

**Décision n° 2013-366 QPC du 14 février 2014**

*SELARL PJA ès qualités de liquidateur de la société Maflow France*

*(Validation législative des délibérations des syndicats mixtes instituant le  
« versement transport »)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 21 novembre 2013 par la Cour de cassation (deuxième chambre civile, arrêt n° 1891 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la SELARL PJA, ès qualités de liquidateur de la société Maflow France, et portant sur 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.

Dans sa décision n° 2013-366 QPC du 14 février 2014, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution, tout en assortissant cette déclaration d'une réserve d'interprétation.

**I. – Les dispositions contestées**

**A. – Historique des dispositions contestées**

Instauré par la loi n° 71-559 du 12 juillet 1971<sup>1</sup> et exclusivement appliqué comme prélèvement obligatoire en région parisienne, le versement transport a été étendu, de façon facultative, aux autorités organisatrices des transports urbains de province exerçant leur compétence sur une population de plus de 300 000 habitants par la loi n° 73-640 du 11 juillet 1973<sup>2</sup>. Le seuil minimal de population a été progressivement abaissé jusqu'à être fixé à 10 000 habitants depuis la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000<sup>3</sup>, avec une possibilité de dérogation pour les communes touristiques.

Le versement transport est dû par les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, qui emploient plus de 9 salariés. Il est affecté au financement des transports en commun.

---

<sup>1</sup> Loi n° 71-559 du 12 juillet 1971 relative à l'assujettissement de certains employeurs de Paris et des départements limitrophes à un versement destiné aux transports en commun de la région parisienne.

<sup>2</sup> Loi n° 73-640 du 11 juillet 1973 autorisant certaines communes et établissements publics à instituer un versement destiné aux transports en commun.

<sup>3</sup> Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

En 2012, le versement transport a rapporté 3,643 milliards d'euros en dehors de la région Île-de-France. Il constituait, la même année, 45 % des ressources propres du transport urbain. Le reste provient des recettes commerciales (16 %), des collectivités territoriales (35 %) et de l'État (2 %)<sup>4</sup>.

Le Conseil constitutionnel a considéré que le versement transport « *constitue une imposition et non un prélèvement social* »<sup>5</sup>.

L'instauration du versement transport en dehors de l'Île-de-France est facultative. Selon l'article L. 2333-66 du code général des collectivités territoriales (CGCT) : « *le versement est institué par délibération du conseil municipal ou de l'organe compétent de l'établissement public* ». L'article L. 2333-67 du même code ajoute que le taux de ce versement est fixé par les mêmes personnes, dans des limites qu'il fixe.

L'autorité organisatrice de transport urbain, sous la responsabilité de laquelle les réseaux de transport urbain sont placés, peut prendre différentes formes juridiques : essentiellement la communauté d'agglomération (48 % des cas), mais aussi la commune (20 %) la communauté de communes (13 %) ou le syndicat mixte (9 %)<sup>6</sup>. C'est la question des syndicats mixtes qui a suscité la difficulté à l'origine de la présente QPC.

Le syndicat mixte est une structure dotée de la personnalité juridique, qui permet d'assurer la coopération entre collectivités territoriales et, le cas échéant, d'autres partenaires, afin de gérer un service public ou une activité d'intérêt général.

Il existe aujourd'hui une vingtaine de syndicats mixtes en charge du transport urbain, en particulier dans les zones de Lyon, Toulouse, Clermont-Ferrand, Caen, Chartres, Grenoble, Tours ou Valenciennes.

Or, la compétence des syndicats mixtes pour décider du versement transport a été contestée.

À l'origine, la loi de 1973 prévoyait que le versement pouvait être institué dans le ressort « *d'un syndicat de collectivités locales* », ce qui incluait les syndicats mixtes composés de collectivités.

---

<sup>4</sup> GART, *L'année 2012 des transports urbains*, p. 14 et p. 11.

<sup>5</sup> Décision n° 90-287 DC du 16 janvier 1991, *Loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales*, cons. 8.

<sup>6</sup> GART, *L'année 2012 des transports urbains*, p. 5.

Cependant, à l'occasion de la codification par le décret n° 77-90 du 27 janvier 1977<sup>7</sup> de ces dispositions dans le code des communes, la formule a été modifiée pour ne plus viser que « *le ressort d'un district ou d'un syndicat de communes* ». Un décret ne pouvant modifier le champ d'application de ce texte législatif, le Conseil d'État a jugé le 15 février 1984 qu'un syndicat mixte composé de collectivités territoriales était toujours compétent pour instituer le versement transport<sup>8</sup>.

