

Décision n° 2013 - 366 QPC

Article 50 de la loi n°2012-1510 du 29 décembre 2012 de
finances rectificatives pour 2012

*Validation législative des délibérations des syndicats mixtes
instituant le versement transport*

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2014

Sommaire

I. Dispositions législatives	5
II. Constitutionnalité de la disposition contestée.....	18

Table des matières

I. Dispositions législatives	5
A. Dispositions contestées	5
Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.....	5
- Article 50	5
B. Historique des dispositions législatives instaurant le versement transport.....	5
1. Loi n° 71-559 du 11 juillet 1973 autorisant certaines communes et établissements publics à instituer un versement destiné aux transports en commun.....	5
- Article 4	5
2. Loi n° 73-640 du 11 juillet 1973 autorisant certaines communes et établissements publics à instituer un versement destiné aux transports en commun.....	5
- Article 1	5
- Article 3	5
3. Décret n° 77-90 du 27 janvier 1977 portant révision du code de l'administration communale et codification des textes législatifs applicables aux communes	6
- Article 1 ^{er}	6
- Article 2	6
- Article L. 233-58 du code des communes.....	6
4. Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration de la République	6
- Article 108	6
- Article L. 233-58 du code des communes.....	6
5. Loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie Législative du code général des collectivités territoriales	7
- Article 1 ^{er}	7
- Article L. 2333-64.....	7
6. Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.....	7
- Article 112	7
7. Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008	8
- Article 102	8
8. Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.....	8
- Article 48	8
9. Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement	9
- Article 55	9
C. Autres dispositions	9
1. Code général des collectivités territoriales.....	9
- Article L. 2333-64.....	9
- Article L. 2333-66.....	9
- Article L. 2333-67.....	10
- Article L. 5722-7-1	11
2. Code de la sécurité sociale	11
- Article L. 243-6.....	11
3. Code du tourisme.....	11
- Article L. 133-11.....	11
D. Application des dispositions contestées	12
1. Jurisprudence	12
a. Jurisprudence administrative	12
- Conseil d'Etat, 15 février 1984 , n° 39176	12
- Conseil d'Etat, 22 juin 2005 , n° 264294.....	12

b. Jurisprudence judiciaire.....	13
- Cour de cassation, 2 ^{ème} chambre civile, 20 septembre 2012, <i>Société MRCI-MRB</i> , n° 11-20264	13
- Cour de cassation., 2 ^{ème} chambre civile, 20 septembre 2012, <i>Société La Bovida</i> , n° 11-20265	14
- Cour d'appel d'Orléans, 18 septembre 2013, n° 12-03075.....	15
- Cour d'appel de Versailles, 21 novembre 2013, n° 11-02467	17
II. Constitutionnalité de la disposition contestée.....	18
A. Normes de référence.....	18
1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789	18
- Article 16	18
2. Constitution du 4 octobre 1958	18
- Article 34	18
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	18
1. Sur les validations législatives	18
a. Sur le principe des validations législatives.....	18
- Décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980 – Loi portant validation d'actes administratifs.....	18
- Décision n° 2005-531 DC du 29 décembre 2005 - Loi de finances rectificative pour 2005	19
- Décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007	19
- Décision n° 2010-2 QPC du 11 juin 2010 - Mme Vivianne L. [Loi dite "anti-Perruche"].....	19
- 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]	20
b. Sur le critère du motif d'intérêt général suffisant.....	20
- Décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980 – Loi portant validation d'actes administratifs.....	20
- Décision n° 93-332 DC du 13 janvier 1994 - Loi relative à la santé publique et à la protection sociale	20
- Décision n° 95-369 DC du 28 décembre 1995 - Loi de finances pour 1996	20
- Décision n° 96-375 DC du 9 avril 1996 - Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.....	21
- Décision n° 97-390 DC du 19 novembre 1997 - Loi organique relative à la fiscalité applicable en Polynésie française	21
- Décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998	21
- Décision n° 99-425 DC du 29 décembre 1999 - Loi de finances rectificative pour 1999	22
- Décision n° 2002-458 DC du 7 février 2002 - Loi organique portant validation de l'impôt foncier sur les propriétés bâties en Polynésie française.....	22
- Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005 - Loi de programmation pour la cohésion sociale ...	23
- Décision n° 2005-513 DC du 14 avril 2005 - Loi relative aux aéroports	24
- Décision n° 2010-53 QPC du 14 octobre 2010 - Société PLOMBINOISE DE CASINO [Prélèvements sur le produit des jeux].....	24
- Décision n° 2012-258 QPC du 22 juin 2012 - Établissements Bargibant S.A. [Nouvelle-Calédonie - Validation - Monopole d'importation des viandes]	25
- Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012 - Loi de finances pour 2013	25
- Décision n° 2012-287 QPC du 15 janvier 2013 - Société française du radiotéléphone - SFR [Validation législative et rémunération pour copie privée II].....	25
- 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]	26
2. Sur le prélèvement transport	26
- Décision n° 88-250 DC du 29 décembre 1988 - Loi de finances rectificative pour 1988	26
- Décision n° 90-287 DC du 16 janvier 1991 - Loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales.....	27
C. Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme	27
- Cour EDH, 23 octobre 1997, <i>National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society et Yorkshire Building Society (Building Societies) c. Royaume-Uni</i> , n° 117/1996/736/933–935	

- Cour EDH, 29 octobre 1999, affaire <i>Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres c. France</i> , requêtes n° 24846/94 et 34165/96 à 34173/96	29
- Cour EDH, 25 novembre 2010, affaire <i>Lilly France c. France</i> , requête n° 20429/07.....	30
- Cour EDH, 27 mai 2004, <i>Ogis-Institut Stanislas, Ogec St Pie X et Blanche de Castille et autres c. France</i> , n°s 42219/98 et 54563/00.....	30
- Cour EDH, 10 novembre 2005, <i>Eeg-Slachthuis Verbist c. Belgique</i> , n°s 60559/00.....	31

I. Dispositions législatives

A. Dispositions contestées

Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012

- Article 50

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.

B. Historique des dispositions législatives instaurant le versement transport

1. Loi n° 71-559 du 11 juillet 1973 autorisant certaines communes et établissements publics à instituer un versement destiné aux transports en commun

- Article 4

(...)

2. Le produit est versé au syndicat des transports parisiens.

(...)

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

- Article 1

En dehors de la région parisienne, les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, à l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social, peuvent être assujetties à un versement destiné au financement des transports en commun lorsqu'elles emploient plus de neuf salariés :

- dans une commune ou une communauté urbaine dont la population est supérieure à 300 000 habitants. Ce seuil pourra être abaissé par décret.
- ou dans le ressort d'un district ou d'un syndicat de collectivités locales créé en application du code d'administration communale et compétent pour l'organisation des transports urbains, lorsque la population de l'ensemble des communes faisant partie de ces établissements atteint le seuil susindiqué.

- Article 3

Le versement est institué par délibération du conseil municipal ou de l'organe compétent de l'établissement public. Son taux est dans les mêmes formes fixé ou modifié dans la limite de 1 p. 100 des salaires définis à l'article 2.

Toutefois, si la commune ou l'établissement public ont décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif et obtenue une subvention de l'Etat pour l'investissement correspondant, cette limite peut être portée à 1,50 p. 100.

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

- Article 1^{er}

Le code de l'administration communale prend le nom de code des communes

- Article 2

Il est institué une première partie du code des communes.

Les dispositions annexées au présent décret constituent les livres Ier, II et V de ce code

Annexe

- Article L. 233-58 du code des communes

En dehors de la région d'Ile-de-France, les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, à l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social, peuvent être assujetties à un versement destiné au financement des transports en commun lorsqu'elles emploient plus de neuf salariés :

- dans une commune ou une communauté urbaine dont la population est supérieure à 300.000 habitants. Ce seuil peut être abaissé par décret ;
- ou dans le ressort d'un district ou d'un syndicat de communes compétent pour l'organisation des transports urbains, lorsque la population de l'ensemble des communes faisant partie de ces établissements publics atteint le seuil indiqué.

4. Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration de la République

- Article 108

- I. - Dans le deuxième alinéa de l'article L. 233-58 du code des communes, le chiffre « 30000 » est remplacé par le chiffre « 20000 ».

- II. - Le troisième alinéa du même article est ainsi rédigé:

« - ou dans le ressort d'un groupement de communes compétent pour l'organisation des transports urbains, lorsque la population de l'ensemble des communes membres du groupement atteint le seuil indiqué. »

- Article L. 233-58 du code des communes

En dehors de la région d'Ile-de-France, les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, à l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social, peuvent être assujetties à un versement destiné au financement des transports en commun lorsqu'elles emploient plus de neuf salariés :

- dans une commune ou une communauté urbaine dont la population est supérieure à 20.000 habitants ;

- ou dans le ressort d'un groupement de communes compétent pour l'organisation des transports urbains, lorsque la population de l'ensemble des communes membres du groupement atteint le seuil indiqué.

5. Loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie Législative du code général des collectivités territoriales

- Article 1^{er}

Les dispositions annexées à la présente loi constituent la partie Législative du code général des collectivités territoriales.

- Article L. 2333-64

- En dehors de la région d'Ile-de-France, les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, à l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social, peuvent être assujetties à un versement destiné au financement des transports en commun lorsqu'elles emploient plus de neuf salariés :

1° Dans une commune ou une communauté urbaine dont la population est supérieure à 20 000 habitants ;

2° Ou 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 indiqué.

6. Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain

- Article 112

I. - Après l'article L. 5722-6 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 5722-7 ainsi rédigé :

« Art. L. 5722-7. - Le syndicat mixte mentionné à l'article 30-1 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs peut prélever un versement destiné au financement des transports en commun dans un espace à dominante urbaine d'au moins 50 000 habitants incluant une ou plusieurs communes centres de plus de 15 000 habitants, dès lors que ce syndicat associe au moins la principale autorité compétente pour l'organisation des transports urbains. Les conditions d'assujettissement, de recouvrement et de remboursement de ce versement sont identiques à celles prévues par les articles L. 2333-64 et suivants.

« Le taux de ce versement ne peut excéder 0,5 %. A l'intérieur d'un périmètre de transport urbain, ce taux est, le cas échéant, réduit de sorte que le total de ce taux et du taux maximum susceptible d'être institué par l'autorité compétente au titre de l'article L. 2333-67 n'excède pas le taux maximum qui serait autorisé au titre de ce même article dans un périmètre de transport urbain qui coïnciderait avec l'espace à dominante urbaine concerné par le prélèvement du syndicat.

II. - Dans le 1° de l'article L. 2333-64 du même code, les mots : « 20 000 habitants » sont remplacés par les mots : « 10 000 habitants ».

III. - Dans le deuxième alinéa de l'article L. 2333-67 du même code, le nombre : « 20 000 » est remplacé par le nombre : « 10 000 ».

7. Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008

- Article 102

Après l'article L. 5722-7 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 5722-7-1 ainsi rédigé :

« Art.L. 5722-7-1.-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.»

8. Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie

- Article 48

I. — Par exception à l'article L. 6331-16 du code du travail, les entreprises qui, au titre des années 2008, 2009 et 2010, atteignent ou dépassent l'effectif de vingt salariés :

1° Restent soumises, pour l'année au titre de laquelle cet effectif est atteint ou dépassé ainsi que pour les deux années suivantes, au versement de la part minimale due par les employeurs au titre du financement de la formation professionnelle continue mentionnée au 1° de l'article L. 6331-14 du même code ;

2° Sont assujetties, pour les quatrième, cinquième et sixième années, aux versements mentionnés aux 2° et 3° de l'article L. 6331-14 du même code, minorés d'un pourcentage dégressif fixé par décret en Conseil d'Etat.

II. — Les employeurs dont l'effectif atteint ou dépasse l'effectif de vingt salariés pendant la période durant laquelle ils bénéficient des dispositions de l'article L. 6331-15 du code du travail au titre d'un franchissement du seuil de dix salariés en 2008, 2009 et 2010 se voient appliquer le I du présent article à compter de l'année où ils atteignent ou dépassent ce seuil. Les employeurs qui atteignent ou dépassent au titre de la même année le seuil de dix salariés et celui de vingt salariés se voient appliquer le I.

III. — Le deuxième alinéa de l'article L. 6243-2 et l'article L. 6261-1 du code du travail continuent de s'appliquer, pendant l'année au titre de laquelle cet effectif est atteint ou dépassé et pendant les deux années suivantes, aux employeurs qui, en raison de l'accroissement de leur effectif, atteignent ou dépassent au titre de l'année 2008, 2009 ou 2010, pour la première fois, l'effectif de onze salariés.

