

Décision n° 2010-29/37 QPC  
du 22 septembre 2010

(Commune de BESANÇON et autre)

Le Conseil constitutionnel a été saisi par le Conseil d'État le 25 juin 2010 (décision n° 326358 du 25 juin 2010), puis le 8 juillet 2010 (décision n° 335487 du 8 juillet 2010), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, de deux questions prioritaires de constitutionnalité posées, respectivement, par les communes de BESANÇON et de MARMANDE, relatives à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des paragraphes II et III de l'article 103 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

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 général des collectivités territoriales ;

Vu la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 ;

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

Vu les observations produites pour la commune de BESANÇON par la SCP Vier Barthélemy Matuchansky, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées le 13 juillet 2010 ;

Vu les observations produites par le Premier ministre, enregistrées les 19, 28 juillet et 2 août 2010 ;

Vu les observations produites pour la commune de MARMANDE par la SCP Monod Colin, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées les 3 et 16 août 2010 ;

Vu les pièces produites et jointes aux dossiers ;

Me Jean Barthélemy pour la commune de BESANÇON, Me Alain Monod pour la commune de MARMANDE et M. Xavier-Thierry Girardot, désigné par le Premier ministre, ayant été entendus à l'audience publique du 14 septembre 2010 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les questions transmises par le Conseil d'État portent sur les mêmes dispositions législatives ; qu'il y a donc lieu de les joindre pour y répondre par une seule décision ;

2. Considérant qu'aux termes du paragraphe II de l'article 103 de la loi du 30 décembre 2008 susvisée : « Sous réserve des décisions passées en force de chose jugée, les communes ne peuvent se prévaloir, sur le fondement de l'incompétence du pouvoir réglementaire à mettre à leur charge les dépenses résultant, postérieurement au 25 novembre 1999, de l'exercice par les maires des missions de réception et de saisie des demandes de cartes nationales d'identité ainsi que de remise aux intéressés de ces titres, d'un préjudice correspondant à ces dépenses.

« Sous réserve des décisions passées en force de chose jugée, les communes ne peuvent se prévaloir, sur le fondement de l'incompétence du pouvoir réglementaire à mettre à leur charge les dépenses résultant, postérieurement au 26 février 2001, de l'exercice par les maires des missions de réception et de saisie des demandes de passeports ainsi que de remise aux intéressés de ces titres, d'un préjudice correspondant à ces dépenses » ;

3. Considérant qu'aux termes du paragraphe III du même article 103 : « En contrepartie de l'application du II, une dotation exceptionnelle est attribuée aux communes au titre de l'indemnisation des charges résultant pour elles, jusqu'au 31 décembre 2008, de l'application du décret n° 99-973 du 25 novembre 1999 modifiant le décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d'identité et du décret n° 2001-185 du 26 février 2001 relatif aux conditions de délivrance et de renouvellement des passeports, pour le recueil des demandes et la remise aux intéressés des cartes nationales d'identité et des passeports.

« Cette dotation, d'un montant de 3 € par titre dans la limite de 97,5 millions d'euros, est répartie entre les communes en fonction du nombre de titres qu'elles ont délivrés en 2005, 2006, 2007 et 2008. Si le nombre total de titres émis ces quatre années est supérieur à 32,5 millions

d'euros, la somme de 97,5 millions d'euros est répartie entre les communes proportionnellement au nombre de titres qu'elles ont émis en 2005, 2006, 2007 et 2008.

« Les communes qui ont engagé un contentieux indemnitaire fondé sur l'illégalité du décret n° 99-973 du 25 novembre 1999 ou du décret n° 2001-185 du 26 février 2001 précités ne sont éligibles à cette dotation exceptionnelle qu'à la condition que cette instance soit close par une décision passée en force de chose jugée et excluant toute condamnation de l'État » ;

4. Considérant que, selon les communes requérantes, ces dispositions porteraient atteinte au principe de péréquation financière entre collectivités territoriales, à leur libre administration, à leur autonomie financière, au principe de responsabilité, au droit de propriété, à la garantie des droits et à la séparation des pouvoirs ;

5. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes du dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales » ; que, si cette disposition a pour but de concilier le principe de liberté avec celui d'égalité par l'instauration de mécanismes de péréquation financière, sa méconnaissance ne peut, en elle-même, être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution ;