Toutefois, le législateur, à son tour, a modifié les dispositions concernées, par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, qui a retenu l'expression de « *ressort d'un groupement de communes* », puis par la loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie législative du code général des collectivités territoriales, pour adopter l'expression actuelle, qui figure à l'article L. 2333-64 du CGCT, de « *ressort d'un établissement public de coopération intercommunale* ».

Un contentieux s'étant développé sur la question, la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 a voulu lever les doutes en créant un nouvel article L. 5722-7-1 du CGCT, en vertu duquel « *Les syndicats mixtes composés exclusivement ou conjointement de communes, de départements ou d'établissements publics de coopération intercommunale peuvent également instituer, dans les conditions prévues à l'article L. 2333-64, le versement destiné au financement des transports en commun, lorsqu'ils sont compétents pour l'organisation des transports urbains* ».

Ainsi dès lors que le syndicat mixte, qu'il soit ouvert ou fermé, a pris le soin d'adopter une nouvelle résolution après l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2008, les versements transport effectués par les entreprises à partir de cette date ne peuvent pas être contestés pour incompétence de l'autorité ayant institué le versement.

Cependant, cette disposition étant dépourvue de tout effet rétroactif, certaines entreprises ont réclamé le remboursement des versements effectués lors de la période antérieure à la délibération du syndicat mixte prise en application du nouvel article L. 5722-7-1 du CGCT. Par deux arrêts du 20 septembre 2012, la Cour de cassation leur a donné raison en affirmant que les syndicats mixtes n'avaient pas compétence pour instituer le versement transport avant l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2008<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Décret n° 77-90 du 27 janvier 1977 portant révision du code de l'administration communale et codification des textes législatifs applicables aux communes.

<sup>8</sup> Conseil d'État, 15 février 1984, n° 39176.

<sup>9</sup> 2<sup>ème</sup> Civ., 20 septembre 2012, pourvois n<sup>os</sup> 11-20.264 et 11-20.265.

Le législateur a immédiatement adopté l'article 50 de la loi de finances rectificative pour 2012, disposition introduite par voie d'amendement sur proposition du Gouvernement. Cette disposition valide les délibérations instituant le versement transport adoptées par les syndicats mixtes, ouverts ou fermés, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008. C'est cette disposition qui fait l'objet de la QPC.

Les juges du fond, à qui la question de la conventionnalité de cette disposition a été posée, ont répondu diversement :

– la cour d'appel d'Orléans, dans deux décisions du 18 septembre 2013, a limité la portée de la loi de validation à la période antérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2008, puis a reconnu qu'elle n'était pas contraire à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CESDH)<sup>10</sup> ;

– la cour d'appel de Versailles, dans un arrêt du 21 novembre 2013, a écarté cette loi de validation pour contrariété à l'article 6 § 1 de la CESDH et à l'article 1 de son Protocole additionnel n° 1<sup>11</sup>.

Ces deux décisions ont fait l'objet d'un pourvoi en cassation en cours d'instruction à la date de la décision commentée du Conseil constitutionnel.

## **B. – Origine de la QPC et question posée**

La société PJA est le liquidateur de la société Maflow France. Par courrier du 3 novembre 2009, elle a réclamé au syndicat mixte de transports urbains du bassin chartrain, aux droits duquel vient la communauté d'agglomération Chartres Métropole, la restitution des sommes versées en 2007 et 2008 au titre du versement transport, institué par des délibérations de ce syndicat mixte en date des 18 décembre 2006 et 23 février 2007.

Le syndicat ayant refusé de faire droit à ses réclamations, la société PJA a saisi le tribunal des affaires de sécurité sociale de Chartres qui, par un jugement du 27 mai 2011, l'a déboutée de ses demandes.

La société PJA a interjeté appel. La cour d'appel de Versailles, par un arrêt du 10 janvier 2013, a infirmé le premier jugement. Appliquant la jurisprudence de la Cour de cassation du 20 septembre 2012 – mais non l'article 50 contesté qui venait d'entrer en vigueur – elle a affirmé que le syndicat mixte n'avait pas compétence pour instituer le versement transport et elle a condamné la

---

<sup>10</sup> CA Orléans, 18 septembre 2013, n° 12/03075 et 12/03076.

<sup>11</sup> CA Versailles, 21 novembre 2013, n° 11/02467.

communauté d'agglomération Chartres Métropole à restituer à la société PJA des sommes indûment versées pour les années 2007 et 2008.