IV. — Par exception à l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale, le coefficient maximal mentionné au quatrième alinéa du III de cet article continue de s'appliquer pendant trois ans aux gains et rémunérations versés par les employeurs qui, en raison de l'accroissement de leur effectif, dépassent au titre de l'année 2008, 2009 ou 2010, pour la première fois, l'effectif de dix-neuf salariés.

V. — Par exception à l'article L. 241-18 du code de la sécurité sociale, la majoration mentionnée au I de cet article continue de s'appliquer pendant trois ans aux entreprises qui, en raison de l'accroissement de leur effectif, dépassent au titre de l'année 2008, 2009 ou 2010, pour la première fois, l'effectif de vingt salariés.

VI. — Par exception à l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale, les employeurs qui, en raison de l'accroissement de leur effectif, atteignent ou dépassent au titre de 2008, 2009 ou 2010, pour la première fois, l'effectif de vingt salariés ne sont pas soumis, pendant trois ans, à la contribution mentionnée au 2° du même article. Ce taux de contribution est diminué respectivement pour les quatrième, cinquième et sixième années, d'un montant équivalent à 0, 30 %, 0, 20 % et 0, 10 %.

VII. — Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Le dernier alinéa de l'article L. 2333-64 est supprimé ;

2° Le dernier alinéa de l'article L. 2531-2 est supprimé.*

9. Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

- Article 55

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Le 1° de l'article L. 2333-64 est complété par les mots : « ou, dans les deux cas, lorsque la population est inférieure à 10 000 habitants et que le territoire comprend une ou plusieurs communes classées communes touristiques au sens de l'article L. 133-11 du code du tourisme » ;

2° Après le sixième alinéa de l'article L. 2333-67, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Dans les territoires comprenant une ou plusieurs communes classées communes touristiques au sens de l'article L. 133-11 du code du tourisme, le taux applicable peut être majoré de 0,2 % . »

C. Autres dispositions

1. Code général des collectivités territoriales

Deuxième partie : La commune

Livre III : Finances communales

Titre III : Recettes

Chapitre III : Taxes, redevances ou versements non prévus par le code général des impôts

Section 8 : Versement destiné aux transports en commun

- Article L. 2333-64

Modifié par LOI n° 2008-776 du 4 août 2008 - art. 48

Modifié par LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 55

En dehors de la région d'Ile-de-France, les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, à l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social, peuvent être assujetties à un versement destiné au financement des transports en commun lorsqu'elles emploient plus de neuf salariés :

1° Dans une commune ou une communauté urbaine dont la population est supérieure à 10 000 habitants ou, dans les deux cas, lorsque la population est inférieure à 10 000 habitants et que le territoire comprend une ou plusieurs communes classées communes touristiques au sens de l'article L. 133-11 du code du tourisme ;

2° Ou 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 indiqué.

Les employeurs qui, en raison de l'accroissement de leur effectif, atteignent ou dépassent l'effectif de dix salariés sont dispensés pendant trois ans du paiement du versement. Le montant du versement est réduit de 75 %, 50 % et 25 %, respectivement chacune des trois années suivant la dernière année de dispense. Pour les employeurs qui sont dispensés du versement en 1996, la dispense de paiement s'applique jusqu'au 31 décembre 1999.

- Article L. 2333-66

Créé par Loi 96-142 1996-02-21 jorf 24 février 1996

Le versement est institué par délibération du conseil municipal ou de l'organe compétent de l'établissement public.

- **Article L. 2333-67**

Modifié par LOI n°2012-387 du 22 mars 2012 - art. 33

Le taux de versement est fixé ou modifié par délibération du conseil municipal ou de l'organisme compétent de l'établissement public dans la limite de :

-0,55 % des salaires définis à l'article L. 2333-65 lorsque la population de la commune ou de l'établissement public est comprise entre 10 000 et 100 000 habitants ;

-0,85 % des salaires définis à l'article L. 2333-65 lorsque la population de la commune ou de l'établissement public est comprise entre 50 000 et 100 000 habitants et que l'autorité organisatrice des transports urbains a décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif en site propre. Si les travaux correspondants n'ont pas commencé dans un délai maximal de cinq ans à compter de la date de majoration du taux du versement de transport, le taux applicable à compter de la sixième année est ramené à 0,55 % au plus ;

-1 % des salaires définis à l'article L. 2333-65 lorsque la population de la commune ou de l'établissement public est supérieure à 100 000 habitants ;

-1,75 % des salaires définis à l'article L. 2333-65 lorsque la population de la commune ou de l'établissement public de coopération est supérieure à 100 000 habitants et que l'autorité organisatrice des transports urbains a décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif en mode routier ou guidé. Si les travaux correspondants n'ont pas été commencés dans un délai maximum de cinq ans à compter de la date de majoration du taux du versement de transport, le taux applicable à compter de la sixième année est ramené à 1 % au plus. Toutefois, ce délai court à compter du 1er janvier 2004 pour les collectivités locales dont les délibérations fixant un taux supérieur à 1 % ont été prises antérieurement à cette date.

Toutefois, les communautés de communes et communautés d'agglomération ont la faculté de majorer de 0,05 % les taux maxima mentionnés aux alinéas précédents.

Cette faculté est également ouverte aux communautés urbaines, aux métropoles et aux autorités organisatrices de transports urbains auxquelles ont adhéré une communauté urbaine, une métropole, une communauté d'agglomération ou une communauté de communes.

Dans les territoires comprenant une ou plusieurs communes classées communes touristiques au sens de l'article [L. 133-11](#) du code du tourisme, le taux applicable peut être majoré de 0,2 %.

Dans les communes et les établissements publics compétents pour l'organisation des transports urbains dont la population est inférieure à 10 000 habitants et dont le territoire comprend une ou plusieurs communes classées communes touristiques au sens de l'article L. 133-11 du code du tourisme, le taux du versement est fixé dans la limite de 0,55 % des salaires définis à l'article L. 2333-65 du présent code.

En cas d'extension d'un périmètre de transports urbains résultant de l'extension du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale doté de fiscalité propre ou d'un syndicat mixte auquel a adhéré un établissement public de coopération intercommunale doté de fiscalité propre, le taux de versement destiné au financement des transports en commun applicable sur le territoire des communes incluses peut être réduit par décision de l'organe délibérant de l'établissement public ou du syndicat mixte, pour une durée maximale de cinq ans à compter de cette inclusion, par rapport au taux applicable sur le territoire des autres communes, lorsque le versement de transport n'était pas institué sur le territoire de communes nouvellement incluses ou l'était à un taux inférieur.

Les dispositions de l'alinéa précédent s'appliquent aux communes incluses dans un périmètre de transports urbains résultant soit de la création d'un établissement public de coopération intercommunale doté de fiscalité propre compétent en matière de transports urbains, soit du transfert de la compétence en matière d'organisation de transports urbains à un établissement public de coopération intercommunale doté de fiscalité propre dont elles sont membres.

Toute modification de taux entre en vigueur au 1er janvier ou au 1er juillet de chaque année ; la délibération fixant le nouveau taux est transmise par l'autorité organisatrice des transports aux organismes de recouvrement avant, respectivement, le 1^{er} novembre ou le 1^{er} mai de chaque année. Les organismes de recouvrement communiquent le nouveau taux aux assujettis au plus tard un mois après ces dernières dates.

Cinquième partie : La coopération locale

Livre VII : Syndicat mixte

Titre II : Syndicat mixte associant des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public

Chapitre II : Dispositions financières

- Article L. 5722-7-1

Créé par LOI n°2007-1822 du 24 décembre 2007 - art. 102

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.

2. Code de la sécurité sociale

Livre 2 : Organisation du régime général, action de prévention, action sanitaire et sociale des caisses.

Titre 4 : Ressources

Chapitre 3 : Recouvrement - Sûretés - Prescription - Contrôle

Section 3 : Prescription.

- Article L. 243-6

Modifié par LOI n°2010-1594 du 20 décembre 2010 - art. 42

La demande de remboursement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales indûment versées se prescrit par trois ans à compter de la date à laquelle lesdites cotisations ont été acquittées.

Lorsque l'obligation de remboursement desdites cotisations naît d'une décision juridictionnelle qui révèle la non-conformité de la règle de droit dont il a été fait application à une règle de droit supérieure, la demande de remboursement ne peut porter que sur la période postérieure au 1er janvier de la troisième année précédant celle où la décision révélant la non-conformité est intervenue.

En cas de remboursement, les organismes de sécurité sociale et d'allocations familiales sont en droit de demander le reversement des prestations servies à l'assuré ; ladite demande doit être faite dans un délai maximum de deux ans à compter du remboursement desdites cotisations.

Toutefois, lorsque la demande de remboursement des cotisations indûment versées n'a pas été formulée dans le délai de trois ans prévu au premier alinéa ci-dessus, le bénéficiaire des prestations servies ainsi que les droits à l'assurance vieillesse restent acquis à l'assuré, sauf cas de fraude ou de fausse déclaration.

Les organismes mentionnés aux articles L. 213-1 et L. 752-1 effectuent le remboursement des cotisations indues dans un délai de quatre mois à compter de la demande mentionnée au premier alinéa.

3. Code du tourisme

Livre Ier : Organisation générale du tourisme.

Titre III : Les collectivités territoriales et leurs groupements.

Chapitre 3 : La commune

Section 2 : Communes touristiques et stations classées de tourisme.

Sous-section 1 : Communes touristiques.

- Article L. 133-11

Modifié par LOI n°2012-1509 du 29 décembre 2012 - art. 111 (VD)

Les communes qui mettent en œuvre une politique du tourisme et qui offrent des capacités d'hébergement pour l'accueil d'une population non résidente, ainsi que celles qui bénéficient au titre du tourisme, dans les conditions

visées au deuxième alinéa du II de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales, de la dotation supplémentaire ou de la dotation particulière identifiées au sein de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement, peuvent être dénommées communes touristiques.

D. Application des dispositions contestées

1. Jurisprudence

a. Jurisprudence administrative

- Conseil d'Etat, 15 février 1984 , n° 39176

Considérant qu'il résulte de la combinaison des articles L. 166-1, L. 166-2 et R. 166-1 du code des communes que des syndicats mixtes peuvent être constitués, par accord entre les départements et des communes, en vue de l'organisation de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes morales ; que la création est autorisée par le préfet du département lorsque les personnes morales appartiennent au même département ; que la décision d'autorisation approuve les modalités de fonctionnement du syndicat et détermine les conditions d'exercice du contrôle administratif, financier et technique ;

Cons., en premier lieu, que, par l'arrêté attaqué en date du 26 mars 1979, le préfet du territoire de Belfort, saisi de délibérations du conseil général et des conseils municipaux de trente-neuf communes de ce département, a autorisé la création d'un syndicat mixte entre ledit département et ces trente-neuf communes ; qu'aux termes de l'article 2 de cet arrêté, ce syndicat a pour objet l'organisation et l'exploitation des transports en commun de l'aire urbaine de Belfort ;

Cons., en deuxième lieu, que le préfet, en admettant que l'organisation et l'exploitation des transports en commun de l'aire urbaine de Belfort par un syndicat mixte présentaient une utilité pour chacune des collectivités participantes, malgré la distance séparant certaines des communes de la ville de Belfort, ou malgré le caractère rural de celles-ci, et répondaient ainsi aux objectifs définis par les dispositions précitées du code des communes, n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation ; que l'article 6 de cet arrêté a pu légalement prévoir que les règles applicables audit syndicat mixte, en ce qui concerne le contrôle administratif, technique et financier, sont celles applicables aux syndicats de communes ;

Cons., en troisième lieu, que les moyens dirigés d'une part, contre la fixation du périmètre des transports urbains, intervenue par un arrêté préfectoral du 18 décembre 1979, et, d'autre part, contre la délibération du syndicat mixte en date du 20 avril 1979, instituant le versement transport et fixant son taux, sont inopérants à l'égard de l'arrêté attaqué du 26 mars 1979, autorisant la création de ce syndicat ;

Cons., en quatrième lieu, que, **si l'article L. 233-58 du code des communes limite aux districts et " syndicats de communes " les formes de coopération intercommunale permettant, sous réserve d'un seuil de population, l'institution d'un versement destiné aux transports en commun, cet article trouve son origine dans le décret du 27 janvier 1977 portant codification, notamment, de la loi du 11 juillet 1973 ; que ce décret, en l'absence de toute loi lui conférant valeur législative, n'a pu avoir pour effet de modifier l'article 1er 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 le syndicat mixte dont s'agit est un syndicat de collectivités locales ; que la population de l'ensemble des communes faisant partie de cet établissement public atteint le seuil de 100 000 habitants fixé par le décret du 7 novembre 1974 pour l'institution du " versement transport " ; qu'il suit de là que les statuts annexés à l'arrêté attaqué pouvaient légalement prévoir ce versement parmi les ressources propres du syndicat ;**

Cons. que le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi ;

- Conseil d'Etat, 22 juin 2005 , n° 264294

(...)

