pages
I. – Exposé général	3
Introduction	3
I. – <i>Une simplification nécessaire</i>	3
A. – Un décalage contestable	4
1. Les conséquences de la non-adoption des budgets locaux avant le 31 mars	4
2. Les effets potentiels du non-respect de la date limite de notification des taux d'imposition	5
B. – Une harmonisation indispensable	6
II. – <i>Une réforme souhaitée</i>	7
A. – L'attente des élus locaux	7
B. – L'acceptation implicite du Gouvernement	7
Conclusion	8
II. – Conclusions de la commission des Lois	9
III. – Tableau comparatif	11

I. - EXPOSÉ GÉNÉRAL

MESDAMES, MESSIEURS,

L'objet de la présente proposition de loi, que votre Rapporteur a eu l'honneur de déposer sur le Bureau du Sénat, peut apparaître comme limité, dans la mesure où l'article unique de ce texte se borne à mettre en harmonie, d'une part le délai limite d'adoption des budgets locaux, tel qu'il est défini par l'article 7 de la loi n° 82-213 modifiée du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et, d'autre part, la date de notification à l'administration fiscale, par les collectivités territoriales, des taux d'imposition des quatre taxes directes locales, telle qu'elle résulte de l'article 1639 A du Code général des impôts.

Pourtant, au-delà de son caractère ponctuel, la proposition de loi qui vous est soumise opère une simplification nécessaire qui semble recueillir un large assentiment.

I. - UNE SIMPLIFICATION NÉCESSAIRE

Un examen des données du problème souligne le caractère contestable du décalage qui existe entre les deux dates prévues par deux textes différents et conclut à la nécessité d'une harmonisation de ces délais limites.

A. - Un décalage contestable.

La souplesse introduite par la loi du 2 mars 1982 en ce qui concerne la date limite d'adoption des budgets primitifs, fixée au 31 mars de chaque année, est contrariée par le maintien de l'obligation faite aux collectivités locales de notifier leurs taux d'imposition avant le 1^{er} mars.

1. *Les conséquences de la non-adoption des budgets locaux avant le 31 mars.*

La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, modifiée et complétée par la loi du 22 juillet 1982, dont l'origine réside dans une proposition de loi présentée par un certain nombre de nos collègues, a transformé les conditions de contrôle des actes budgétaires des collectivités locales. Davantage qu'un allègement du contrôle, la réforme intervenue a introduit une modification des mécanismes du contrôle à posteriori exercé par le représentant de l'Etat et par la chambre régionale des comptes. Le domaine du contrôle budgétaire est strictement défini puisqu'il ne concerne que les actes budgétaires proprement dits, c'est-à-dire le budget primitif, les budgets supplémentaires, ainsi que les décisions les modifiant.

En outre, le contrôle qui s'exerce sur les actes budgétaires des collectivités locales porte exclusivement sur les points suivants :

- la date de vote du budget primitif ;
- l'équilibre réel du budget ;
- l'arrêté des comptes et le déficit du compte administratif ;
- l'inscription et le mandatement des dépenses obligatoires.

En ce qui concerne le calendrier de l'adoption du budget primitif, l'article 7 de la loi du 2 mars 1982 prévoit que le budget des communes doit être voté avant une date limite fixée au 31 mars de l'exercice auquel il s'applique. Cette date limite concerne également les conseils généraux et régionaux puisque les articles 51 et 83 de la loi du 2 mars 1982 précisent que les dispositions de l'article 7 s'appliquent aux budgets primitifs des départements et des régions.

Dans le cas où un budget local ne serait pas voté avant la date limite du 31 mars, la loi du 2 mars 1982 fait obligation au

représentant de l'Etat de saisir, sans délai, la chambre régionale des comptes. Cette juridiction doit, dans un délai d'un mois, formuler des propositions pour le règlement du budget, dans un avis public. Le représentant de l'Etat met en œuvre les propositions de la chambre régionale des comptes pour régler le budget et le rendre exécutoire.

Si le représentant de l'Etat s'écarte des propositions de la juridiction financière, il doit assortir sa décision d'une motivation explicite et en informer le président de la chambre régionale des comptes. Toutefois, le mécanisme qui vient d'être rappelé n'est pas mis en œuvre lorsque les informations indispensables à l'élaboration du budget n'ont pas été communiquées aux collectivités locales avant le 15 mars.

Dans ce cas, l'article 16 de la loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983, qui résulte d'une initiative de notre collègue le Président Jacques Descours Desacres, relayée par la commission des Finances du Sénat, précise que l'assemblée locale dispose de quinze jours, à compter de la communication effective des informations, pour arrêter son budget.

La liste des informations indispensables à l'établissement des budgets locaux a été fixée par trois décrets en date du 29 décembre 1982.

S'agissant des communes, le décret n° 82-1131 précise que les informations qui doivent être communiquées avant le 15 mars concernent notamment le montant prévisionnel des bases nettes de chacune des quatre taxes directes locales, les montants de la dotation forfaitaire, de la dotation de péréquation et de la garantie de progression minimale versées dans le cadre de la dotation globale de fonctionnement, le montant de la dotation spéciale destinée à compenser les charges supportées pour le logement des instituteurs et les éléments nécessaires au calcul de la dotation globale d'équipement.