La communauté d'agglomération a formé un pourvoi en cassation, en invoquant la violation de l'article 50 de la loi de finances rectificative pour 2012. À cette occasion, la société PJA a posé une QPC que la deuxième chambre civile de la Cour de cassation, par son arrêt du 21 novembre 2013, a renvoyée au Conseil constitutionnel, au motif que « *les dispositions critiquées ayant pour objet la validation, pour des motifs essentiellement financiers, de décisions instituant un prélèvement revêtant le caractère d'une imposition de toutes natures au sens de l'article 34 de la Constitution, prises par des syndicats mixtes qui ne sont pas au nombre des collectivités et établissements publics habilités par la loi à agir ainsi, la question présente un caractère sérieux au regard des exigences de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 et, notamment, de son article 16 dont découle le droit à un recours effectif* ».

## **II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées**

Le Groupement des autorités responsables de transport (GART), le syndicat mixte de transport (SMT) Sillages, de la zone de Grasse, la SAS Distribution Casino France et la SAS Leader Interim ont produit des observations en intervention.

Si la société requérante conteste la loi de validation au regard de l'article 16 de la Déclaration de 1789, une partie intervenante invoque également les articles 2 et 17 de cette même Déclaration : la loi porterait atteinte « *à l'espérance légitime dont jouissent les employeurs d'obtenir le remboursement des montants de versement transport versés sur le fondement de délibérations illégales* ».

### **A. – La jurisprudence constitutionnelle sur les lois de validation**

Depuis sa décision du 22 juillet 1980 sur la loi portant validation d'actes administratifs<sup>12</sup> et jusqu'à la décision sur la loi de finances rectificative pour 1999<sup>13</sup>, le Conseil constitutionnel a appliqué, en matière de lois de validation, une jurisprudence qui laissait une liberté importante au législateur pour apprécier les motifs d'intérêt général susceptibles de justifier une telle loi.

---

<sup>12</sup> Décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, *Loi portant validation d'actes administratifs*.

<sup>13</sup> Décision n° 99-425 DC du 29 décembre 1999, *Loi de finances rectificative pour 1999*.

Le Conseil admettait alors régulièrement qu'un motif financier, ou les conséquences d'un risque financier, justifiait une loi de validation.

Dans ce cadre, le Conseil a eu l'occasion de se prononcer sur une loi de validation en matière de versement transport dans sa décision n° 88-250 DC. Était en cause une disposition validant la perception du versement transport au profit du syndicat intercommunal à vocation unique de transports urbains de l'agglomération de Bourges, réalisée du 1<sup>er</sup> mars 1983 au 8 décembre 1987. Le Conseil d'État avait en effet annulé les délibérations instaurant le versement transport, au motif que la population concernée ne respectait pas le seuil de 100 000 habitants alors en vigueur. Le Conseil constitutionnel a jugé :

*« Considérant que l'article 47 de la loi ne valide pas la délibération du syndicat intercommunal déclarée illégale par le Conseil d'État statuant au contentieux ; qu'il résulte des travaux préparatoires que le législateur, en validant la perception au profit du syndicat intercommunal à vocation unique de transports urbains de l'agglomération de Bourges du versement destiné au financement des transports en commun, a eu pour but de permettre à cet établissement public de faire face aux dépenses correspondant à l'exécution de sa mission de service public ; qu'il ressort des débats devant le Parlement que la validation opérée par la loi n'a d'autre portée que de rendre inopérant le moyen tiré de ce que, lors de l'institution du versement, les communes composant le syndicat intercommunal n'atteignaient pas, en droit, le seuil de 100 000 habitants légalement requis ; que la loi ne saurait être interprétée comme permettant de porter atteinte soit aux droits nés de décisions de justice passées en force de chose jugée, soit au principe de non-rétroactivité des textes à caractère répressif » .*

*« Considérant dans ces conditions, et eu égard à la situation propre au syndicat intercommunal, telle qu'elle a été mise en évidence par la décision du Conseil d'État du 13 novembre 1987, que l'article 47 de la loi ne méconnaît ni le principe d'égalité, ni aucun autre principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle »<sup>14</sup>.*

Après la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme par l'arrêt *Zielinski c. France* du 28 octobre 1999<sup>15</sup>, le Conseil constitutionnel a, par sa décision n° 99-425 DC du 29 décembre 1999, infléchi sa jurisprudence pour assurer un contrôle plus approfondi des lois de validation et qui soit équivalent à celui opéré sur le fondement de la CESDH.