6. Considérant, en deuxième lieu, qu'en vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus « dans les conditions prévues par la loi » ; qu'aux termes du quatrième alinéa de son article 72-2 : « Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi » ;

7. Considérant que les compétences confiées aux maires au titre de la délivrance de cartes nationales d'identité et de passeports sont exercées au nom de l'État ; que, par suite, est inopérant le grief tiré de la violation des dispositions précitées de l'article 72-2 de la Constitution qui ne sont relatives qu'aux compétences exercées par les collectivités territoriales ;

8. Considérant que la délivrance de cartes nationales d'identité et de passeports a entraîné, pour les communes, un accroissement de charges ; que, toutefois, le législateur a fixé, pour toutes les communes et non seulement celles ayant introduit une instance en responsabilité, dans la limite de 97,5 millions d'euros, une dotation forfaitaire de 3 euros par carte nationale d'identité ou passeport, en fonction du nombre de titres que les maires ont délivrés de 2005 à 2008 en leur qualité d'agents de l'État ; qu'il a entendu réparer de façon égalitaire les conséquences des décrets ayant mis de façon irrégulière à la charge des communes des dépenses relevant de l'État ; qu'il n'a pas institué des restrictions disproportionnées par rapport aux objectifs d'intérêt général qu'il s'est assignés ; qu'eu égard au montant des sommes en jeu, les dispositions qu'il a adoptées n'ont pas eu pour effet de dénaturer la libre administration de ces collectivités ; que, pour les mêmes motifs, il n'a porté aucune limitation inconstitutionnelle au principe de responsabilité qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789 ; qu'il n'a pas davantage méconnu le droit de propriété garanti par ses articles 2 et 17 ;

9. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration 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 » ;

10. Considérant, en conséquence, 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 de poursuivre un but d'intérêt général suffisant et de respecter tant les décisions de justice ayant force de chose jugée que le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions ; qu'en outre, l'acte modifié ou validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le but d'intérêt général visé soit lui-même de valeur constitutionnelle ; qu'enfin, la portée de la modification ou de la validation doit être strictement définie ;

11. Considérant, d'une part, que les paragraphes II et III de l'article 103 de la loi du 30 décembre 2008 susvisée ne peuvent être lus de façon séparée ; que, si le paragraphe II interdit aux communes de se prévaloir, sur le fondement de l'incompétence du pouvoir réglementaire, d'un préjudice correspondant aux dépenses résultant de l'exercice par les maires des missions de réception et de saisie des demandes de cartes nationales d'identité et de passeports ainsi que de remise aux intéressés de ces titres, le paragraphe III institue une dotation forfaitaire destinée à compenser cette charge ;

12. Considérant, d'autre part, que les dispositions contestées respectent les décisions passées en force de chose jugée ; qu'elles délimitent de façon précise l'irrégularité qui ne peut être invoquée, par la voie de l'exception, dans le cadre d'une demande d'indemnisation ; qu'elles tirent les conséquences des décisions du Conseil d'État aux termes desquelles seul le législateur est compétent pour imposer indirectement aux communes des dépenses relevant de l'État ; qu'elles font bénéficier d'une indemnisation de leur préjudice non seulement les communes ayant engagé un contentieux mais également toutes celles ayant supporté ces dépenses ; que, compte tenu des difficultés d'évaluation de ces dernières, les dispositions contestées ne fixent pas une indemnisation dont le montant serait entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ; qu'elles ne privent de garanties légales aucune exigence constitutionnelle ; qu'eu égard aux relations financières existant entre l'État et les collectivités territoriales, elles répondent à un but d'intérêt général suffisant ;

13. Considérant qu'il s'ensuit que les dispositions contestées ne méconnaissent ni la garantie des droits ni la séparation des pouvoirs énoncées à l'article 16 de la Déclaration de 1789 ;

14. Considérant que les dispositions contestées ne sont contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit,

### D É C I D E :

Article 1<sup>er</sup>.- Les paragraphes II et III de l'article 103 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 sont conformes 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 du 21 septembre 2010, où siégeaient : M. Jacques BARROT, exerçant les fonctions de président, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Guy CANIVET, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Hubert HAENEL et Pierre STEINMETZ.

Rendu public le 22 septembre 2010.