

Décision n° 2010-4/17 QPC
du 22 juillet 2010

(M. Alain C. et autre)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 23 avril 2010 par le Conseil d'État (décision n° 327174 du 23 avril 2010), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par M. Alain C. et relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du paragraphe IV de l'article 137 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

Il a également été saisi le 2 juin 2010 par le Conseil d'État (décision n° 326444 du 2 juin 2010), dans les mêmes conditions, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par l'Association des pensionnés civils et militaires en Nouvelle-Calédonie et relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du paragraphe III de l'article 137 de la même loi.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

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

Vu la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 modifiée relative aux lois de finances ;

Vu le code des pensions civiles et militaires de retraite ;

Vu le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ;

Vu la loi n° 83-676 du 26 juillet 1983 portant approbation d'une convention fiscale avec le territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, ensemble la décision du Conseil constitutionnel n° 83-160 DC du 19 juillet 1983 ;

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

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

Vu les observations produites par le président de l'Assemblée nationale, enregistrées le 12 mai 2010 ;

Vu les observations produites par le Premier ministre, enregistrées le 17 mai 2010 ;

Vu les observations en réplique produites par M. C., enregistrées le 19 mai 2010 ;

Vu les observations produites par l'association requérante, enregistrées le 16 juin 2010 ;

Vu les observations produites par le Premier ministre, enregistrées le 17 juin 2010 ;

Vu les nouvelles observations produites par M. C., enregistrées le 24 juin 2010 ;

Vu les nouvelles observations produites par l'association requérante, enregistrées les 24 et 28 juin 2010 ;

Vu les pièces produites et jointes aux dossiers ;

L'affaire ayant été appelée à l'audience publique du 12 juillet 2010 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant qu'il y a lieu de joindre ces questions prioritaires de constitutionnalité pour statuer par une seule décision ;

2. Considérant que l'article 137 de la loi du 30 décembre 2008 susvisée modifie le dispositif d'indemnité temporaire de retraite dont bénéficient les retraités titulaires d'une pension civile ou militaire de l'État résidant à La Réunion, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française ou en Nouvelle-Calédonie ;

3. Considérant qu'aux termes du paragraphe III de l'article 137 : « Le montant des indemnités temporaires octroyées à compter du 1^{er} janvier 2009 est égal au montant fixé à la date de première mise en paiement de l'indemnité et ne peut excéder un montant annuel défini par décret selon la collectivité de résidence. Ce plafond décroît dans des conditions prévues par décret. Il devient nul à compter du 1^{er} janvier 2028.

« Lorsque l'indemnité temporaire est attribuée en cours d'année, les plafonds fixés par le décret prévu à l'alinéa précédent sont calculés au prorata de la durée effective de l'attribution de l'indemnité temporaire sur l'année considérée.

« Les indemnités temporaires accordées aux pensionnés au titre du *a* du 1^o du II ouvrent droit à réversion au bénéficiaire du conjoint survivant sous réserve du respect, par ce dernier, de la condition d'effectivité de résidence fixée au I.

« Les indemnités temporaires accordées aux pensionnés au titre du *b* du 1^o du II ouvrent droit à réversion au bénéficiaire du conjoint survivant sous réserve du respect, par ce dernier, de la condition d'effectivité de résidence sur le territoire de la collectivité au titre de laquelle l'indemnité temporaire a été octroyée » ;

4. Considérant que le paragraphe IV du même article 137 dispose : « Le montant des indemnités temporaires octroyées avant le 1^{er} janvier 2009 est plafonné à la valeur en paiement au 31 décembre 2008 et ne peut excéder un montant annuel défini par décret selon la collectivité de résidence. La part des indemnités temporaires dépassant le plafond est écartée progressivement, chaque année, pour atteindre le montant annuel relatif à l'année 2018.

« Les indemnités temporaires accordées aux pensionnés au titre du présent IV ouvrent droit à réversion au bénéficiaire du conjoint survivant sous réserve du respect, par ce dernier, de la condition d'effectivité de résidence fixée au I » ;

5. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions auraient été adoptées selon une procédure irrégulière, méconnaîtraient l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, ne seraient pas compatibles avec les engagements internationaux de la France, ne respecteraient pas la convention fiscale entre l'État et la Nouvelle-

Calédonie et porteraient atteinte à la garantie des droits et au principe d'égalité ;

- SUR LA PROCÉDURE D'ADOPTION DES DISPOSITIONS CONTESTÉES :

