

Décision n° 2013-366 QPC
du 14 février 2014

(SELARL PJA, ès qualités de liquidateur
de la société Maflow France)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 21 novembre 2013 par la Cour de cassation (deuxième chambre civile, arrêt n° 1891 du 21 novembre 2013), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par la SELARL PJA, ès qualités de liquidateur de la société Maflow France, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 50 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code des communes ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu la loi n° 73-640 du 11 juillet 1973 autorisant certaines communes et établissements publics à instituer un versement destiné aux transports en commun ;

Vu la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République ;

Vu la loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie législative du code général des collectivités territoriales ;

Vu la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 ;

Vu la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 ;

Vu le décret n° 77-90 du 22 janvier 1977 portant révision du code de l'administration communale et codification des textes législatifs applicables aux communes ;

Vu la décision du Conseil d'État n° 39176 du 15 février 1984 ;

Vu les arrêts de la Cour de cassation (deuxième chambre civile) n°s 11-20264 et 11-20265 du 20 septembre 2012 ;

Vu le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Vu les observations en intervention produites pour le Groupement des Autorités Responsables de Transport (GART) par Mes Emmanuel Glaser et Sandrine Perrotet, avocats au barreau de Paris, enregistrées les 11 décembre 2013 et 6 janvier 2014 ;

Vu les observations produites par le Premier ministre, enregistrées le 13 décembre 2013 ;

Vu les observations produites pour la société requérante par la SCP Roger, Sevaux et Mathonnet, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées les 13 décembre 2013, 6 et 30 janvier 2014 ;

Vu les observations en intervention produites pour le Syndicat Mixte des Transports (SMT) Sillages par la société TAJ, avocat au barreau de Marseille, enregistrées les 13 décembre 2013, 6 et 30 janvier 2014 ;

Vu les observations en intervention produites pour la SAS Distribution Casino France par la SCP Célice, Blanpain, Soltner, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées le 20 décembre 2013 ;

Vu les observations en intervention produites pour la SAS Leader Interim par la SELARL Cloix et Mendes-Gil, avocat au barreau de Paris, les 27 décembre 2013, 16 et 30 janvier 2014 ;

Vu les observations produites pour la communauté d'agglomération Chartres métropole, partie en défense, par Me Bernard Georges, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées le 4 janvier 2014 ;

Vu les observations complémentaires produites par le Premier ministre à la demande du Conseil constitutionnel pour les besoins de l'instruction, enregistrées le 21 janvier 2014 ;

Vu les pièces produites et jointes au dossier ;

Me Paul Mathonnet, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour la société requérante, Me Pierre-Manuel Cloix, avocat au barreau de Paris, pour la SAS Leader Interim, Me Frédéric Blancpain, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour la SAS Distribution Casino France, Me Georges pour la communauté d'agglomération Chartres métropole, Me Glaser pour le GART, et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, ayant été entendus à l'audience publique du 4 février 2014 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant qu'aux termes de l'article 50 de la loi du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 susvisée : « Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, sont validées les délibérations instituant le versement transport adoptées par les syndicats mixtes, ouverts ou fermés, avant le 1^{er} janvier 2008, en tant que leur légalité serait contestée par le moyen tiré de ce que les syndicats mixtes ne sont pas des établissements publics de coopération intercommunale au sens des articles L. 2333-64, L. 2333-66 et L. 2333-67 du code général des collectivités territoriales » ;

2. Considérant que, selon la société requérante, en validant les délibérations instituant le « versement transport » adoptées par des syndicats mixtes, les dispositions contestées méconnaissent les exigences constitutionnelles applicables aux lois de validation ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; qu'il résulte de cette disposition que si le législateur peut modifier rétroactivement une règle de droit ou valider un acte administratif ou de droit privé, c'est à la condition que cette modification ou cette validation respecte tant les décisions de justice ayant force de chose jugée que le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions et que l'atteinte aux droits des personnes résultant de cette modification ou de cette validation soit justifiée par un motif impérieux

d'intérêt général ; qu'en outre, l'acte modifié ou validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le motif impérieux d'intérêt général soit lui-même de valeur constitutionnelle ; qu'enfin, la portée de la modification ou de la validation doit être strictement définie ;