Telles sont les conséquences qui s'attachent au non-respect de la date limite du 31 mars pour l'adoption des budgets primitifs.

2. Les effets potentiels du non-respect de la date limite de notification des taux d'imposition.

L'article 1639 A du Code général des impôts donne à l'administration fiscale la faculté de reconduire les taux d'imposition appliqués l'année précédente lorsque les décisions des assemblées locales concernant les taux d'imposition de l'année en cours ne lui ont pas été notifiées avant le 1^{er} mars.

Certes, la reconduction des taux d'imposition de l'année précédente, qui ne présente pas de caractère obligatoire, semble

être appliquée avec discernement par les services du ministère de l'Economie, des Finances et du Budget.

Mais cette faculté constitue une menace qui plane sur les collectivités locales. En effet, les collectivités locales peuvent être tentées, pour respecter l'injonction édictée par l'article 1639 A du Code général des impôts, d'arrêter les taux de leurs taxes directes locales, avant le 1^{er} mars, alors même qu'elles ne disposent pas des informations indispensables à l'établissement de leur budget.

Dans la pratique, la communication de ces informations et notamment la notification des montants de la dotation globale de fonctionnement et de la dotation spéciale destinée à compenser les charges supportées pour le logement des instituteurs, qui doit intervenir avant le 15 mars, ne s'effectue, dans la plupart des cas, qu'à l'extrême fin du mois de février.

En outre, les collectivités locales peuvent être contraintes d'arrêter leurs taux d'imposition, sans connaître l'intégralité de leurs ressources.

Dans ces conditions, il apparaît nécessaire de mettre en harmonie les délais prévus, d'une part, à l'article 7 de la loi du 2 mars 1982, et, d'autre part, à l'article 1639 A du Code général des impôts.

B. - Une harmonisation indispensable.

Une analyse de l'article unique de la présente proposition de loi fait apparaître, en premier lieu, que la mise en harmonie des deux délais s'effectue à la date du 31 mars.

La date limite de notification des taux d'imposition coïncide avec celle prévue pour l'adoption du budget primitif.

En second lieu, la proposition de loi préserve l'élément de souplesse introduit par l'article 7 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée qui prévoit qu'à défaut de communication des informations indispensables à l'établissement du budget avant le 15 mars, l'assemblée délibérante de la collectivité locale dispose de quinze jours, à compter de cette communication, pour arrêter son budget primitif. Dans cette hypothèse, la date de notification des taux d'imposition aux services fiscaux doit, en toute logique, correspondre à celle de l'adoption effective du budget.

Tel est le dispositif prévu par la présente proposition de loi qui opère une harmonisation des délais qui répond à une attente des élus locaux.

II. - UNE RÉFORME SOUHAITÉE

L'harmonisation proposée par la présente proposition de loi, qui répond à une attente des élus locaux, semble recueillir l'assentiment du Gouvernement.

A. - L'attente des élus locaux.

Votre Rapporteur peut témoigner, en sa qualité de président de l'union des maires du département de l'Aisne, que l'harmonisation prévue par la présente proposition de loi répond à une attente des élus locaux qui ne souhaitent pas arrêter leur budget en deux temps, en dissociant la détermination des taux d'imposition de l'adoption de l'ensemble du budget.

Une autre preuve du consensus réalisé par l'harmonisation proposée réside dans le fait que la proposition de loi a été adoptée à l'unanimité des commissaires présents lors de la réunion de la commission des Lois consacrée à l'examen de la proposition de loi.

En outre, le Gouvernement ne semble pas hostile à la simplification que tend à introduire la proposition de loi.

B. - L'acceptation implicite du Gouvernement.

Dès la mise en place du nouveau système de contrôle des actes budgétaires, le Gouvernement a pris conscience des inconvénients inhérents au maintien du délai prévu par l'article 1639 A du Code général des impôts.

En effet, dans leur circulaire du 19 avril 1983 relative au contrôle des actes budgétaires des collectivités locales, M. le ministre de l'Economie, des Finances et du Budget et M. le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation écrivaient :

« Par ailleurs, la différence de date entre la notification des taux d'imposition aux services fiscaux et le vote du budget

n'entraîne pas en elle-même d'incompatibilité et l'on peut effectivement concevoir que le vote du budget se fasse en deux temps. »

Mais, conscients des inconvénients d'une telle dissociation, les deux Ministres ajoutaient :

« Toutefois, le vote des taux d'imposition constitue une partie intégrante du vote du budget et il paraît souhaitable qu'il y ait simultanéité des deux décisions. C'est pourquoi des études ont été entreprises en vue d'harmoniser les dispositions de l'article 1639 A du Code général des impôts avec celles de l'article 7 de la loi du 2 mars 1982.

En outre, les réponses aux questions écrites émanant de certains de nos collègues sénateurs constituent autant d'aveux de la nécessité d'harmoniser les dates limites prévues, d'une part, par la loi du 2 mars 1982, et, d'autre part, par l'article 1639 A du Code général des impôts.

