

LES CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL
CAHIER N° 30

Décision n° 2010-52 QPC du 14 octobre 2010

Compagnie agricole de la Crau

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 15 juillet 2010 par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la Compagnie agricole de la Crau et relative à la loi du 30 avril 1941 portant approbation de deux conventions qu'elle avait passées avec le ministre secrétaire d'État à l'agriculture.

Dans sa décision n° 2010-52 QPC du 14 octobre 2010, le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions de l'article 1^{er} de cette loi contraires à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

La loi du 30 avril 1941 était toujours en vigueur lorsque le Conseil constitutionnel s'est prononcé. Elle n'avait pas, en particulier, fait l'objet d'une abrogation à la Libération. En effet, si l'article 2 de l'ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental dispose que « *sont... nuls et de nul effet tous les actes constitutionnels, législatifs ou réglementaires, ainsi que les arrêtés pris pour leur exécution, sous quelque dénomination que ce soit, promulgués sur le territoire continental postérieurement au 16 juin 1940 et jusqu'au rétablissement du Gouvernement provisoire de la République française* », le dernier alinéa du même article précise que « *cette nullité doit être expressément constatée* ». Or, aucune ordonnance n'est venue constater de façon expresse la nullité de la loi du 30 avril 1941.

Cette loi comportait quatre articles.

Le Conseil constitutionnel n'a examiné que son article 1^{er} qui approuvait une convention du 30 octobre 1940 et une convention additionnelle du 14 décembre 1940, passées entre le ministère de l'agriculture et la Compagnie agricole de la Crau et des marais de Fos. Ces conventions avaient pour objet de remplacer une convention du 29 décembre 1888 approuvée par une loi du 26 avril 1889, portant modification d'une convention du 7 mai 1881 approuvée par une loi du 9 août 1881, relative à la concession du dessèchement des marais de Fos et de la mise en valeur de la Crau.

En revanche, n'étaient concernés par la QPC ni l'article 2 de la loi du 30 avril 1941 abrogeant les dispositions contraires des lois des 9 août 1881 et 26 avril 1889 précitées ni ses articles 3 et 4 relatifs à l'enregistrement et à la publicité de la convention de 1940. Le Conseil constitutionnel ne les a donc pas examinés.

Les nouvelles conventions de 1940 annulent la convention de dessèchement de 1888, entraînent la remise gratuite à l'État des terrains situés dans les marais de Fos, prévoient un versement à l'État de 50 % de son bénéfice net global jusqu'au remboursement de sa dette puis de 25 % au-delà et stipulent que le quart des éléments de l'actif réalisable doit revenir à l'État en cas de dissolution de la société.

II. – Constitutionnalité des dispositions contestées

Devant le Conseil constitutionnel, la société requérante soutenait qu'elle avait remboursé sa dette à l'État en 1952, qu'aucun motif d'intérêt général ne justifiait que son bénéfice fasse l'objet d'une imposition supplémentaire de 25 %, que cette imposition ne reposait sur aucun critère objectif ni rationnel et présentait au surplus un caractère confiscatoire. Elle en concluait que la loi contestée était contraire au principe d'égalité devant l'impôt.

A. – La qualification de prélèvement fiscal

Le 18 avril 2006, la Compagnie avait adressé un recours gracieux au Premier ministre pour lui demander de faire application des dispositions du deuxième alinéa de l'article 37 de la Constitution, estimant qu'il s'agissait d'un texte de forme législative intervenu dans un matière réglementaire, et de prendre un décret en Conseil d'État abrogeant la loi du 30 avril 1941 et les conventions qu'elle approuve.

En l'absence de réponse du Premier ministre dans le délai imparti, la Compagnie avait saisi le Conseil d'État, le 19 juillet 2006. Par décision n° 295637 en date du 27 juillet 2009, le Conseil d'État avait rejeté la requête de la Compagnie. Il avait notamment jugé « *qu'en approuvant les stipulations des conventions des 30 octobre et 14 décembre 1940, dont le contenu a été rappelé ci-dessus, la loi du 30 avril 1941 doit être regardée, non comme ayant approuvé des obligations réciproques dont auraient pu librement convenir les parties aux conventions, mais comme ayant imposé à la Compagnie agricole de la Crau, sans aucune contrepartie pour elle, l'obligation d'avoir à acquitter au profit de l'État, pour une durée indéterminée, un prélèvement obligatoire de caractère fiscal*

 ».

Le Premier ministre contestait cette qualification devant le Conseil constitutionnel. Selon lui, le prélèvement était de nature purement contractuel.