4. Considérant que les articles L. 2333-64 et suivants du code général des collectivités territoriales sont relatifs au « versement transport » en dehors de la région d'Île-de-France ; que ce versement, qui est au nombre des impositions de toutes natures, a pour objet le financement des transports en commun ; que, selon l'article L. 2333-64, le « versement transport » peut être institué, soit dans une commune ou une communauté urbaine dont la population est supérieure à 10 000 habitants ou lorsque la population est inférieure à 10 000 habitants, si le territoire comprend une ou plusieurs communes classées communes touristiques au sens de l'article L. 133-11 du code du tourisme, soit dans le ressort d'un établissement public de coopération intercommunale compétent pour l'organisation des transports urbains, lorsque la population de l'ensemble des communes membres de l'établissement atteint le seuil de 10 000 habitants ; qu'aux termes de l'article L. 2333-66 : « Le versement est institué par délibération du conseil municipal ou de l'organe compétent de l'établissement public » ; que l'article L. 2333-67 prévoit que le taux du versement est fixé ou modifié par délibération du conseil municipal ou de l'organisme compétent de l'établissement public dans les limites qu'il détermine ;

5. Considérant que la loi du 11 juillet 1973 susvisée, qui a créé le « versement transport » en dehors de la région d'Île-de-France, prévoyait que celui-ci pouvait être institué dans le ressort « d'un syndicat de collectivités locales » ; que ces dispositions ont été modifiées lors de leur codification à l'article L. 233-58 du code des communes par le décret du 27 janvier 1977 susvisé qui a prévu que ce versement pouvait être institué dans le ressort d'une « commune ou une communauté urbaine » ou « d'un district ou d'un syndicat de communes compétent pour l'organisation des transports urbains » ; que des contestations ont été formées quant à la compétence des syndicats mixtes pour instituer sur ce fondement le « versement transport » ; que, par sa décision du 15 février 1984 susvisée, le Conseil d'État a jugé que le décret n'avait « pu avoir pour effet de modifier l'article 1^{er} de la loi susmentionnée du 11 juillet 1973, qui prévoit la possibilité d'instituer un tel versement au bénéfice des "syndicats de collectivités locales" » ; que ces dispositions ont été à nouveau modifiées par la loi du 6 février 1992 susvisée qui a prévu que ce versement pouvait être institué dans le ressort d'une « commune ou une communauté

urbaine » ou « d'un groupement de communes compétent pour l'organisation des transports urbains » puis par la loi du 21 février 1996 susvisée qui a inséré ces dispositions dans le code général des collectivités territoriales et a prévu que ce versement pouvait être institué dans le ressort d'une « commune ou une communauté urbaine » ou « d'un établissement public de coopération intercommunale compétent pour l'organisation des transports urbains » ; que de nouvelles actions ont contesté la compétence des syndicats mixtes pour instituer sur ce fondement le « versement transport » ; que l'article 102 de la loi du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 susvisée a inséré dans le code général des collectivités territoriales un nouvel article L. 5722-7-1 accordant aux syndicats mixtes composés exclusivement ou conjointement de communes, de départements ou d'établissements publics de coopération intercommunale la faculté d'instituer le « versement transport » destiné au financement des transports en commun ; que, si le législateur a ainsi entendu lever les ambiguïtés des rédactions antérieures et permettre aux syndicats mixtes composés exclusivement ou conjointement de communes, de départements ou d'établissements publics de coopération intercommunale, d'instituer et de percevoir le « versement transport », de nouvelles actions ont contesté l'effet dans le temps de ces nouvelles dispositions ; que, par les arrêts susvisés du 20 septembre 2012, la Cour de cassation a jugé que ces dispositions issues de la loi du 24 décembre 2007 étaient dépourvues d'effet rétroactif et que les syndicats mixtes visés à l'article L. 5722-7-1 du code général des collectivités territoriales n'avaient pas compétence pour instituer le « versement transport » avant l'entrée en vigueur de la loi du 24 décembre 2007 ;