Sur les conclusions tendant à l'annulation de la délibération du syndicat mixte relevant le taux du versement transport :

Considérant que la SA CENTRE SPECIALITES PHARMACEUTIQUES tient de sa qualité de contribuable local un intérêt à l'annulation de la décision attaquée ; que son intervention dans l'affaire n° 274798 est, par suite, recevable ;

Considérant, en premier lieu, que la délibération attaquée en date du 19 décembre 2003 du comité syndical du syndicat mixte de transports en commun de l'agglomération clermontoise comporte le nombre des personnes ayant délibéré ; qu'aucune disposition de ses statuts n'obligeait ledit comité à mentionner dans sa délibération son effectif théorique ; qu'ainsi, le moyen tiré de ce que les mentions de cette décision ne feraient pas la preuve de la régularité de la composition de l'instance qui l'a rendue, doit être écarté ; qu'il n'est pas allégué que les conditions statutaires de quorum n'auraient pas été remplies ;

Considérant, en deuxième lieu, que si aux termes de l'article L. 2333-67 du général des collectivités territoriales, dans sa rédaction applicable à la date de la délibération attaquée, l'augmentation du versement transport au delà du taux de 1 % n'est possible qu'à la condition que l'Etat ait notifié un engagement de principe sur le subventionnement de l'investissement correspondant, il ressort des pièces du dossier que cet engagement de principe a bien été pris par l'Etat sous la forme d'une lettre du 15 mai 2002 du préfet du Puy ~~Dôme~~ annonçant l'éligibilité du projet au régime des aides de l'Etat aux transports collectifs urbains de province ; que si ce régime d'aide a été ultérieurement supprimé par la loi de finances pour 2004, ainsi d'ailleurs que la condition correspondante pour le relèvement du versement transport, l'engagement de l'Etat sur la subvention à apporter au projet était constitué à la date de la délibération attaquée ;

Considérant, en troisième lieu, que le moyen tiré d'une violation de la règle d'affectation du versement transport des employeurs édictée par l'article L. 2333-68 du code général des collectivités territoriales ne peut être utilement invoqué qu'à l'encontre d'une délibération budgétaire portant utilisation de cette recette et non de la fixation du taux local de cette contribution, dont la légalité n'est soumise qu'à la condition d'adoption d'un projet d'infrastructure de transport conformément à l'article L. 2333-67 cité plus haut ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation de la délibération attaquée

(...)

b. Jurisprudence judiciaire

- **Cour de cassation, 2^{ème} chambre civile, 20 septembre 2012, Société MRCI-MRB, n° 11-20264**

(...)

Sur le moyen unique pris en sa première branche :

Vu les articles L. 2333-64, L. 2333-66 et L. 2333-67 du code général des collectivités territoriales tels qu'applicables avant l'entrée en vigueur de l'article 102 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 ;

Attendu, selon ces textes, que le versement de transport peut être institué dans une commune ou une communauté de communes ou dans le ressort d'un établissement public de coopération intercommunale compétent pour l'organisation des transports urbains, lorsque leur population dépasse un certain seuil ; qu'un syndicat mixte ne revêt pas le caractère d'un établissement public de coopération intercommunale ;

Attendu, selon l'arrêt attaqué, que la société MRCI (la société) ayant demandé, par lettre du 4 novembre 2009, au syndicat mixte intercommunal à vocation de transports urbains, dénommé Agglobus (SMIVOTU de Bourges) la restitution des sommes qu'elle lui avait versées au titre du versement transport depuis 2006 en faisant valoir que les délibérations des 18 octobre 2003 et 23 juin 2006 par lesquelles le versement avait été institué et son taux fixé étaient illégales, le SMIVOTU a rejeté cette demande ;

Attendu que pour débouter la société de son recours, l'arrêt énonce que l'article 3 de la loi du 11 juillet 1973 autorisant certaines communes et établissements publics à instituer un versement destiné aux transports en commun dispose que ce versement est institué par délibération du conseil municipal ou de l'organe compétent de l'établissement public ; que cette disposition législative a été intégrée au code des communes sous l'article L. 233-60 ; que lors de la création du versement destiné aux transports en commun, les établissements publics visés étaient la communauté urbaine, le district ainsi que le syndicat de communes ; qu'en 1996, au moment de la création du code général des collectivités territoriales, l'article L. 233-60 du code des communes a été transposé, sans la moindre modification, à l'article L. 2333-66 ; que cet article, dans sa rédaction originale,

est toujours en vigueur ; qu'il n'est pas contesté qu'un syndicat mixte est un établissement public, comme l'indique l'article L. 5721-1 du code général des collectivités territoriales ; qu'en conséquence, à droit constant, un syndicat mixte compétent pour l'organisation des transports urbains a toujours pu instituer le versement transport créé par la loi de 1973 ;

Qu'en statuant ainsi, alors que le SMIVOTU de Bourges n'avait pas compétence pour instituer le versement de transport, ce dont il résultait que les délibérations prises par celui-ci étaient entachées d'illégalité, la cour d'appel a violé les textes susvisés ;

PAR CES MOTIFS et sans qu'il y ait lieu de statuer sur les autres branches du moyen :

CASSE ET ANNULE, dans toutes ses dispositions, l'arrêt rendu le 6 mai 2011, entre les parties, par la cour d'appel de Bourges ; remet, en conséquence, la cause et les parties dans l'état où elles se trouvaient avant ledit arrêt et, pour être fait droit, les renvoie devant la cour d'appel d'Orléans ;

(...)

- **Cour de cassation., 2^{ème} chambre civile, 20 septembre 2012, Société La Bovida, n° 11-20265**

(...)

Sur le moyen unique pris en sa première branche :

Vu les articles L. 2333-64 , L. 2333-66 et L. 2333-67 du code général des collectivités territoriales tels qu'applicables avant l'entrée en vigueur de l'article 102 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 ;

Attendu, selon ces textes, que le versement de transport peut être institué dans une commune ou une communauté de communes ou dans le ressort d'un établissement public de coopération intercommunale compétent pour l'organisation des transports urbains, lorsque leur population dépasse un certain seuil ; qu'un syndicat mixte ne revêt pas le caractère d'un établissement public de coopération intercommunale ;

Attendu, selon l'arrêt attaqué, que la société La Bovida (la société) ayant demandé, par lettre du 4 novembre 2009, au syndicat mixte intercommunal à vocation de transports urbains de Bourges (SMIVOTU,) dénommé Agglobus, la restitution des sommes qu'elle lui avait versées au titre du versement transport depuis 2006 en faisant valoir que les délibérations des 18 octobre 2003 et 23 juin 2006 par lesquelles le versement avait été institué et son taux fixé étaient illégales, le SMIVOTU a rejeté cette demande ;

Attendu que pour débouter la société de son recours, l'arrêt énonce que l'article 3 de la loi du 11 juillet 1973 autorisant certaines communes et établissements publics à instituer un versement destiné aux transports en commun dispose que ce versement est institué par délibération du conseil municipal ou de l'organe compétent de l'établissement public ; que cette disposition législative a été intégrée au code des communes sous l'article L. 233-60 ; que lors de la création du versement destiné aux transports en commun, les établissements publics visés étaient la communauté urbaine, le district ainsi que le syndicat de communes ; qu'en 1996, au moment de la création du code général des collectivités territoriales, l'article L. 233-60 du code des communes a été transposé, sans la moindre modification, à l'article L. 2333-66 ; que cet article, dans sa rédaction originaire, est toujours en vigueur ; qu'il n'est pas contesté qu'un syndicat mixte est un établissement public, comme l'indique l'article L. 5721-1 du code général des collectivités territoriales ; qu'en conséquence, à droit constant, un syndicat mixte compétent pour l'organisation des transports urbains a toujours pu instituer le versement transport créé par la loi de 1973 ;

Qu'en statuant ainsi, alors que le SMIVOTU de Bourges n'avait pas compétence pour instituer le versement de transport, ce dont il résultait que les délibérations prises par celui-ci étaient entachées d'illégalité, la cour d'appel a violé les textes susvisés ;

PAR CES MOTIFS, et sans qu'il y ait lieu de statuer sur les autres branches du moyen :

CASSE ET ANNULE, dans toutes ses dispositions, l'arrêt rendu le 6 mai 2011, entre les parties, par la cour d'appel de Bourges ; remet, en conséquence, la cause et les parties dans l'état où elles se trouvaient avant ledit arrêt et, pour être fait droit, les renvoie devant la cour d'appel d'Orléans ;

(...)

(...)

- Sur la demande de la société LA BOVIDA tendant au remboursement des sommes versées entre octobre 2006 et le premier juillet 2011 :

Attendu que le SIVOTU ne conteste plus devant cette cour qu'un syndicat mixte ne revêt pas le caractère d'établissement public de coopération intercommunale et n'était donc pas, avant le premier janvier 2008, habilité à instituer une taxe de transport ;

Qu'il fonde exclusivement son refus de remboursement sur les dispositions de l'article 50 de la loi de finances rectificative qui valide les délibérations adoptées par les syndicats mixtes avant le premier janvier 2008, et interdit aux employeurs d'exciper de leur illégalité fondée sur le fait que ces syndicats n'ont pas le caractère d'établissement public de coopération intercommunale ;

Qu'il ne conteste pas que le juge judiciaire est compétent pour statuer sur la conventionnalité de cette loi de validation, contestée par la S. A. LA BOVIDA, mais soutient que cette conventionnalité est certaine, puisque le vote de l'article 50 susvisé était le seul moyen d'assurer la pérennité du service public des transports en commun dans de nombreuses agglomérations ;

Attendu, cependant, qu'avant de vérifier la conventionnalité de la loi de validation, il convient de s'interroger sur son champ d'application ;

Qu'il résulte très clairement des débats ayant précédé l'adoption de ce texte que le législateur a tenu compte du fait, qu'à l'occasion de la codification dans le code des communes de la loi du 11 juillet 1973, laquelle autorisait initialement les syndicats de collectivités locales à instituer le VT, le champ des personnes publiques autorisées à instituer cette contribution a été restreint aux syndicats de communes', tandis que, lors du transfert postérieurement intervenu de ces mêmes dispositions dans le code des collectivités territoriales, il n'a plus été fait mention que des établissements publics de coopération intercommunale', sans que personne ne s'aperçoive que cette catégorie pouvait ne pas englober les syndicats mixtes ;

Qu'il a été rappelé, devant le Parlement, que, lorsque cette difficulté a été connue, et afin de lever toute ambiguïté', le législateur a créé l'article L 5722-7-1 du code des collectivités territoriales permettant aux syndicats mixtes d'instituer le VT ;

Qu'il a été précisé, dans les motifs ayant précédé l'adoption de la loi de validation de décembre 2012 : Ainsi, depuis le premier janvier 2008, les syndicats mixtes disposent d'une base juridique incontestable pour instituer et percevoir un versement transport. **Quoiqu'il en soit, la Cour de Cassation a considéré, dans deux arrêts du 20 septembre 2012, que les décisions prises par les syndicats mixtes avant cette date ne reposaient sur aucune base légale. La Jurisprudence de la Cour de Cassation fragilise considérablement le VT et, à travers lui, le financement des transports publics organisés par les syndicats mixtes en France.**

Attendu que, même si la loi du 29 décembre 2012 indique que sont validées les délibérations instituant le versement transport adoptées par les syndicats mixtes avant le premier 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', rédaction qui peut prêter à confusion, il résulte très clairement de cet exposé que la loi n'a validé ces délibérations que parce que ces syndicats mixtes avaient été, avant cette date, oubliés lors de la rédaction des textes relatifs à la contribution VT ;

Que le Parlement n'a donc, en aucun cas, voulu légaliser des délibérations, certes prises avant janvier 2008, mais applicables après cette date, puisque les syndicats mixtes disposaient alors d'une base juridique incontestable pour instituer et percevoir un versement transport' et qu'ils pouvaient, et devaient, prendre de nouvelles délibérations instituant le VT en application de l'article L 5722-7-1 du code général des collectivités territoriales ;