---

<sup>14</sup> Décision n° 88-250 DC du 29 décembre 1988, *Loi de finances rectificative pour 1988*, cons. 17 et 18.

<sup>15</sup> CEDH, *Zielinski, Pradal, Gonzales c. France*, 28 octobre 1999, n° 24846/94 et 34165/96 à 34173/96.

Le Conseil a ainsi répété à maintes reprises le considérant de principe suivant : « *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 " ; 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 »<sup>16</sup>.*

La validation par le législateur d'un acte administratif dont une juridiction est saisie ou est susceptible de l'être est donc subordonnée, en vertu de cette jurisprudence, à cinq conditions :

- la validation doit poursuivre un but d'intérêt général suffisant ;
- elle doit respecter les décisions de justice ayant force de chose jugée (faute de quoi, c'est le principe de la séparation des pouvoirs qui est méconnu)<sup>17</sup> ;
- elle doit respecter le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions ;
- l'acte validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le but d'intérêt général visé par la validation soit lui-même de valeur constitutionnelle ;
- la portée de la validation doit être strictement définie.

Dans le cadre de la procédure de la QPC, le nécessaire respect de ces conditions a été réaffirmé par le Conseil à de multiples reprises<sup>18</sup>.

S'agissant de l'appréciation de l'intérêt général d'une validation en matière fiscale, le Conseil constitutionnel prend en compte à la fois l'incidence financière de l'irrégularité faisant l'objet de la validation et le trouble apporté à la continuité des services publics du fait de la multiplication des réclamations.

---

<sup>16</sup> V. par ex. la décision n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006, *Loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social*, cons. 35

<sup>17</sup> Décision n° 2005-531 DC du 29 décembre 2005, *Loi de finances rectificative pour 2005*, cons. 6.

<sup>18</sup> V. notamment les décisions n° 2010-2 QPC du 11 juin 2010, *Mme Vivianne L. (loi dite « anti-Perruche »)*, cons. 22 ; n° 2013-327 QPC du 21 juin 2013, *SA Assistance Sécurité et Gardiennage (Taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises - Validation législative)*, cons. 5.

Dans sa décision du 7 février 2002 sur la loi organique portant validation de l'impôt foncier sur les propriétés bâties en Polynésie française<sup>19</sup>, il a admis la constitutionnalité de la validation portant sur les années 2000 et 2001 à raison des réclamations déjà déposées dont le nombre était de nature à compromettre la continuité du service public des impôts et le bon fonctionnement de la justice administrative sur le territoire. En revanche, pour les années 1992 à 1999, il a estimé que la loi de validation n'était pas justifiée par un motif d'intérêt général dès lors que les montants des sommes concernées par la validation ne représentaient qu'une faible part des recettes des collectivités intéressées et qu'en raison des règles de prescription les réclamations ne pourraient pas être nombreuses. Cette décision opère également une distinction entre les validations sur la forme ou la procédure et celles portant sur le fond, les premières exigeant, en principe, un intérêt général d'un degré moindre pour être reconnues conformes à la Constitution.

Dans la décision qu'il avait rendue à propos de la validation législative permettant l'extension rapide des lignes de tramway de la communauté urbaine de Strasbourg et confortant la réalisation des lignes de tramway dans d'autres agglomérations<sup>20</sup>, le Conseil avait estimé qu'aucun motif d'intérêt général ne pouvait être regardé comme suffisant à justifier une validation de portée aussi large (cinq agglomérations concernées : Strasbourg, Valenciennes, Marseille, Le Mans et Montpellier) et qui intervenait au cours d'une procédure juridictionnelle dans le cas de Strasbourg. Ni le retard subi, en cas de confirmation de l'annulation, par le programme des travaux de réalisation du tramway de Strasbourg, ni l'enjeu financier (pourtant important mais jugé non vital) que représentait la validation pour la communauté urbaine de Strasbourg et les autres agglomérations intéressées, ne pouvaient constituer un motif d'intérêt général suffisant. En outre, les vices couverts par la validation (tenant aux insuffisances de l'étude d'impact ou à l'absence de motivation des conclusions des commissaires enquêteurs ou des commissions d'enquête préalables à la déclaration d'utilité publique) touchaient à des exigences constitutionnelles telles que le respect du droit de propriété. La validation législative aurait contraint le propriétaire d'un bien immobilier estimé nécessaire à la construction d'une ligne de tramway à le céder, alors même que l'arrêté préfectoral déclarant d'utilité publique l'opération projetée aurait été annulé ou déclaré illégal par le juge administratif pour insuffisance de l'étude d'impact.