6. Considérant, en premier lieu, que par les dispositions successives des lois du 24 décembre 2007 et du 29 décembre 2012, le législateur a entendu mettre un terme à des années de contentieux relatifs aux délibérations des syndicats mixtes instituant le « versement transport » ; qu'en adoptant les dispositions contestées de la loi du 29 décembre 2012, le législateur a entendu donner un fondement législatif certain aux délibérations des syndicats mixtes composés exclusivement ou conjointement de communes, de départements ou d'établissements publics de coopération intercommunale ayant institué le « versement transport » avant le 1^{er} janvier 2008 ; qu'il a également entendu éviter une multiplication des réclamations fondées sur la malfaçon législative révélée par les arrêts précités de la Cour de cassation, et tendant au remboursement d'impositions déjà versées, et mettre fin au désordre qui s'en est suivi dans la gestion des organismes en cause ; que les dispositions contestées tendent aussi à prévenir les conséquences financières qui auraient résulté de tels

remboursements pour certains des syndicats mixtes en cause et notamment ceux qui n'avaient pas adopté une nouvelle délibération pour confirmer l'institution du « versement transport » après l'entrée en vigueur de la loi du 24 décembre 2007 ; que, dans ces conditions, l'atteinte portée par les dispositions contestées aux droits des entreprises assujetties au « versement transport » est justifiée par un motif impérieux d'intérêt général ;

7. Considérant, en deuxième lieu, que, par les dispositions contestées, le législateur a précisément défini et limité la portée de la validation qui ne s'applique qu'en tant que la délibération d'un syndicat mixte ayant institué le « versement transport » avant le 1^{er} janvier 2008 serait contestée au motif que ce syndicat n'est pas un établissement public de coopération intercommunale au sens des articles L. 2333-64, L. 2333-66 et L. 2333-67 du code général des collectivités territoriales ;

8. Considérant, en troisième lieu, que le législateur a expressément réservé les décisions passées en force de chose jugée ; que, toutefois, si le « versement transport » n'est pas une sanction ayant le caractère d'une punition, il n'en va pas de même des sanctions applicables aux contribuables qui ne se sont pas acquittés de cette imposition en vertu des dispositions de l'article L. 2333-69 du code général des collectivités territoriales ; que le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions garanti par l'article 8 de la Déclaration de 1789 fait obstacle à l'application rétroactive de dispositions permettant d'infliger des sanctions ayant le caractère d'une punition à des contribuables à raison d'agissements antérieurs à l'entrée en vigueur des dispositions nouvelles ; que, par suite, la validation rétroactive des délibérations de syndicats mixtes antérieures au 1^{er} janvier 2008 instituant le « versement transport » ne saurait permettre que soient prononcées des sanctions de cette nature à l'encontre des personnes assujetties au « versement transport » en vertu d'une délibération d'un syndicat mixte antérieure au 1^{er} janvier 2008 au titre du recouvrement de cette imposition avant l'entrée en vigueur de l'article 50 de la loi du 29 décembre 2012 ; que, sous cette réserve, la validation rétroactive ne méconnaît aucune règle ou principe de valeur constitutionnelle ;

9. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le grief tiré de la méconnaissance de l'article 16 de la Déclaration de 1789 doit être écarté ; que l'article 50 de la loi du 29 décembre 2012 susvisée, qui ne méconnaît aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doit être déclaré conforme à la Constitution,

D É C I D E :

Article 1^{er}.– Sous la réserve énoncée au considérant 8, l'article 50 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 est conforme à la Constitution.

Article 2.– La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance 13 février 2014, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, M. Jacques BARROT, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Hubert HAENEL et Mme Nicole MAESTRACCI.

Rendu public le 14 février 2014.