Que, sous peine d'être entièrement inconstitutionnelle, comme portant une atteinte manifeste au principe du droit à un procès équitable, la loi de validation ne pouvait d'ailleurs procéder à une régularisation postérieure à janvier 2008 qui n'aurait fait que pallier la carence de l'une des parties au litige, en l'espèce le syndicat mixte qui aurait négligé d'user des moyens légaux lui permettant d'instituer le VT ;

Qu'il ne peut donc qu'être retenu que la loi du 29 décembre 2012 n'a pas prorogé, au delà de janvier 2008, la légalisation des actes pris par les syndicats mixtes avant d'y être autorisés par l'article L 5722-7-1 du code général des collectivités territoriales ;

Attendu qu'il résulte de cet exposé que les délibérations laissées en vigueur par les syndicats mixtes après janvier 2008 et non remplacées par des délibérations légalement prises, ne sont pas légalisées par la loi de validation ;

Que le SIVOTU ne peut en conséquence se fonder sur cette dernière pour soutenir que ses délibérations prises en 2003 et 2005 ont continué de recevoir application après janvier 2008, et que la demande en remboursement formée par la société LA BOVIDA doit être examinée en tenant compte de deux périodes distinctes, d'une part celle qui s'est écoulée entre octobre 2006 et janvier 2008, qui est expressément visée par la loi de validation, d'autre part celle qui s'est écoulée postérieurement au premier janvier 2008, qui est exclue de cette même loi et ne relève que des dispositions de l'article L 5722-7-1 du code général des collectivités territoriales ;

Sur les versements effectués par l'appelante entre octobre 2006 et le premier janvier 2008 :

Attendu que l'appelante soutient que la loi de validation votée le 29 décembre 2012 est contraire à l'article premier du protocole additionnel de la CESDH qui dispose que toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens', ainsi qu'aux dispositions de l'article 6-1 de cette même convention qui précise que toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement par un tribunal impartial et indépendant' ;

Qu'elle fait valoir qu'à la date à laquelle la loi de validation a été promulguée, de manière complètement imprévisible pour elle, elle pouvait légitimement escompter se prévaloir d'une créance en raison d'un paiement indu, et affirme que l'ingérence du pouvoir législatif dans le procès en cours ne répond pas à d'impérieux motifs d'intérêt général mais est excessive et contraire aux exigences de la CESDH ;

Attendu cependant que, même si le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable, consacrés par l'article 6, s'opposent à l'ingérence du pouvoir législatif dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire d'un litige, le législateur peut cependant intervenir pour régler, en matière civile, par de nouvelles dispositions à caractère rétroactif, des droits découlant des lois en vigueur lorsqu'il justifie d'impérieux motifs d'intérêt général ;

Qu'il n'avait jamais été statué par la Cour de Cassation sur la légalité ou l'illégalité des délibérations prises par les syndicats mixtes pour instituer et recouvrer les contributions VT, et que constituent des motifs d'intérêt général la nécessité d'aménager les effets d'une jurisprudence nouvelle de nature à compromettre la pérennité d'un service public ;

Attendu que, selon ses intérêts, l'appelante présente une argumentation, soit au niveau national, en faisant valoir que la loi de validation ne concerne que 27 syndicats mixtes, ce qui est peu au regard du nombre des organisations chargées des transports en communs, mais ne s'interroge pas sur la survie des services publics de transports dans les 27 villes concernées, soit au niveau local, en affirmant que le SIVOTU peut, sans difficultés, procéder au remboursement des sommes qu'elle réclame, sans tenir compte des remboursements qui peuvent être réclamés sur le plan national à hauteur de plus d'un milliard d'euros ;

Que la loi ayant une vocation nationale, il n'y a pas lieu de prendre en considération la situation du SIVOTU de Bourges pour vérifier sa conventionnalité, mais uniquement de contrôler s'il existait, sur le plan national, d'impérieux motifs d'intérêt général permettant au législateur d'intervenir ;

Attendu que, s'il est incontestable que ces motifs ne peuvent être exclusivement financiers, il ne peut qu'être constaté en l'espèce que l'illégalité des délibérations prises par les syndicats mixtes avant l'entrée en vigueur de l'article L 5722-7-1 du code général des collectivités territoriales mettrait en péril le service public des transports en commun, puisqu'en l'absence de possibilité de financer les années antérieures au premier janvier 2008, les syndicats mixtes ne pourraient, alors que leur gestion n'est pas en cause, assurer le fonctionnement et la continuité de ce service public ;

Qu'il est démontré, par les pièces versées aux débats, qu'au plan national, le fonctionnement des services publics de transports en commun confiés aux syndicats mixtes est assuré à hauteur de 48% par le versement transport, et que la société LA BOVIDA ne soutient pas qu'un tel service public pourrait être normalement rendu sans que les syndicats puissent, comme les autres organismes chargés de la même mission, mettre en œuvre ce financement ;

Que ce n'est pas donc pas l'intérêt financier des syndicats mixtes qui a été pris en compte par le législateur pour adopter la loi de validation, mais bien sa propre erreur d'écriture de la loi, contraire à l'intérêt général des services publics des transports en commun, qu'il voulait pourtant protéger, puisqu'il est impérieux que la loi donne à ces transports en commun la possibilité de fonctionner dans des conditions leur permettant d'effectuer une desserte urbaine réduisant l'usage des véhicules individuels, tout en assurant le confort et la sécurité des personnes transportées, et qu'une telle mission de service public ne peut être remplie par un syndicat mixte qui se voit interdire de bénéficier de la contribution VT ;

Que, contrairement à ce que prétend l'appelante, la décision du législateur, seul compétent pour assurer la légalité fiscale, respecte un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et le respect dû aux biens des personnes physiques et morales, puisque la société LA BOVIDA savait parfaitement qu'elle était, en tout état de cause, soumise par la loi au versement d'une contribution transport, quel que soit son bénéficiaire ;

Que l'appelante ne peut enfin sérieusement soutenir que l'adoption d'une loi de validation était imprévisible pour elle, puisque que la volonté du législateur de donner compétence aux syndicats mixtes pour instaurer la contribution VT s'était déjà manifestée en décembre 2007, par l'adoption d'une loi permettant de pallier les insuffisances des textes en vigueur et autorisant expressément les syndicats mixtes à instituer et recouvrer le VT à compter du premier janvier 2008 ;

Qu'il convient en conséquence de retenir que la loi de validation du 29 décembre 2012 n'est contraire, ni aux dispositions de l'article premier du protocole additionnel de la CESDH, ni à celle de l'article 6-1 de cette même convention, de l'appliquer au litige, et de constater la légalité des délibérations applicables du 18 octobre 2003 au premier janvier 2008 ;

(...)

- **Cour d'appel de Versailles, 21 novembre 2013, n° 11-02467**

(...)

La communauté d'agglomérations CHARTRES METROPOLE ne démontre pas que la loi de validation critiquée procède d'une évaluation concrète des conséquences de la jurisprudence qu'elle avait pour but de censurer. La lettre envoyée à chaque député le 09 novembre 2012 par le groupement des autorités responsables de l'organisation des transports publics (GART) se borne à indiquer que plusieurs syndicats mixtes de transports ont été assignés devant les tribunaux par des entreprises demandant le remboursement du Versement Transports arguant de l'incompétence de ces syndicats à instituer un tel versement; que le 20 septembre, s'appuyant sur une imprécision rédactionnelle de la loi de 1973, la Cour de cassation s'est prononcée pour la première fois sur l'incompétence des syndicats mixtes à instaurer un Versement Transports sur leur territoire; que s'appuyant sur cette jurisprudence, on constate un nombre exponentiel de recours en contentieux venant d'entreprises qui demandent un remboursement sur les trois dernières années ; que cette jurisprudence fait peser pour les collectivités un risque gravissime ; que le montant des remboursements pourrait s'élever à 1,7 milliards d'euros pour l'ensemble des autorités organisatrices des transports urbains concernés; que le risque est de voir l'existence même des syndicats mixtes de transports remis en question et, par extension, le principe de continuité du service public des transports qui a valeur constitutionnelle.

Le seul élément chiffré de ce document, qui concerne l'évaluation des pertes, ne semble pas cohérent avec les chiffres fournis par la SASU PUIG France et non contestés par la partie adverse si l'on considère le nombre réduit des syndicats mixtes par rapport à l'ensemble des collecteurs du versement transport même en considérant que la perte s'étend sur 3 années.

Le compte rendu des débats ayant précédé le vote de cette loi fait apparaître que le représentant du gouvernement s'est borné à préciser que l'objectif de l'amendement litigieux était d'éviter une grave rupture de continuité des services publics de transports dans certains endroits et que la décision de la Cour de cassation du 20 septembre faisait peser un risque grave sur le financement des transports organisés par les syndicats mixtes' ce à quoi, le rapporteur de la Commission, sans plus entrer dans les détails, a opiné que nul n'est fanatique, en effet de la validation législative mais qu'il émettait un avis favorable sur cet amendement qui tire les conclusions d'un état de fait'.

Force est de constater, au vu de tels éléments, que la preuve n'a pas été rapportée de ce que l'ingérence que constitue la loi de validation du 29 décembre 2012 dans l'exercice du pouvoir judiciaire était justifiée par une nécessité impérieuse d'intérêt général et à défaut d'une telle preuve, on doit considérer que ce texte a contrevenu aux dispositions du Protocole additionnel n° 1 et de l'article 6 alinéa 1 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales de telle sorte que son application devra être écartée.

(...)

PAR CES MOTIFS,

La COUR, statuant par mise à disposition au greffe, et par décision CONTRADICTOIRE,

Infirme le jugement déféré et statuant à nouveau :

Dit que le Syndicat Mixte des Transports Urbains de l'Agglomération Chartraine n'avait pas qualité pour créer et fixer le taux des versements transports au titre des années 2007 et 2008;

(...)

II. Constitutionnalité de la disposition contestée

A. Normes de référence

1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

- Article 16

Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution.

2. Constitution du 4 octobre 1958

- Article 34

La loi fixe les règles concernant :

(...)

- la création de catégories d'établissements publics ;

(...)

La loi détermine les principes fondamentaux :

(...)

- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

1. Sur les validations législatives

a. Sur le principe des validations législatives

- Décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980 – Loi portant validation d'actes administratifs

5. Considérant que, selon les auteurs des deux saisines, les dispositions de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel comporteraient une intervention du législateur dans le fonctionnement de la justice et seraient contraires au principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs ; qu'en effet, cette loi serait de nature à entraîner le rejet de recours actuellement pendants devant la juridiction administrative.

6. Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 64 de la Constitution en ce qui concerne l'autorité judiciaire et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République en ce qui concerne, depuis la loi du 24 mai 1872, la juridiction administrative, que l'indépendance des juridictions est garantie ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur ni le Gouvernement ; qu'ainsi, il n'appartient ni au législateur ni au Gouvernement de censurer les décisions des juridictions, d'adresser à celles-ci des injonctions et de se substituer à elles dans le jugement des litiges relevant de leur compétence.