Le Conseil constitutionnel a déjà jugé qu'un motif financier n'était pas un motif d'intérêt général suffisant :

---

<sup>19</sup> Décision n° 2002-458 DC du 7 février 2002, *Loi organique portant validation de l'impôt foncier sur les propriétés bâties en Polynésie française*.

<sup>20</sup> Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, *Loi de programmation pour la cohésion sociale*, cons. 29 à 34.



– à propos d’une mesure fiscale rétroactive qui n’était pas une mesure de validation, il a relevé que « *la volonté du législateur d’assurer en 2013 des recettes supplémentaires liées à la réforme des modalités d’imposition des revenus de capitaux mobiliers ne constitue pas un motif d’intérêt général suffisant pour mettre en cause rétroactivement une imposition à laquelle le législateur avait attribué un caractère libératoire et qui était déjà acquittée* »<sup>21</sup> ;

– à propos d’une mesure fiscale remettant en cause un régime particulier d’imposition lié au respect d’une durée légale, il a relevé qu’« *un tel motif, exclusivement financier, ne constitue pas un objectif d’intérêt général suffisant pour justifier que les produits des contrats d’assurance-vie acquis ou constatés pendant la durée légale nécessaire pour bénéficier du régime particulier d’imposition de ces produits fassent l’objet d’une modification des taux de prélèvements sociaux qui leur sont applicables* »<sup>22</sup> ;

– à propos d’une validation rétroactive destinée à valider des rémunérations contestées devant la justice, le Conseil constitutionnel a considéré que « *les motifs financiers invoqués à l’appui de la validation des rémunérations faisant l’objet d’une instance en cours le 18 juin 2011, qui portent sur des sommes dont l’importance du montant n’est pas établie, ne peuvent être regardés comme suffisants pour justifier une telle atteinte aux droits des personnes qui avaient engagé une procédure contentieuse avant cette date* »<sup>23</sup>.

## **B. – La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme (CEDH) sur les lois de validation**

La jurisprudence de la CEDH en matière de lois de validation est bien établie. Ainsi, dans l’arrêt *Zielinski c. France* du 28 octobre 1999, « *la Cour réaffirme que si, en principe, le pouvoir législatif n’est pas empêché de réglementer en matière civile, par de nouvelles dispositions à porte rétroactive, des droits découlant de lois en vigueur, le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable, consacrés par l’article 6 s’opposent, sauf pour d’impérieux motifs d’intérêt général, à l’ingérence du pouvoir législatif dans l’administration de la justice dans le but d’influer sur le dénouement judiciaire du litige* »<sup>24</sup>. La notion d’ « *impérieux motif d’intérêt général* » qui est au cœur

<sup>21</sup> Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, *Loi de finances pour 2013*, cons. 44.

<sup>22</sup> Décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014*, cons. 18.

<sup>23</sup> Décision n° 2012-287 QPC du 15 janvier 2013, *Société française du radiotéléphone - SFR (Validation législative et rémunération pour copie privée II)*, cons. 6.

<sup>24</sup> V. aussi l’affirmation régulièrement répétée selon laquelle : « *la Cour se soucie particulièrement des risques inhérents à l’emploi d’une législation rétroactive qui a pour effet d’influer sur le dénouement judiciaire d’un litige auquel l’État est partie, notamment lorsque cet effet est de rendre le litige ingagnable. Le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable commandent de traiter avec la plus grande circonspection les raisons avancées pour justifier de pareilles mesures. L’article 6 § 1 ne saurait toutefois s’interpréter comme*

du contrôle opéré par la CEDH marque sa volonté d'encadrer strictement les validations législatives.

La CEDH retient de manière constante qu'un motif financier ne suffit pas à justifier une loi de validation. Ainsi, dans un arrêt du 25 novembre 2010, *Lilly c/ France*, elle « rappelle qu'en principe le seul intérêt financier de l'État ne permet pas de justifier l'intervention rétroactive d'une loi de validation » Elle estime hypothétique le chiffre de 400 millions d'euros de pertes avancé par le Gouvernement dans la mesure où l'évaluation repose sur des montants de recettes susceptibles d'être contestés. Elle juge cette évaluation aléatoire car basée sur les conséquences résultant de procédures contentieuses qui auraient pu être introduites<sup>25</sup>.