Pour n'en retenir qu'un exemple, la réponse à une question écrite posée par notre collègue, Michel Charasse, constitue une illustration de cette prise de conscience puisque M. le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation estimait « qu'il est exact que les dispositions de l'article 1639 A du Code général des impôts qui fixent au 1^{er} mars la date limite de communication aux services fiscaux des taux d'imposition pour l'année en cours peuvent apparaître en contradiction avec la date limite du vote du budget fixée au 31 mars. C'est pourquoi, le Gouvernement se propose d'harmoniser ces deux dates et de les fixer au 31 mars. Toutefois, cette harmonisation qui suppose une modification des dispositions du Code général des impôts ne peut être effectuée que par voie législative » (*J.O. Sénat - questions écrites*, 8 mars 1984, p. 373).

Une réponse similaire fut faite à notre collègue Stéphane Bonduel le 15 mars 1984 (*J.O. Sénat - questions écrites*, p. 408).

Sans attendre une initiative gouvernementale, la présente proposition de loi, que votre commission des Lois vous demande d'adopter, tend à réaliser cette harmonisation réclamée par l'ensemble des élus locaux, quelle que soit leur appartenance politique.

II. - CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS

Proposition de loi tendant à mettre en harmonie les délais prévus, d'une part, à l'article 7 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, et, d'autre part, à l'article 1639 A du Code général des impôts.

Article unique.

Le premier membre de phrase de l'article 1639 A du Code général des impôts est remplacé par les dispositions suivantes :

« Sous réserve des dispositions de l'article 1639 A *bis*, les collectivités locales et organismes compétents font connaître aux services fiscaux, avant le 31 mars de chaque année et en tant que de besoin, les décisions relatives aux impositions directes perçues à leur profit ; toutefois, lorsque la communication aux collectivités locales des informations indispensables à l'établissement de leur budget, telle qu'elle est prévue à l'article 7 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée, n'intervient pas avant le 15 mars, la notification aux services fiscaux s'effectue dans un délai de quinze jours à compter de la communication de ces informations ; ».

III. - TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

Code général des impôts.

Article unique.

Article unique.

Sans modification.

.....
Art. 1639 A. - Sous réserve des dispositions de l'article 1639 A bis, les collectivités locales et organismes compétents font connaître aux services fiscaux, avant le 1^{er} mars de chaque année et en tant que de besoin, les décisions relatives aux impositions directes perçues à leur profit ; cette notification a lieu par l'intermédiaire des services préfectoraux pour les collectivités locales et leurs groupements, et directement dans les autres cas ; à défaut, les impositions peuvent être recouvrées selon les décisions de l'année précédente.

Le premier membre de phrase de l'article 1639 A du Code général des impôts est remplacé par les dispositions suivantes :

« Sous réserve des dispositions de l'article 1639 A bis, les collectivités locales et organismes compétents font connaître aux services fiscaux, avant le 31 mars de chaque année et en tant que de besoin, les décisions relatives aux impositions directes perçues à leur profit ; toutefois, lorsque la communication aux collectivités locales des informations indispensables à l'établissement de leur budget, telle qu'elle est prévue à l'article 7 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée, n'intervient pas avant le 15 mars, la notification aux services fiscaux s'effectue dans un délai de quinze jours à compter de la communication de ces informations ; ».

.....
Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

.....
Art. 7. - Dans le cas où le budget de la commune n'a pas été adopté avant le 1^{er} janvier de l'exercice auquel il s'applique, le maire est en droit, jusqu'à l'adoption de ce budget, de mettre en recouvrement les recettes et d'engager les dépenses de la section de fonctionnement dans la limite de celles inscrites au budget de l'année précédente.

Si le budget n'est pas adopté avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique, le représentant de l'Etat dans le département

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

Loi n° 82-213 du 2 mars 1982.

saisit sans délai la chambre régionale des comptes qui, dans le mois, et par un avis public, formule des propositions pour le règlement du budget. Le représentant de l'Etat règle le budget et le rend exécutoire. Si le représentant de l'Etat dans le département s'écarte des propositions de la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite.

Ces dispositions ne sont pas applicables quand le défaut d'adoption résulte de l'absence de communication avant le 15 mars au conseil municipal d'informations indispensables à l'établissement du budget. La liste de ces informations est fixée par décret. Dans ce cas, le conseil municipal dispose de quinze jours à compter de cette communication pour arrêter le budget de la commune.

En cas de création d'une nouvelle commune, le conseil municipal adopte le budget dans un délai de trois mois à compter de cette création. A défaut, le budget est réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat dans le département, sur avis public de la chambre régionale des comptes, dans les conditions prévues au deuxième alinéa du présent article.

Ces dispositions ne sont pas applicables quand le défaut d'adoption résulte de l'absence de communication au conseil municipal, dans les deux mois et demi suivant cette création, d'informations indispensables à l'établissement du budget. Dans ce cas, le conseil municipal dispose de quinze jours après cette communication pour arrêter le budget de la commune.

.....