7. Mais considérant que ces principes de valeur constitutionnelle ne s'opposent pas à ce que, dans l'exercice de sa compétence et au besoin, sauf en matière pénale, par la voie de dispositions rétroactives, le législateur modifie les règles que le juge a mission d'appliquer ; qu'ainsi le fait que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel intervient dans une matière ayant donné lieu à des recours actuellement pendants n'est pas de nature à faire regarder cette loi comme non conforme à la Constitution ;

- **Décision n° 2005-531 DC du 29 décembre 2005 - Loi de finances rectificative pour 2005**

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 " ;

4. Considérant que, par l'arrêt du 12 septembre 2000 susvisé, rendu sur un recours en manquement, la Cour de justice des Communautés européennes a jugé contraires aux dispositions des articles 2 et 4 de la sixième directive du 17 mai 1977 les dispositions du code général des impôts desquelles il résultait que n'étaient pas imposables à la taxe sur la valeur ajoutée les péages perçus en contrepartie de l'utilisation d'ouvrages de circulation routière ;

5. Considérant que, par la décision du 29 juin 2005 susvisée, le Conseil d'Etat a annulé pour excès de pouvoir la lettre du 27 février 2001 par laquelle le secrétaire d'Etat au budget a informé le délégué général de la Fédération nationale des transports routiers de ce que les usagers redevables de la taxe sur la valeur ajoutée ne pourront prétendre au remboursement de la taxe afférente aux péages qu'ils ont acquittés avant le 1er janvier 2001 ; qu'il a également annulé la lettre du 15 janvier 2003 par laquelle le directeur de la législation fiscale avait demandé au président du comité des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes de veiller à ce que ces sociétés ne délivrent pas de factures rectificatives faisant apparaître dans le prix du péage une taxe sur la valeur ajoutée acquittée par les usagers avant le 1er janvier 2001 ; qu'en particulier, il a jugé que les transporteurs routiers assujettis à cette taxe ont " le droit de déduire, sous réserve des conditions relatives à l'exercice du droit à déduction et tenant notamment à la détention de factures, la taxe exigible au titre de ces péages, dont le montant doit être déterminé dans les conditions prévues aux articles 266 et suivants du même code, desquels il résulte que l'assiette imposable est constituée du prix de ces péages, diminué de la taxe exigible " ;

6. Considérant qu'il ressort des travaux parlementaires que l'article 111 de la loi de finances rectificative pour 2005 a pour principal objet, par la condition qu'il pose, de priver d'effet, pour la période antérieure au 1er janvier 2001, l'arrêt précité de la Cour de justice des Communautés européennes ainsi que la décision précitée du Conseil d'Etat ; **qu'il porte dès lors atteinte au principe de séparation des pouvoirs et à la garantie des droits ; que, par suite, il y a lieu de le déclarer contraire à la Constitution, sans qu'il soit besoin ni d'examiner les motifs d'intérêt général qui l'inspirent ni de statuer sur les autres griefs de la saisine ;**

- **Décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007**

18. Considérant, en second lieu, 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 " ;

19. Considérant en conséquence que, si le législateur peut modifier rétroactivement une règle de droit ou valider un acte administratif, 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 ;

- **Décision n° 2010-2 QPC du 11 juin 2010 - Mme Vivianne L. [Loi dite "anti-Perruche"]**

21. Considérant 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 » ;

22. 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 ;

- **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]**

4. Considérant 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 » ;

5. 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 ;

b. Sur le critère du motif d'intérêt général suffisant

- **Décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980 – Loi portant validation d'actes administratifs**

1. Considérant que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel prononce non la validation des dispositions du décret n° 77-679 du 29 juin 1977 relatives à la désignation des représentants du personnel au comité technique paritaire central des enseignants de statut universitaire annulées par une décision du Conseil d'État statuant au contentieux en date du 18 avril 1980, mais la validation des décrets pris après consultation dudit comité technique paritaire central ainsi que celle des actes réglementaires et non réglementaires pris sur la base de ces décrets.

2. Considérant qu'il résulte des débats parlementaires que **le législateur**, avec l'assentiment du Gouvernement, **a**, par là, **entendu préserver le fonctionnement continu du service public et le déroulement normal des carrières du personnel** des conséquences d'éventuelles décisions contentieuses qui viendraient à annuler, comme ayant été prises sans consultation régulière du comité technique paritaire, les décrets visés par la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ainsi que d'autres éventuelles décisions contentieuses qui viendraient annuler des actes réglementaires ou non réglementaires pris sur la base de ces décrets.

- **Décision n° 93-332 DC du 13 janvier 1994 - Loi relative à la santé publique et à la protection sociale**

13. Considérant que **le législateur**, en fixant avec effet rétroactif au 1^{er} décembre 1983, le montant de la prime de "difficultés particulières" à 3,95 fois la valeur du point découlant de l'application d'accords salariaux du 8 février 1957, **a entendu mettre fin à des divergences de jurisprudence et éviter par là même le développement de contestations dont l'aboutissement aurait pu entraîner des conséquences financières préjudiciables à l'équilibre des régimes sociaux en cause ;**

4. Considérant qu'il a, d'une part, réservé expressément la situation des personnes à l'égard desquelles une décision de justice est devenue définitive ; que, d'autre part, rien dans le texte de la loi ne permet d'inférer que le législateur a dérogé au principe de non rétroactivité des textes à caractère répressif ; qu'enfin il lui était loisible, sous réserve du respect des principes susvisés, d'user comme lui seul pouvait le faire en l'espèce, de son pouvoir de prendre des dispositions rétroactives afin de régler pour des raisons d'intérêt général les situations nées des divergences de jurisprudence ci-dessus évoquées ; que, dans ces conditions, les dispositions critiquées ne sont contraires à aucune règle non plus qu'à aucun principe de valeur constitutionnelle ;

- **Décision n° 95-369 DC du 28 décembre 1995 - Loi de finances pour 1996**

-SUR L'ARTICLE 98 :

33. Considérant que cet article tend à valider les titres de perception émis en application de l'arrêté ministériel du 4 mars 1993 répartissant entre les entreprises de transport aérien les dépenses afférentes au contrôle technique d'exploitation, annulé par une décision du Conseil d'État du 10 février 1995 ainsi que ceux émis en vertu des arrêtés des 21 septembre 1990 et 24 décembre 1991 ayant le même objet ;

34. Considérant que les auteurs de la saisine soutiennent que cette disposition doit être déclarée contraire à la Constitution, soit que le législateur ait entendu instituer rétroactivement des redevances, étrangères par nature au domaine des lois de finances, soit qu'il ait au contraire entendu créer rétroactivement des taxes alors qu'il n'en a pas fixé lui-même les taux ;

35. Considérant que si le législateur a la faculté d'user de son pouvoir de prendre des dispositions rétroactives afin de valider à la suite de l'intervention d'une décision passée en force de chose jugée et dans le respect de cette dernière des actes administratifs, **il ne peut le faire qu'en considération de motifs d'intérêt général ; qu'eu égard aux sommes concernées et aux conditions générales de l'équilibre financier du budget annexe de l'aviation civile qui n'étaient pas susceptibles d'être affectées en l'espèce, la seule considération d'un intérêt financier lié à l'absence de remise en cause des titres de perception concernés ne constituait pas un motif d'intérêt général autorisant le législateur à faire obstacle aux effets d'une décision de justice déjà intervenue et le cas échéant d'autres à intervenir ;** que dès lors, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les griefs invoqués par les auteurs de la saisine, l'article 98 doit être regardé comme contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 96-375 DC du 9 avril 1996 - Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier**

11. Considérant par ailleurs qu'en déclarant régulières les offres de prêts ayant méconnu les dispositions relatives à l'échéancier des amortissements prévues par le 2° de l'article L. 312-8 du code de la consommation, **le législateur a entendu éviter un développement des contentieux d'une ampleur telle qu'il aurait entraîné des risques considérables pour l'équilibre financier du système bancaire dans son ensemble et, partant, pour l'activité économique générale ;** que le Conseil constitutionnel ne disposant pas d'un pouvoir d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement, il ne lui appartient pas de se prononcer en l'absence d'erreur manifeste sur l'importance des risques encourus ; que le législateur a pris soin de limiter la portée de la disposition contestée aux offres de prêts qui auront indiqué le montant des échéances de remboursement du prêt, leur périodicité, leur nombre ou la durée du prêt ainsi, le cas échéant, que les modalités de leurs variations ; qu'il résulte nécessairement de l'objet de la loi, d'une part que les emprunteurs qui n'ont pas bénéficié au moment de l'offre de prêt des dispositions relatives à l'échéancier des amortissements prévues par le 2° de l'article L. 312-8 précité se trouveront placés dans la même situation que ceux qui en ont bénéficié, d'autre part que les banques se trouveront au regard de ces dispositions dans la même situation qu'elles les aient ou non respectées ; enfin que s'il résulte du I de l'article 87 que des emprunteurs se trouvent traités différemment selon que les litiges qui les opposent aux établissements prêteurs ont ou n'ont pas déjà été tranchés par les juridictions avant l'intervention du législateur, cette différence procède de l'interdiction faite au législateur de censurer les décisions des juridictions et d'enfreindre par là même le principe de séparation des pouvoirs ; que le I de l'article 87 doit dès lors être regardé comme ayant répondu à un but d'intérêt général et que les griefs tirés de la méconnaissance de ce dernier comme du principe d'égalité ne sauraient qu'être écartés ;

- **Décision n° 97-390 DC du 19 novembre 1997 - Loi organique relative à la fiscalité applicable en Polynésie française**

4. Considérant, en premier lieu, que **le législateur a entendu prévenir le développement de contestations dont l'aboutissement aurait pu porter atteinte à la continuité du service public de la protection sociale sur le territoire de la Polynésie française et menacer la paix publique ;**

- **Décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998**

51. Considérant, en second lieu, que, si le législateur peut, comme lui seul est habilité à le faire, valider un acte administratif dans un but d'intérêt général ou lié à une exigence de valeur constitutionnelle, c'est sous réserve du respect des décisions de justice ayant force de chose jugée et du principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions ; qu'en outre, l'acte validé ne doit contrevenir à aucune règle, ni à aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le législateur, le cas échéant sous le contrôle du Conseil constitutionnel, concilie entre elles les différentes exigences constitutionnelles en cause ;

52. Considérant, en l'espèce, que le législateur a entendu prévenir le développement de nombreuses contestations dont l'aboutissement aurait sensiblement aggravé le déséquilibre de la branche santé des régimes obligatoires de sécurité sociale ; que, par ailleurs, la validation ne concerne pas des actes contraires à une règle ou à un principe de valeur constitutionnelle et ne porte atteinte ni au respect des décisions de justice passées en force de chose jugée, ni au principe de non rétroactivité des peines et des sanctions ; que, par suite, le législateur pouvait prendre la mesure de validation critiquée ;

- **Décision n° 99-425 DC du 29 décembre 1999 - Loi de finances rectificative pour 1999**

7. Considérant que le II de l'article 25 comporte deux mesures de validation ; qu'elles sont contestées par les sénateurs requérants ;

8. Considérant que, si le législateur peut valider un acte administratif dans un but d'intérêt général suffisant, c'est sous réserve du respect des décisions de justice ayant force de chose jugée et du principe de non rétroactivité des peines et des sanctions ; que 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 ; qu'en outre, la portée de la validation doit être strictement définie, sous peine de méconnaître l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; que c'est à la lumière de l'ensemble de ces principes que doit être appréciée la conformité à la Constitution des dispositions soumises à l'examen du Conseil constitutionnel ;

9. Considérant que le A du II de l'article 25 valide " sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, les avis de mise en recouvrement émis avant le 1er janvier 2000 en tant qu'ils seraient contestés par le moyen tiré de l'incompétence territoriale de l'agent qui les a émis, à la condition qu'ils aient été établis soit par le comptable public du lieu de déclaration ou d'imposition du redevable soit, dans le cas où ce lieu a été ou aurait dû être modifié, par le comptable compétent à l'issue de ce changement, même si les sommes dues se rapportent à la période antérieure à ce changement. " ;

10. Considérant que les requérants font valoir à l'encontre de cette validation que " le gouvernement n'a donné aucune information sur les montants financiers en jeu ", alors que de telles validations ne " devraient intervenir que de manière exceptionnelle, lorsque l'intérêt général l'exige de manière impérieuse " ;

11. Considérant que, par cette validation, le législateur a entendu éviter que ne se développent, pour un motif tenant à la compétence territoriale de l'autorité ayant établi l'avis de mise en recouvrement, **des contestations dont l'aboutissement aurait pu entraîner, pour l'Etat, des conséquences gravement dommageables** ; que l'intérêt général qui s'attache à une telle validation l'emporte sur la mise en cause des droits des contribuables qui résulterait de l'irrégularité de pure forme que la validation a pour effet de faire disparaître ; que cet intérêt général réside tant dans le montant des sommes en cause que dans la prévention des troubles qu'apporterait à la continuité des services publics fiscaux et juridictionnels concernés la multiplication de réclamations pouvant, en vertu du livre des procédures fiscales, être présentées pendant plusieurs années ; que la disposition critiquée n'a ni pour objet, ni pour effet de valider des impositions annulées par des décisions juridictionnelles ayant force de chose jugée ; qu'elle sauvegarde les droits des contribuables nés de telles décisions ; que la validation est strictement limitée dans sa portée puisqu'elle n'a pas pour objet de purger les impositions en cause d'autres vices que celui tenant à l'incompétence territoriale de l'autorité qui a émis l'avis de mise en recouvrement ; que cette disposition ne déroge pas davantage au principe de non rétroactivité des textes à caractère répressif plus sévères, ni à son corollaire qui interdit de faire renaître une prescription légalement acquise ; qu'enfin, à défaut de validation, la restitution aux intéressés d'impositions dont ils sont redevables au regard des règles de fond de la loi fiscale pourrait constituer un enrichissement injustifié ; qu'ainsi le A du II de l'article 25 n'est contraire à aucune règle non plus qu'à aucun principe de valeur constitutionnelle ;

- **Décision n° 2002-458 DC du 7 février 2002 - Loi organique portant validation de l'impôt foncier sur les propriétés bâties en Polynésie française**