La CEDH a reconnu l'existence d'un impérieux motif d'intérêt général dans différentes décisions :

– dans la décision *Building Societies c. Royaume-Uni* du 23 octobre 1997, elle affirme que :

*« les pouvoirs publics résolurent de légiférer avec effet rétroactif pour remédier aux vices du règlement de 1986 sans tenir compte des procédures judiciaires pendantes et dans le but ultime de réaffirmer l'intention initiale du Parlement à l'égard de toutes les building societies dont les exercices comptables s'achevaient avant le début de l'exercice fiscal. On ne peut nier que l'extinction des procédures en restitution ait été une conséquence importante de la mise en œuvre de cet objectif. On ne peut pourtant pas dire que la Leeds et la National & Provincial aient été particulièrement visées par la décision des autorités.*

*« Les pouvoirs publics ont certes reconnu ouvertement que l'adoption de l'article 64 de la loi de 1992 entendait court-circuiter la procédure en contrôle juridictionnel entamée par les trois requérantes ; cette procédure constituait toutefois en réalité l'étape suivante de la lutte engagée contre le fisc et une stratégie délibérée pour pervertir l'intention initiale du Parlement. Pour preuve, l'objectif que les requérantes poursuivaient en introduisant l'action corollaire en restitution afin de recouvrer ce qu'elles avaient versé au fisc en application du règlement de 1986, et rien de plus. Vu la réaction des autorités au dénouement de la procédure Woolwich 1, les intéressées ne pouvaient valablement escompter que le fisc resterait inactif face à une nouvelle contestation de l'intention initiale du Parlement, d'autant que cette contestation*

---

*empêchant toute ingérence des pouvoirs publics dans une procédure judiciaire pendante à laquelle ils sont parties »* (par ex., CEDH, *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society et Yorkshire Building Society (Building Societies) c. Royaume-Uni*), 23 octobre 1997, n°21319/93 ; 21449/93 ; 21675/93

<sup>25</sup> CEDH, *Lilly contre France*, n°20429/07, 25 novembre 2010, § 51.

*s'en prenait à la validité des circulaires du ministère des Finances, lesquelles formaient la base légale des recettes très importantes levées à partir de 1986 auprès non seulement des building societies, mais encore des banques et autres établissements de dépôts (...).*

*« D'ailleurs, lorsqu'ils ont adopté l'article 64 de la loi de 1992, en lui donnant effet rétroactif, les pouvoirs publics avaient des motifs d'intérêt général encore plus impérieux de rendre ingagnables les procédures en contrôle juridictionnel et l'action corollaire en restitution que ce n'avait été le cas pour l'adoption de l'article 53 de la loi de 1991. La contestation des circulaires du ministère des Finances avait engendré une incertitude quant aux recettes substantielles levées depuis 1986.*

*« Il y a lieu de noter de surcroît que, lorsqu'elles se sont employées à pervertir l'intention du Parlement, les requérantes avaient à tout moment conscience que celui-ci tenterait de son côté de réduire ces efforts à néant, vu la position décisive qu'il avait prise en adoptant les articles 47 de la loi de 1986 et 53 de la loi de 1991. Elles ont affronté les autorités en matière fiscale, domaine où le recours à une législation rétroactive n'est pas limité au Royaume-Uni, et elles n'ont pas manqué de percevoir que l'on ne renoncerait pas aisément aux considérations d'intérêt général qui commandaient de donner au règlement de 1986 valeur de loi »<sup>26</sup>.*

*– dans une décision du 27 mai 2004, la Cour « estime que le but de l'intervention législative était d'assurer le respect de la volonté initiale du législateur de ne prendre en charge lesdites cotisations sociales que dans la limite du principe d'égalisation posé par l'article 15 de la loi Debré modifiée. Elle ajoute que les requérants ne peuvent valablement invoquer la possibilité, dans le cadre d'une procédure, de se prévaloir d'un « droit » techniquement imparfait ou déficient sans que, au nom du respect de l'équité de la procédure, le législateur puisse intervenir pour préciser les conditions d'obtention de ce droit et ses limites. Or, en l'espèce, c'est précisément ce qu'a fait le législateur à l'égard de tous les OGEC se trouvant sur le territoire national et non seulement à l'égard des requérants : il a légiféré afin de combler un vide juridique constaté par le Conseil d'État dans son arrêt du 15 mai 1992 et exploité par les requérants, notamment, lorsqu'ils ont saisi les juridictions administratives. La Cour insiste sur le fait que les requérants ont tenté de bénéficier d'un effet d'aubaine dû à la carence du pouvoir réglementaire et ne pouvaient valablement escompter que l'État resterait inactif face à une nouvelle*

---

<sup>26</sup> *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society et Yorkshire Building Society (Building Societies) c. Royaume-Uni*, 23 octobre 1997, n°21319/93 ; 21449/93 ; 21675/93, § 110 à 112.