Le Conseil constitutionnel ne l'a pas suivi. Il a rappelé, comme il l'avait fait dans sa décision n° 2010-39 QPC du 6 octobre 2010¹, « *qu'en posant une question prioritaire de constitutionnalité, tout justiciable a le droit de contester la constitutionnalité de la portée effective qu'une interprétation jurisprudentielle constante confère à cette disposition* ». En effet, si la création de la QPC a institué un contrôle *a posteriori* abstrait des dispositions législatives, elle a reconnu aux justiciables le droit de contester la constitutionnalité d'une disposition législative « *applicable au litige* ». Ainsi, le justiciable ne s'est pas vu reconnaître le droit de contester une norme dans une abstraction théorique qui serait distincte de l'application qui est susceptible d'en être faite dans le litige où il est partie : le requérant qui pose une QPC a le droit que soit examinée la constitutionnalité d'une disposition législative telle qu'elle est appliquée, c'est-à-dire compte tenu de la portée effective que lui confère une interprétation jurisprudentielle constante. Au demeurant, en l'espèce, cette interprétation s'imposait d'autant plus qu'elle n'était pas détachable de la décision du Conseil d'État du 27 juillet 2009, passée en force de chose jugée.

Le Conseil constitutionnel s'est donc fondé sur cette interprétation pour juger que la disposition litigieuse devait être regardée comme instituant non une obligation d'origine contractuelle mais une des impositions de toutes natures au sens de l'article 34 de la Constitution.

B. – La rupture de l'égalité devant les charges publiques

Le Conseil constitutionnel considère qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration de 1789 et conformément à l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être assujettis les contribuables et de fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose².

Cette appréciation ne doit cependant pas entraîner une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.

¹ Décision n° 2010-39 QPC du 6 octobre 2010, *Mmes Isabelle D. et Isabelle B. (Adoption par une personne seule)*, cons. 2.

² Cf. par ex. décisions n° 2010-11 QPC du 9 juillet 2010, *Mme Virginie M. (Pension militaire d'invalidité)*, cons. 4 ; n° 2010-28 QPC du 17 septembre 2010, *Association Sportive Football Club de Metz (Taxe sur les salaires)*, cons. 4 ; n° 2010-44 QPC du 29 septembre 2010, *Epoux M. (Impôt de solidarité sur la fortune)*, cons. 6.

Dès lors que les contributions versées par la compagnie agricole ne s’analysaient pas en des dividendes, des redevances pour services rendus ou des fermages mais en des impositions de toutes natures, il était difficile au Conseil constitutionnel de dégager des critères objectifs et rationnels qui auraient permis de justifier le prélèvement perpétuel imposé à cette compagnie par une convention validée par la loi. Certes, un prélèvement imposé à un contribuable unique n’est pas en soi contraire à la Constitution. Le Conseil constitutionnel a ainsi admis que le législateur avait pu, pour assurer au budget de l’État des ressources supplémentaires, instituer un prélèvement exceptionnel sur le fonds commun de réserve et de garantie et le fonds de solidarité et de modernisation des caisses d’épargne et de prévoyance gérés par le centre national des caisses d’épargne et de prévoyance³. Mais, s’il était facile d’isoler le centre national des caisses d’épargne et de prévoyance, il était difficile de différencier la compagnie agricole requérante des autres sociétés agricoles au regard de l’imposition sur les bénéfices. Le Conseil constitutionnel a donc jugé que les dispositions contestées, qui assujettissaient une seule société à une imposition supplémentaire sur les bénéfices, instituaient une rupture caractérisée de l’égalité devant les charges publiques.

III. – Effets de l’abrogation dans le temps

Le Conseil constitutionnel n’a pas reporté dans le temps l’abrogation de l’article 1^{er} de la loi contestée. Cette abrogation prend donc effet à la date de publication de sa décision.

Quant aux effets que la loi a produits avant son abrogation, la règle est qu’en principe la décision d’inconstitutionnalité rendue par le Conseil doit logiquement bénéficier au requérant à la QPC et, également, à tous ceux ayant un contentieux en cours⁴. En l’espèce, la disposition déclarée contraire à la Constitution ne concernait qu’une personne, la société requérante. Le Conseil constitutionnel a décidé que l’institutionnalité pouvait être invoquée par elle à l’encontre des prélèvements non atteints par la prescription.

³ Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, *Loi de finances pour 1999*, cons. 54 à 56.

⁴ Décisions n° 2010-1 QPC, 2010-6/7 QPC et 2010-10 QPC.