3. Considérant, d'autre part, que, si le législateur peut, comme lui seul est habilité à le faire, valider un acte administratif dans un but d'intérêt général suffisant, c'est sous réserve du respect des décisions de justice ayant force de chose jugée et du principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions ; que 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 ; qu'en outre, la portée de la validation doit être

strictement définie, sous peine de méconnaître l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; que c'est à la lumière de l'ensemble de ces principes que doit être appréciée la conformité à la Constitution des dispositions soumises à l'examen du Conseil constitutionnel ;

· En ce qui concerne la validation portant sur les années 2000 et 2001 :

4. Considérant que, par cette validation, le législateur organique a entendu éviter que ne se développent des contestations pouvant entraîner des conséquences gravement dommageables en Polynésie française ; qu'en effet, près d'un millier de réclamations sont d'ores et déjà déposées ; que **pourraient se trouver ainsi compromis la continuité du service public des impôts ainsi que le bon fonctionnement du service public de la justice administrative dans le territoire**, eu égard aux moyens dont disposent ces services ; **que l'intérêt général qui s'attache à une telle validation l'emporte sur la mise en cause des droits des contribuables qui résulterait de l'irrégularité de pure forme que la validation a pour effet de faire disparaître** ; que la disposition critiquée n'a ni pour objet, ni pour effet de valider des impositions annulées par des décisions juridictionnelles ayant force de chose jugée ; qu'elle est strictement limitée dans sa portée ; qu'elle ne déroge pas davantage au principe de non-rétroactivité des textes à caractère répressif plus sévères, ni à son corollaire qui interdit de faire renaître une prescription légalement acquise ; qu'enfin, à défaut de validation, la restitution aux intéressés d'impositions dont ils sont redevables en vertu des règles de fond de la loi fiscale pourrait constituer un enrichissement injustifié ; qu'ainsi, en tant qu'il concerne les années 2000 et 2001, l'article unique précité n'est contraire à aucune règle non plus qu'à aucun principe de valeur constitutionnelle ;

· En ce qui concerne la validation portant sur les années 1992 à 1999 :

5. Considérant, en premier lieu, **que les montants des sommes concernées par la validation représentent, pour chacune des années en cause, une faible part des recettes de toute nature figurant aux budgets du territoire et des communes de la Polynésie française** ; qu'en second lieu, eu égard aux règles de forclusion applicables en matière fiscale dans le territoire, **les réclamations portant sur les années 1992 à 1999 ne seraient pas de nature à compromettre la continuité et le bon fonctionnement des services publics sur le territoire ; que, par suite, la loi de validation, en tant qu'elle porte sur ces années, n'est pas justifiée par un motif d'intérêt général autorisant le législateur à faire obstacle aux effets de décisions de justice à venir** ; que, dès lors, doivent être déclarés contraires à la Constitution, dans l'article unique de la présente loi organique, les mots : ", d'une part, pour les années 1992 à 1999 en tant que leur légalité serait contestée par le moyen tiré de ce que la détermination des valeurs locatives par application de la méthode d'évaluation directe s'est opérée sans base légale et, d'autre part," ;

- Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005 - Loi de programmation pour la cohésion sociale

- SUR L'ARTICLE 139 :

29. Considérant qu'aux termes de l'article 139 de la loi déferée : " Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, la légalité des actes permettant la réalisation des travaux, ouvrages et aménagements prévus par les arrêtés préfectoraux pris en 2004 déclarant d'utilité publique les acquisitions et travaux de création et d'extension de lignes de tramways concourant notamment à l'amélioration de la desserte des zones franches urbaines, la réalisation des opérations connexes décrites par lesdits arrêtés et emportant mise en compatibilité des documents d'urbanisme ne peut être contestée sur le fondement de l'illégalité des arrêtés préfectoraux susmentionnés en tant qu'ils seraient attaqués ou annulés au motif que l'étude d'impact définie à l'article 2 du décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature présenterait des insuffisances en matière d'analyse des effets du projet sur la circulation routière et du défaut de motivation des conclusions des commissaires enquêteurs ou des commissions d'enquêtes préalables à la déclaration d'utilité publique de ces opérations " ;

30. Considérant que les requérants soutiennent, d'une part, que cette disposition a été adoptée en méconnaissance des articles 39, 44 et 45 de la Constitution, d'autre part, que la validation ne serait pas justifiée par un intérêt général suffisant ;

31. Considérant que, si le législateur peut valider un acte administratif dans un but d'intérêt général suffisant, c'est sous réserve du respect des décisions de justice ayant force de chose jugée et du principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions ; qu'en outre, 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 ; qu'enfin, la portée de la validation doit être strictement définie, sous peine de méconnaître l'article 16 de la Déclaration de 1789 ; que c'est à la lumière de l'ensemble de ces principes que doit être appréciée la conformité à la Constitution des dispositions soumises à l'examen du Conseil constitutionnel ;

32. Considérant que l'article 139 a pour objet principal de permettre l'extension rapide des lignes de tramway de la communauté urbaine de Strasbourg malgré l'annulation par le tribunal administratif de l'arrêté par lequel le préfet du Bas-Rhin avait déclaré d'utilité publique les acquisitions et travaux de construction nécessaires ; que la validation permettrait, à titre accessoire, de conforter la réalisation des lignes de tramway de Marseille, Montpellier, Le Mans et Valenciennes ;

33. Considérant, toutefois, que l'intérêt général ainsi poursuivi n'est pas suffisant pour justifier l'atteinte portée au principe de la séparation des pouvoirs et au droit au recours juridictionnel effectif, qui découlent de l'article 16 de la Déclaration de 1789, atteinte d'autant plus importante que la mesure contestée porte sur l'ensemble des lignes de tramway ayant fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique en 2004 ; qu'il ne justifie pas davantage l'atteinte portée au droit de propriété garanti par l'article 17 de la Déclaration de 1789, lequel exige, avant toute expropriation, que la nécessité publique fondant la privation de propriété ait été légalement constatée ;

34. Considérant, par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs de la saisine, que l'article 139 de la loi déferée doit être déclaré contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 2005-513 DC du 14 avril 2005 - Loi relative aux aéroports**

5. Considérant qu'il résulte des dispositions des articles 2, 5 et 6 de la loi déferée que la majorité du capital de la société Aéroports de Paris sera détenue par l'Etat ; qu'après avoir défini les missions de cette société, le législateur a précisé qu'un cahier des charges fixera les conditions dans lesquelles elle assurera les services publics liés aux aérodromes qu'elle exploite et exécutera les missions de police administrative qui lui incombent ; que ce cahier des charges définira également les modalités par lesquelles l'Etat contrôlera le respect tant des obligations liées aux missions de service public que des contrats par lesquels l'exécution de ces missions serait confiée à des tiers ; que ce document, qui devra être approuvé par décret en Conseil d'Etat, déterminera aussi les sanctions administratives susceptibles d'être infligées à la société en cas de manquement à ses obligations ; qu'enfin, la loi déferée permet à l'Etat de s'opposer à toute forme d'aliénation d'un ouvrage ou d'un terrain nécessaire à la société Aéroports de Paris pour la bonne exécution ou le développement de ses missions de service public ; que le législateur a ainsi garanti le respect, en temps normal, des exigences constitutionnelles qui s'attachent à la continuité du service public ;

- **Décision n° 2010-53 QPC du 14 octobre 2010 - Société PLOMBINOISE DE CASINO [Prélèvements sur le produit des jeux]**

4. 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 ;

5. Considérant que les dispositions du paragraphe III de l'article 27 de la loi du 22 juillet 2009 susvisée ne valident les prélèvements sur le produit des jeux qu'en tant qu'ils sont contestés sur le fondement du moyen tiré de ce que leur assiette ou leurs modalités de recouvrement ou de contrôle ont été fixées par voie réglementaire ; qu'elles réservent expressément les décisions passées en force de chose jugée ; qu'aucune pénalité rétroactive ne peut se fonder sur elles ; qu'elles respectent ainsi le principe de non-rétroactivité des sanctions et des peines garanti par l'article 8 de la Déclaration de 1789 ; que le changement de qualification des prélèvements sur les jeux en impositions de toutes natures a été inscrit dans le projet de finances pour 2009 déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 26 septembre 2008 et adopté dans la loi du 27 décembre 2008 susvisée ; qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur a tiré les conséquences de la base légale donnée à des prélèvements à la suite de leur qualification en impositions de toutes natures ; **qu'il a ainsi entendu prévenir un contentieux lié à la détermination de cette qualification et susceptible de créer une rupture d'égalité devant les charges publiques entre redevables des prélèvements sur les jeux ; qu'il a également entendu éviter que ne se développent, pour un motif tenant à la compétence du pouvoir réglementaire, des contestations dont l'aboutissement, eu égard aux montants financiers en jeu, aurait pu entraîner, pour l'État et les autres bénéficiaires des produits en cause, des conséquences gravement dommageables ; qu'enfin, à défaut de validation, le reversement aux casinos d'impositions dont ils sont redevables au regard des règles de fond**

de la loi fiscale pourrait constituer un enrichissement injustifié ; que, par suite, les griefs soulevés à l'encontre du paragraphe III de l'article 27 la loi du 22 juillet 2009 doivent être rejetés ;

- **Décision n° 2012-258 QPC du 22 juin 2012 - Établissements Bargibant S.A. [Nouvelle-Calédonie - Validation - Monopole d'importation des viandes]**

9. Considérant, d'autre part, que le législateur a validé les actes réglementaires et individuels pris en application des articles 1^{er} et 2 de la délibération du 26 mai 2003 « en tant que leur légalité serait contestée par le moyen tiré de ce que l'exclusivité que ces dispositions confèrent à l'office de commercialisation et d'entreposage frigorifique pour importer des viandes et abats des espèces bovines, porcines, ovines, caprines, chevalines et cervidés porterait au principe de liberté du commerce et de l'industrie une atteinte excessive qui ne serait pas justifiée par un motif d'intérêt général suffisant » ; que, toutefois, aucun motif d'intérêt général suffisant ne justifie que ces dispositions soient rendues applicables aux instances en cours devant les juridictions à la date de l'entrée en vigueur de la loi du pays contestée ; que, par suite, cette dernière ne saurait être applicable qu'aux instances introduites postérieurement à cette date ; que, sous cette réserve, les dispositions contestées ne sont contraires ni à l'article 16 de la Déclaration de 1789, ni à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit,

- **Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012 - Loi de finances pour 2013**

42. Considérant qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; que, ce faisant, il ne saurait priver de garanties légales des exigences constitutionnelles ; qu'en particulier, il méconnaîtrait la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration de 1789 s'il portait aux situations légalement acquises une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant ;

43. Considérant que les dispositions du paragraphe IV auraient pour effet de majorer l'imposition à acquitter au titre de leurs revenus de capitaux mobiliers perçus en 2012 par certains contribuables alors même que ces contribuables se sont, en application de la loi, déjà acquittés d'un impôt qui les a libérés de leurs obligations fiscales au titre de ces revenus ;

44. Considérant 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** ; que, dès lors, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, le paragraphe IV de l'article 9 doit être déclaré contraire à la Constitution ; que, par coordination, il convient également de déclarer contraires à la Constitution les mots : « du E », au paragraphe VI du même article, et de limiter, pour les revenus versés en 2012, l'application du 2° du H au même paragraphe VI à sa partie correspondant à l'abrogation du 5° du 3 de l'article 158 du code général des impôts ;

- **Décision n° 2012-287 QPC du 15 janvier 2013 - Société française du radiotéléphone - SFR [Validation législative et rémunération pour copie privée II]**

6. Considérant que le législateur pouvait rendre applicables aux situations juridiques nées antérieurement à la date de la décision d'annulation du Conseil d'État susvisée de nouvelles règles mettant fin au motif qui avait justifié cette annulation ; que, toutefois, **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** ; que, par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre grief, le paragraphe II de l'article 6 de la loi du 20 décembre 2011 susvisée doit être déclaré contraire à la Constitution,

- **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]**

4. Considérant 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 » ;
5. 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 ;
6. Considérant que le paragraphe II de l'article 39 de la loi du 16 août 2012 susvisée prévoit que les dispositions du paragraphe I de ce même article, qui définissent les modalités de recouvrement de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, sont applicables de manière rétroactive à compter du 1er janvier 2011, sous réserve des impositions contestées avant le 11 juillet 2012 ; qu'en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu faire obstacle aux demandes de remboursement des impositions déjà versées fondées sur l'absence de détermination, avant la loi du 16 août 2012 susvisée, des modalités de recouvrement de l'imposition en cause ; qu'il a également entendu éviter que la présentation, le 11 juillet 2012, de l'amendement à l'origine des dispositions contestées n'entraîne des effets contraires à l'objectif poursuivi en incitant des contribuables à contester leur imposition à cette taxe avant la publication de la loi ; que le législateur a ainsi poursuivi un but d'intérêt général suffisant ;
7. Considérant que, par les dispositions du paragraphe II de l'article 39, le législateur a précisément défini et limité la portée de la validation, qui ne s'applique qu'aux modalités de recouvrement de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises due à compter du 1er janvier 2011 et réserve les droits des contribuables qui ont contesté l'imposition avant le 11 juillet 2012 ; que ces dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet de remettre en cause des décisions juridictionnelles ayant force de chose jugée ;