*demande de remboursement intégral* » ; « *Pour les raisons qui précèdent, la Cour estime que l'intervention du législateur, parfaitement prévisible, répondait à une évidente et impérieuse justification d'intérêt général. Elle en conclut que les requérants ne peuvent pas, dans ces conditions, légitimement se plaindre d'une atteinte au principe de l'égalité des armes* »<sup>27</sup>.

– dans une décision du 10 novembre 2005, « *la Cour estime que le but de l'intervention législative était d'assurer le respect de la volonté initiale du législateur qui avait institué, par la loi du 24 mars 1987, un fonds qui serait alimenté notamment par des cotisations obligatoires à charge des personnes physiques ou morales qui produisent, transforment, transportent, traitent, vendent ou commercialisent des animaux, le Roi étant chargé de déterminer le montant et les modalités de perception de ces cotisations par un arrêté royal. Cet arrêté a concrètement précisé les conditions de perception à l'égard de toutes les personnes physiques ou morales se trouvant sur le territoire national qui produisent, transforment, transportent, traitent, vendent ou commercialisent des animaux non importés, et non seulement à l'égard de la seule requérante : ayant constaté des carences dans l'arrêté royal, le législateur a légiféré afin de combler un vide juridique créé par l'erreur technique initialement commise et les diverses décisions des instances de l'Union européenne. La Cour estime que les requérants ne sauraient arguer, d'abord, des déficiences constatées et se plaindre, ensuite, de l'intervention du législateur pour corriger ces défauts. La Cour insiste sur le fait que les requérants ne pouvaient valablement escompter que l'État resterait inactif. L'intervention était prévisible et répondait à une évidente et impérieuse justification d'intérêt général* »<sup>28</sup>.

## **C. – La décision n° 2013-366 QPC du 14 février 2014**

### **1. – La modification de la formulation du considérant de principe**

Dans la décision n° 2013-366 QPC commentée, le Conseil constitutionnel a modifié son considérant de principe sur le contrôle des lois de validation, qui reste cependant fondé sur l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « *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-*

<sup>27</sup> CEDH, 27 mai 2004, *Ogis-Institut Stanislas, Ogec St Pie X et Blanche de Castille et autres c. France*, n°s 42219/98 et 54563/00, § 69 et § 72.

<sup>28</sup> CEDH, 10 novembre 2005, *EEG-SLACHTHUIS VERBIST IZEGEM c. Belgique*, n° 60559/00.

*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 » (cons. 3).*

La modification consiste dans la substitution de la référence à un « *intérêt général suffisant* » par la référence à l'exigence que l'atteinte aux droits des personnes résultant de la loi de validation soit justifiée par un « *motif impérieux d'intérêt général* ».

Ce faisant, le Conseil constitutionnel a entendu expressément souligner l'exigence de son contrôle : le contrôle des lois de validation assuré par lui sur le fondement de l'article 16 de la Déclaration de 1789 a la même portée que le contrôle assuré sur le fondement des exigences qui résultent de la CESDH.

## **2. – L'application au cas d'espèce**

Le Conseil a procédé à une présentation de l'état du droit et de l'évolution historique des dispositions relatives aux autorités compétentes pour instituer le « versement transport » (cons. 4 et 5).

Puis il a recherché si les conditions auxquelles sont subordonnées les lois de validation étaient réunies par les dispositions contestées.

S'agissant de l'existence d'un motif impérieux d'intérêt général, le Conseil a ainsi considéré que « *le législateur a entendu mettre un terme à des années de contentieux relatives aux délibérations des syndicats mixtes instituant le "versement transport" »* et 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* » (cons. 6). Le motif impérieux d'intérêt général réside donc essentiellement dans la volonté du législateur de mettre fin à une incertitude juridique, source d'un abondant contentieux, et à éviter les nombreuses réclamations résultant de la reconnaissance par la Cour de cassation de l'incompétence des syndicats mixtes pour ordonner le « versement transport » avant l'adoption de la loi du 24 décembre 2007. Les dispositions contestées visaient en définitive à assurer le respect de la volonté initiale du législateur puisque, ainsi que l'expliquait le ministre délégué au Budget lors de la présentation de l'amendement du Gouvernement à l'origine des dispositions

contestées : « Une validation législative permettrait, sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, de sécuriser juridiquement toutes les délibérations instituant le versement transport adoptées par les syndicats mixtes avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008 »<sup>29</sup>.