2. Sur le prélèvement transport

- **Décision n° 88-250 DC du 29 décembre 1988 - Loi de finances rectificative pour 1988**

Sur l'article 47 relatif à la validation de la perception du versement destiné au financement des transports en commun :

14. Considérant que le texte de l'article 47 de la loi fait suite à l'intervention d'une décision du Conseil d'Etat en date du 13 novembre 1987 qui, statuant sur un recours en appréciation de validité, a déclaré qu'était entachée d'illégalité la délibération du " syndicat intercommunal à vocation unique transports urbains " (SIVUTU) de l'agglomération de Bourges instituant, à compter du 1er mars 1983, le versement destiné au financement des transports en commun prévu par la loi n° 73-640 du 11 juillet 1973, elle-même codifiée sous les articles L 233-58 et suivants du code des communes ; que la décision du Conseil d'Etat relève qu'à la date de la délibération du syndicat intercommunal, la population légale des huit communes faisant partie de ce syndicat, telle qu'elle résultait du dernier recensement général authentifié par décret, n'atteignait pas le seuil de 100 000 habitants requis par les textes alors entrés en vigueur pour permettre l'institution du versement destiné au financement des transports en commun ; que si la population a atteint 100 252 habitants selon les résultats du recensement général de 1982, ces résultats n'ont pu donner un fondement légal à la délibération du 17 novembre 1982 dès lors qu'ils n'ont été authentifiés que par un décret du 31 décembre 1982 publié au Journal officiel du 6 janvier 1983 ;
15. Considérant que l'article 47 de la loi dispose que : " Est validée la perception du versement-transport au profit du syndicat intercommunal à vocation unique de transports urbains de l'agglomération de Bourges, réalisée du 1^{er} mars 1983 au 8 décembre 1987 " ;
16. Considérant que les députés auteurs de la saisine estiment que ces dispositions, qui ne procèdent pas par voie d'une modification de portée générale des règles que le juge a pour mission d'appliquer, mais visent une situation particulière, sont contraires au principe constitutionnel d'égalité ;
17. Considérant que l'article 47 de la loi ne valide pas la délibération du syndicat intercommunal déclarée illégale par le Conseil d'Etat 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 ;

18. 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'Etat 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 ;

- **Décision n° 90-287 DC du 16 janvier 1991 - Loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales**

8. Considérant que l'article 37 est relatif à l'utilisation et à la durée de validité des titres-restaurant ; que l'article 38 fixe des règles de recrutement dérogeant au statut général des fonctionnaires pour les enseignants des écoles d'architecture ; **que l'article 41 modifie l'assiette et le taux du versement destiné au financement des transports en commun, qui constitue une imposition et non un prélèvement social** ; que l'article 42 confère aux syndicats et associations professionnels le bénéfice du droit au maintien dans les lieux au titre de la loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948 ; que l'article 47 concerne la rémunération des fonctionnaires territoriaux en activité ; que ces dispositions sont dépourvues de lien avec le texte soumis à la délibération des assemblées ; que, dès lors, il y a lieu pour le Conseil constitutionnel de décider que les articles 37, 38, 41, 42 et 47 ont été adoptés selon une procédure irrégulière ;

C. Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

- **Cour EDH, 23 octobre 1997, *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society et Yorkshire Building Society (Building Societies) c. Royaume-Uni*, n° 117/1996/736/933-935**

3. Sur la justification de l'ingérence

75. Les requérantes réaffirment qu'elles pouvaient à juste titre et raisonnablement se considérer comme exactement dans la même situation que la Woolwich : elles avaient des droits acquis à recouvrer les sommes dont elles avaient été dépossédées par le jeu du règlement de 1986 (paragraphe 62 ci-dessus). Or le gouvernement a sciemment fait adopter par le Parlement une législation rétroactive afin de couper court à la possibilité de revendiquer ces droits, et ce au mépris des principes de sécurité juridique et d'espérance légitime. Les mesures rétroactives constituaient une ingérence disproportionnée et discriminatoire dans les droits des intéressées, et sans aucune réparation. Elles furent uniquement motivées par le désir des autorités de conserver les avoirs des requérantes et ne sauraient se justifier par la nécessité d'assurer le paiement des impôts, au sens du second alinéa de l'article 1 du Protocole no 1. Les fonds dont les requérantes ont été dépossédées n'étaient pas des impôts, puisqu'elles s'étaient totalement libérées de l'obligation d'en acquitter sur les intérêts perçus par leurs investisseurs au cours de la période de décalage (paragraphe 51 et 52 ci-dessus). Quoi qu'il en soit, cette disposition concernait uniquement les mesures procédurales prises pour appliquer une législation fiscale, et on ne saurait l'invoquer pour justifier une loi fiscale normative telle que les lois de finances en cause ici.

76. Le Gouvernement avance que les mesures querellées avaient pour objectif ultime, dans le droit fil de ce que voulait initialement le Parlement, d'assurer le paiement des impôts sur les intérêts versés par les building societies pendant la période de décalage et, pour ce qui est de l'article 64 de la loi de 1992, également pour préserver 15 milliards de livres de recettes fiscales levées à partir de 1986 sur les building societies, banques et autres établissements de dépôts (paragraphe 42 ci-dessus).

Eu égard à la marge d'appréciation d'un Etat contractant en matière fiscale et aux considérations d'intérêt général en jeu, on ne saurait dire que les décisions du Parlement d'adopter ces mesures avec effet rétroactif étaient manifestement dépourvues de base raisonnable ou ne ménageaient pas un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et la protection des droits des requérantes. Ces dernières cherchaient en fait, par le biais de procédures judiciaires opportunistes, à exploiter les vices d'ordre technique

du règlement de 1986 et à pervertir l'intention initiale du Parlement. Elles comprenaient fort bien quelle était cette intention et ne pouvaient légitimement espérer, après la procédure Woolwich 1, que le Parlement se satisferait de laisser la loi en l'état et de leur permettre de conserver cette manne.

77. La Commission estime que l'ingérence dans les actions judiciaires des requérantes se justifiait et qu'il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole no 1. Avec l'article 47 de la loi de 1986, le législateur entendait autoriser le fisc à assujettir à l'impôt les intérêts versés aux investisseurs pendant la période de décalage. Les articles 53 de la loi de 1991 (paragraphe 33 ci-dessus) et 64 de la loi de 1992 (paragraphe 42 ci-dessus) visaient à empêcher les building societies de pervertir cette intention et de tirer ainsi un avantage substantiel de vices d'ordre technique dans la rédaction des règlements. **En adoptant des mesures rétroactives pour réaffirmer cette intention et assurer le paiement de l'impôt, le pouvoir législatif n'a pas porté atteinte au juste équilibre qui doit être ménagé entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la protection des droits fondamentaux des requérantes.**

(...)

104. La Commission conclut à la violation de l'article 6 § 1. L'introduction des articles 53 de la loi de 1991 et 64 de la loi de 1992 se fondait sur des raisons légitimes ; toutefois, en validant rétroactivement le règlement de 1986 et les circulaires du ministère des Finances objet des procédures pendantes, l'Etat défendeur, par l'intermédiaire du pouvoir législatif, est intervenu d'une manière décisive pour orienter en faveur de l'administration fiscale l'issue des instances auxquelles celle-ci était partie. Les mesures ont donc eu pour effet de priver les requérantes de leur droit d'obtenir une décision sur leurs droits et obligations de caractère civil à l'issue d'un procès équitable devant un tribunal.

105. La Cour rappelle que l'article 6 § 1 de la Convention consacre le « droit à un tribunal », dont le droit d'accès, à savoir le droit de saisir le tribunal en matière civile, ne constitue qu'un aspect.

Ce droit n'est toutefois pas absolu ; il se prête à des limitations implicitement admises car il appelle de par sa nature même une réglementation par l'Etat. Les Etats contractants jouissent en la matière d'une certaine marge d'appréciation. Il appartient pourtant à la Cour de statuer en dernier ressort sur le respect des exigences de la Convention ; elle doit se convaincre que les limitations appliquées ne restreignent pas l'accès ouvert à l'individu d'une manière où à un point tels que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même. En outre, pareille limitation ne se concilie avec l'article 6 § 1 que si elle tend à un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (arrêt *Stubblings* et autres précité, p. 1502, § 50).

106. Il faut noter d'emblée que l'article 53 de la loi de 1991 a eu pour effet de priver la Leeds et la National & Provincial de leurs chances de l'emporter dans l'action en restitution dirigée contre l'administration fiscale (paragraphe 35 ci-dessus). L'article 64 de la loi de 1992 a, en pratique, anéanti tout espoir pour les trois requérantes de retrouver une chance de gagner contre le fisc et de recouvrer l'impôt versé par elles. Le législateur n'est à aucun moment intervenu directement pour barrer l'accès des intéressées à un tribunal qui eût statué sur les droits qu'elles souhaitaient revendiquer. Les articles 53 et 64 ont assurément eu pour résultat final de vouer à l'échec toute tentative des requérantes de poursuivre leurs actions en justice, puisqu'en adoptant un texte de loi, le Parlement a mis le règlement de 1986 et les circulaires du ministère des Finances à l'abri d'un examen judiciaire. Sachant qu'elles n'avaient aucune perspective de succès, les requérantes ont donc décidé de suspendre les diverses procédures qu'elles avaient engagées.

107. Eu égard à ce qui précède, la Cour doit rechercher si la mesure prise par le législateur par deux fois pour priver les requérantes de leurs chances de l'emporter dans un litige dirigé contre l'Etat défendeur s'analyse en une ingérence dans le droit d'accès des intéressées à un tribunal. Pour ce faire, elle tiendra compte de toutes les circonstances de la cause et examinera de près les raisons que l'Etat défendeur a avancées pour justifier l'intervention qui a pu se produire dans une procédure pendante par suite des effets rétroactifs des articles 53 de la loi de 1991 et 64 de la loi de 1992.

(...)

110. Par ailleurs, 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.

111. 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 (paragraphe 42 ci-dessus) ; 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 (paragraphe 41 ci-dessus). 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 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 (paragraphe 42 ci-dessus).

112. Comme elle l'a observé plus haut (paragraphe 107), **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'Etat 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** (voir l'arrêt Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis précité, p. 82, § 49).

L'article 6 § 1 ne saurait toutefois s'interpréter comme empêchant toute ingérence des pouvoirs publics dans une procédure judiciaire pendante à laquelle ils sont parties. A noter que dans le cas d'espèce, l'ingérence due à l'article 64 de la loi de 1992 revêtait un caractère beaucoup moins radical que celle qui a conduit la Cour à constater un manquement à l'article 6 § 1 dans l'affaire Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis (loc. cit.). Dans cette affaire-là, par exemple, les requérants et l'Etat défendeur étaient engagés dans un litige depuis neuf ans et les premiers disposaient d'un jugement définitif et exécutoire contre le second. En l'espèce, la procédure en contrôle juridictionnel engagée par les requérantes n'avait pas même atteint le stade d'une audience contradictoire. 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 (paragraphe 42 ci-dessus).

(...)

- **Cour EDH, 29 octobre 1999, affaire Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres c. France, requêtes n° 24846/94 et 34165/96 à 34173/96**

56. La Commission est d'avis que l'article 85 de la loi du 18 janvier 1994 a purement et simplement entériné la position adoptée par l'Etat dans le cadre des procédures diligentées contre lui et toujours pendantes devant les juridictions judiciaires. Elle relève que cette position avait été écartée par les juges saisis des procédures, au profit des arguments soutenus par les requérants. Elle considère en outre que le législateur a définitivement censuré les juges judiciaires et donné gain de cause à l'Etat en donnant expressément un effet rétroactif à la loi. Une fois la constitutionnalité de la loi affirmée par le Conseil constitutionnel, la décision de la Cour de cassation serait devenue inévitable. Considérant plus particulièrement le « précédent » créé par les arrêts rendus par la cour d'appel de Colmar le 23 septembre 1993, arrêts rendus en des termes identiques à la loi litigieuse, la Commission estime que cela ne saurait être de nature à dispenser l'Etat de son obligation de ne pas intervenir dans les procédures judiciaires en cours afin d'influer sur leur issue.