Le Conseil a ajouté 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 » (cons. 6). Les éléments communiqués par le Gouvernement, après que le Conseil constitutionnel a demandé la production de chiffrages complémentaires pour les besoins de l'instruction, permettent en effet d'évaluer à près de 286 millions d'euros le montant des sommes faisant actuellement l'objet d'un contentieux, étant entendu que la répartition de ces sommes entre les différents syndicats mixtes intéressés est très inégale. Le syndicat mixte de Lyon est le principal intéressé avec plus de 140 millions d'euros, loin devant Toulouse (plus de 53 millions d'euros) et Grenoble (plus de 20 millions d'euros).

Le Conseil constitutionnel a estimé que, compte tenu de l'ensemble de ces circonstances, « l'atteinte portée par les dispositions contestées aux droits des entreprises assujetties au "versement transport" est justifiée par un motif impérieux d'intérêt général » (cons. 6).

Le Conseil a ensuite vérifié que la portée de la validation était strictement définie : elle « ne s'applique qu'en tant que la délibération d'un syndicat mixte ayant institué le versement de transport avant le 1<sup>er</sup> 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 » (cons. 7).

Il a également reconnu que les dispositions contestées réservaient expressément les décisions passées en force de chose jugée.

Il a, enfin, recherché si la loi de validation respectait le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions, garanti par l'article 8 de la Déclaration de 1789. À cet égard, la validation de l'assujettissement au versement transport ne pose en soi pas de problème, dès lors qu'il ne s'agit pas d'une sanction ayant le caractère d'une punition. Il n'en va pas de même des sanctions qui pourraient être prononcées à l'encontre des contribuables ne s'étant pas acquittés de cette imposition. En effet, il résulte de l'article L. 2333-69 du code général des

---

<sup>29</sup> In compte rendu de la deuxième séance du vendredi 7 décembre 2012, J.O. *Débats A.N.*, discussion de l'amendement n° 387.

collectivités territoriales que l'acquittement du versement transport doit avoir lieu « *auprès des organismes ou services chargés du recouvrement des cotisations de sécurité sociale et des allocations familiales suivant les règles de recouvrement, de contentieux et les pénalités applicables aux divers régimes de sécurité sociale* ». Le Conseil a donc formulé une réserve d'interprétation : « *la validation rétroactive des délibérations de syndicats mixtes antérieures au 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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* » (cons. 8).

Ce faisant, le Conseil s'est placé dans le prolongement de sa décision n° 2013-327 QPC du 21 juin 2013, dans laquelle il avait formulé une réserve d'interprétation similaire relative à une validation rétroactive portant sur une imposition : « *la validation rétroactive des règles relatives aux modalités de recouvrement de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ne saurait avoir pour effet de permettre que soient prononcées des sanctions fiscales de cette nature à l'encontre des personnes assujetties à cette taxe au titre du recouvrement de celle-ci avant l'entrée en vigueur de l'article 39 de la loi du 16 août 2012* »<sup>30</sup>.

Le Conseil en a conclu que le grief tiré d'une atteinte aux exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789 devait être écarté, puis il a reconnu que les dispositions contestées ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit. Il a ainsi implicitement écarté le grief tiré d'une atteinte aux articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789. Ce grief visait à critiquer le respect des exigences relatives aux lois de validation. Or le Conseil exerce son contrôle sur ce point sur le fondement de l'article 16 de la Déclaration de 1789<sup>31</sup>.

En définitive, le Conseil a déclaré l'article 50 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 conforme à la Constitution, sous la réserve énoncée au considérant 8.

<sup>30</sup> Décision n° 2013-327 QPC du 21 juin 2013, *SA Assistance Sécurité et Gardiennage (Taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises - Validation législative)*, cons. 8.

<sup>31</sup> Rapp., à propos de la Cour EDH, F. Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, Puf, 9<sup>ème</sup> éd., 2008 : « *le contrôle de la condition de l'existence d'un motif impérieux d'intérêt général est effectué indistinctement par la Cour au regard de l'article 6, §1 et/ou l'article 1 du Protocole 1, soit qu'elle juge inutile d'examiner séparément le grief tiré de l'article 6, § 1, qui " se confond " avec celui tiré de l'article 1 du Protocole 1, soit qu'elle se place sur l'un ou l'autre terrain* ».