En conséquence, la Commission estime que l'Etat est intervenu de manière décisive pour orienter en sa faveur l'issue – imminente – de l'instance, déjà fixée au fond en sa défaveur, à laquelle il était partie.

57. La Cour réaffirme que si, en principe, **le pouvoir législatif n'est pas empêché de réglementer en matière civile, par de nouvelles dispositions à portée 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** (arrêts précités Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis, p. 82, § 49, Papageorgiou, p. 2288, § 37, Building Societies, p. 2363, § 112).

58. Or, en l'espèce, comme dans les affaires susmentionnées, la Cour ne peut pas perdre de vue l'effet produit par le contenu de l'article 85 de la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994, combiné avec la méthode et le moment de son adoption.

- **Cour EDH, 25 novembre 2010, affaire Lilly France c. France, requête n° 20429/07**

51. La Cour rappelle qu'en principe le seul intérêt financier de l'Etat ne permet pas de justifier l'intervention rétroactive d'une loi de validation (voir, mutatis mutandis, Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres, précité, § 59, et Joubert c. France, no [30345/05](#), § 60, 23 juillet 2009). Elle observe que le chiffre de 400 millions d'euros de pertes avancé par le Gouvernement repose sur une évaluation faite par l'URSSAF du montant des recettes de sécurité sociale qui auraient pu être contestées devant les juridictions de la région parisienne si l'article 73 de la loi du 18 décembre 2003 n'avait pas été adopté. Le Gouvernement ne fournit aucun renseignement quant au mode de calcul de ce chiffre qui est nécessairement hypothétique dans la mesure où il repose sur une évaluation aléatoire des conséquences résultant des procédures qui auraient pu être introduites. En effet, comme il l'a souligné, aucun redressement de cotisation n'a été remis en cause avant l'intervention de la loi litigieuse en raison de l'incompétence des agents de l'URSSAF, ce qui rend virtuel le chiffre qu'il avance.

52. De surcroît, la Cour relève que, d'après le Gouvernement, la procédure d'agrément a été modifiée par la loi du 18 décembre 2003 afin d'éviter l'introduction en justice de demandes similaires à celles de la requérante. Ainsi, seuls les redressements notifiés aux laboratoires pharmaceutiques avant 2004 sont susceptibles de faire l'objet d'une procédure en annulation pour défaut d'agrément des contrôleurs. La Cour constate également qu'en vertu de l'article L. 243-6 du code de la sécurité sociale, les actions en remboursement des cotisations de sécurité sociale indûment versées, telles que celle introduite par la requérante, se prescrivent par trois ans à compter de la date à laquelle lesdites cotisations ont été acquittées.

53. Partant, la Cour ne saurait tenir compte des sommes avancées par le Gouvernement, justifiées pour l'essentiel par un « effet d'aubaine » dont pourraient profiter d'autres requérants.

54. Par ailleurs, la Cour note que le montant des redressements réellement contestés devant les juridictions nationales en raison de l'illégalité des agréments des agents de contrôle s'élève, selon le Gouvernement, à 131 millions d'euros pour la seule région parisienne. Toutefois, elle considère que cette somme ne saurait remettre en cause, à elle seule, la pérennité du système de sécurité sociale comme le soutient le Gouvernement et qu'elle n'autorise donc pas le législateur à intervenir en cours de procédure afin d'en sécuriser l'issue (voir, mutatis mutandis, Chiesi SA, précité, § 38).

55. Quant à l'argument du Gouvernement selon lequel la loi du 18 décembre 2003 visait à éviter la multiplication des contentieux, la Cour considère que cette augmentation restait purement hypothétique au moment de l'adoption de la loi contestée (voir, mutatis mutandis, Joubert, précité, §§ 61 et 62).

56. Aucun des autres arguments présentés par le Gouvernement ne convainc la Cour de la légitimité de l'ingérence.

57. De l'avis de la Cour, l'intervention rétroactive de l'article 73 de la loi du 18 décembre 2003 ne reposait pas sur d'impérieux motifs d'intérêt général.

- **Cour EDH, 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.**

B. L'appréciation de la Cour

61. La Cour réaffirme que si, en principe, le pouvoir législatif n'est pas empêché de réglementer en matière civile, par de nouvelles dispositions à portée 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 (Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis c. Grèce, arrêt du 9 décembre 1994, série A no 301-B, p. 82, § 49 ; Papageorgiou c. Grèce, arrêt du 22 octobre 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-VI, p. 2288, § 37 ; Buildings Societies c. Royaume-Uni, précité, p. 2363, § 112).

(...)

68. La Cour constate, par contre, que la présente affaire se rapproche de l'affaire Building Societies c. Royaume-Uni précitée, dans laquelle l'intervention du pouvoir législatif se justifiait par des « motifs d'intérêt légitime », dans le but ultime de réaffirmer l'intention initiale du Parlement à l'égard de toutes les sociétés de construction dont les exercices comptables s'achevaient avant le début de l'exercice fiscal, sans tenir compte des procédures judiciaires pendantes. La Cour avait d'ailleurs estimé que, par ces procédures, les sociétés de construction avaient tenté « d'exploiter la situation vulnérable où se trouvaient les pouvoirs publics après le dénouement de la procédure Woolwich 1 et de court-circuiter l'adoption d'une législation devant remédier aux vices constatés » (Building Societies c. Royaume-Uni, précité, § 109).

69. En l'espèce, 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'Etat 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'Etat resterait inactif face à une nouvelle demande de remboursement intégral.

70. La Cour estime, en conséquence, que les requérants, en saisissant les juridictions administratives, ne pouvaient pas légitimement prétendre au remboursement intégral des cotisations. Elle ajoute qu'il ressort de l'avis contentieux du Conseil d'Etat, rendu le 5 décembre 1997, que les requérants pouvaient obtenir réparation d'un éventuel préjudice causé par cette carence étatique.

71. Comme elle l'a observé plus haut (§ 61), 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'Etat est partie. Elle rappelle par ailleurs que dans des litiges opposant des intérêts de caractère privé, l'exigence de l'égalité des armes implique l'obligation d'offrir à chaque partie une possibilité raisonnable de présenter sa cause dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de net désavantage par rapport à son adversaire (*Dombo Beheer B.V. c. Pays-Bas*, arrêt du 27 octobre 1993, série A no 274, p. 19, § 33, et *Raffineries grecques*, précité, p. 81, § 46). L'article 6 § 1 de la Convention ne saurait toutefois s'interpréter comme empêchant toute ingérence des pouvoirs publics dans une procédure judiciaire pendant à laquelle ils sont parties (*Building Societies v. Royaume-Uni*, précité, § 112). Elle note que dans le cas d'espèce, l'ingérence due à l'article 107 de la loi du 30 décembre 1995 revêtait un caractère beaucoup moins radical que celle qui l'avait conduit à constater un manquement à l'article 6 § 1 de la Convention dans l'affaire *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis c. Grèce*, précitée. Dans cette affaire, les requérants disposaient d'un jugement définitif et exécutoire contre l'Etat, alors que dans la présente espèce, les procédures engagées n'avaient pas dépassé le stade de l'appel. D'ailleurs, le législateur souhaitait, en fixant le taux de remboursement des cotisations sociales et en modifiant l'issue des procédures engagées, combler le vide juridique déjà mentionné et rétablir la parité et l'égalité des situations des enseignants travaillant dans des établissements privés et des établissements publics. De surcroît, les requérants avaient tenté, en engageant les procédures dont l'issue a été modifiée par l'adoption de la loi du 30 décembre 1995 et du décret du 16 juillet 1996, de profiter d'une aubaine et avaient ou auraient dû avoir conscience que l'Etat tenterait de son côté de remédier au vide juridique mis en évidence par le Conseil d'Etat.

72. 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.

Il n'y a donc pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

- **Cour EDH, 10 novembre 2005, *Eeg-Slachthuis Verbist c. Belgique*, n^{os} 60559/00.**

(...)

1. Sur l'article 6 de la Convention

La Cour réaffirme que si, en principe, le pouvoir législatif n'est pas empêché de réglementer en matière civile, par de nouvelles dispositions à portée 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 (*Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis c. Grèce*, arrêt du 9 décembre 1994, série A no 301-B, p. 82, § 49 ; *Papageorgiou c. Grèce*, arrêt du 22 octobre 1997, Recueil 1997-VI, p. 2288, § 37 ; *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society et Yorkshire Building Society c. Royaume-Uni*, arrêt du 23 octobre 1997, p. 2363, § 112).

La Cour doit donc rechercher si les mesures prises par le législateur pour réinstaurer, avec effet rétroactif, un fondement légal pour les taxes perçues antérieurement sur les produits nationaux – afin d'intervenir dans le

financement de la lutte contre les maladies et l'amélioration de l'hygiène, de la santé et de la qualité des animaux – s'analysent en une violation du principe de l'égalité des armes. Pour ce faire, elle tiendra compte de toutes les circonstances de la cause et examinera de près les raisons que l'Etat défendeur a avancées pour les justifier (Building Societies, précité, § 107).

En l'espèce, la requérante saisit le tribunal de première instance de Bruxelles, se fondant sur les décisions de la Commission européenne et de la Cour de justice, sollicitant le remboursement intégral des cotisations litigieuses. La validation législative intervint alors que cette juridiction ne s'était pas encore prononcée au fond en appel. La requérante n'avait donc pas encore obtenu un jugement lui reconnaissant le droit à remboursement intégral. Les articles 14 et 23 de la loi du 23 mars 1998 avaient pour but de réparer le vice formel original que comportaient, pour les produits nationaux, l'arrêté royal du 11 décembre 1987 et la loi du 21 décembre 1994. En effet, si la loi du 23 mars 1998 a remplacé le « Fonds de la santé et de la production des animaux » par un « Fonds budgétaire pour la santé et qualité des animaux et des produits animaux », elle reprend le contenu exact de l'arrêté royal initial, hormis la contrariété substantielle au droit communautaire – la taxation des animaux importés – qui avait déjà été corrigée précédemment. L'adoption de cette loi avait, cette fois, été précédée d'une communication du projet à la Commission européenne, qui donna son feu vert. L'effet de la mesure ne remet pas donc pas en cause les décisions de justice passées en force de chose jugée.

La Cour constate que la présente affaire se rapproche de l'affaire *Building Societies c. Royaume-Uni* précitée, dans laquelle l'intervention du pouvoir législatif se justifiait par des « motifs d'intérêt légitime », dans le but ultime de réaffirmer l'intention initiale du Parlement à l'égard de toutes les sociétés de construction dont les exercices comptables s'achevaient avant le début de l'exercice fiscal, sans tenir compte des procédures judiciaires pendantes. La Cour avait d'ailleurs estimé que, par ces procédures, les sociétés de construction avaient tenté « d'exploiter la situation vulnérable où se trouvaient les pouvoirs publics après le dénouement de la procédure *Woolwich 1* et de court-circuiter l'adoption d'une législation devant remédier aux vices constatés » (*Building Societies*, précité, § 109).

En l'espèce, 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'Etat resterait inactif. L'intervention était prévisible et répondait à une évidente et impérieuse justification d'intérêt général. Elle ne crée pas d'insécurité juridique particulière dans la mesure où, comme il a déjà été relevé, le contenu des dispositions législatives est rigoureusement identique à celui de l'arrêté royal initial.

Comme elle l'a observé plus haut, 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'Etat est partie. A cet égard, elle constate encore que, selon l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 9 février 2000 (en son point B.3.3), rien n'empêche le juge judiciaire de contrôler la conformité de la nouvelle loi au regard du droit communautaire étant donné qu'en droit belge, tant les arrêtés royaux que les normes législatives doivent être conformes au droit international directement applicable. Par ailleurs, plusieurs arrêts de la Cour de Justice ont précisé que le feu vert de la Commission n'avait pas d'effet rétroactif. En l'espèce, l'étendue du contrôle judiciaire n'est donc pas affaibli de façon substantielle du fait que l'arrêté royal ait été remplacé par une loi, le juge ayant également le pouvoir d'écarter l'application de toute norme législative qui violerait une règle de droit international directement applicable. Les arrêts de la cour d'appel d'Anvers postérieurs à l'arrêt de la Cour d'arbitrage vont dans ce sens.

Pour les raisons qui précèdent, la Cour conclut que les requérants ne peuvent pas légitimement se plaindre d'une atteinte au principe de l'égalité des armes.

En conséquence, ce grief est manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention et doit être déclaré irrecevable par application de l'article 35 § 4.

(...)