6. Considérant que les requérants soutiennent que les dispositions contestées n'avaient pas leur place dans une loi de finances dont le champ est défini par la loi organique du 1^{er} août 2001 susvisée ; qu'ils estiment que l'amendement dont elles sont issues aurait dû être déclaré irrecevable par le Gouvernement ; qu'ils font valoir, en outre, qu'elles n'ont pas été soumises, avant leur adoption, à l'avis du Conseil d'État ni à celui des assemblées des collectivités relevant des articles 74 et 77 de la Constitution ;

7. Considérant que le grief tiré de la méconnaissance de la procédure d'adoption d'une loi ne peut être invoqué à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution ;

- SUR L'OBJECTIF D'INTELLIGIBILITÉ ET D'ACCESSIBILITÉ DE LA LOI :

8. Considérant que les requérants font valoir que les dispositions contestées n'ont pas été codifiées dans le code des pensions civiles et militaires de retraite ; qu'ils soutiennent qu'elles sont inintelligibles en tant qu'elles portent sur la revalorisation de l'indemnité temporaire de retraite ;

9. Considérant que, si l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques, sa méconnaissance ne peut, en elle-même, être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution ;

- SUR LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA FRANCE :

10. Considérant que, selon les requérants, les dispositions contestées seraient contraires aux droits et libertés garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

11. Considérant qu'un grief tiré du défaut de compatibilité d'une disposition législative aux engagements internationaux de la France ne saurait être regardé comme un grief d'inconstitutionnalité ; que, par suite, il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, saisi en application de l'article 61-1 de la Constitution, d'examiner la compatibilité des dispositions contestées avec les engagements internationaux de la France ; que l'examen d'un tel grief relève de la compétence des juridictions administratives et judiciaires ;

- SUR LA CONVENTION FISCALE ENTRE L'ÉTAT ET LA NOUVELLE-CALÉDONIE :

12. Considérant que les requérants estiment que les dispositions contestées méconnaissent l'article 17 de la convention fiscale entre la France et la Nouvelle-Calédonie, laquelle vaudrait engagement international de la France ;

13. Considérant que, comme l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision susvisée du 19 juillet 1983, cette convention procède de l'application de règles de pur droit interne ; qu'elle n'a pas valeur constitutionnelle ; que, par suite, sa méconnaissance ne saurait être invoquée dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité ;

- SUR LA GARANTIE DES DROITS :

14. 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 » ;

15. Considérant, d'une part, 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 toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles ; qu'en particulier, il méconnaîtrait la garantie des droits proclamés 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 ;

16. Considérant, de même, 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 ;

17. Considérant que le plafonnement et l'écrêtement de l'indemnité temporaire de retraite institués par les paragraphes III et IV de l'article 137 de la loi du 30 décembre 2008 n'affectent pas le montant de la pension civile ou militaire de retraite ; qu'ils ne portent que sur un accessoire de cette pension, variable selon le lieu de résidence du pensionné ; qu'ils ne sont entrés en vigueur qu'à compter du 1^{er} janvier 2009 ; qu'ils ne revêtent donc aucun caractère rétroactif et n'affectent pas une situation légalement acquise dans des conditions contraires à la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration de 1789 ;

- SUR LE PRINCIPE D'ÉGALITÉ :

18. Considérant que l'article 6 de la Déclaration de 1789 dispose que la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ;

19. Considérant, en premier lieu, que les titulaires des pensions civiles et militaires de l'État, qui ont fait le choix de venir s'installer sur le territoire des collectivités éligibles à l'indemnité temporaire de retraite, d'y revenir ou d'y rester après leurs services outre-mer, sont dans une situation différente de celle des fonctionnaires de l'État qui sont astreints à résider sur leur lieu d'affectation ; qu'en outre, le législateur a pu estimer, sans méconnaître le principe d'égalité, que, s'il existe un intérêt général à encourager des fonctionnaires métropolitains à venir servir outre-mer, le maintien ou la venue outre-mer de fonctionnaires retraités ne constituait plus un tel intérêt ;

20. Considérant, en deuxième lieu, que les pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ont pour objet de réparer des dommages subis par des militaires, des victimes civiles de guerre ou des victimes d'actes de terrorisme ; que, dès lors, le législateur pouvait, sans méconnaître le principe d'égalité, maintenir pour les titulaires de ces

pensions un avantage qu'il a supprimé ou restreint pour les titulaires de pensions civiles et militaires de retraite ;

21. Considérant, en troisième lieu, qu'en vertu de l'article 21 de la loi organique du 19 mars 1999 susvisée, prise sur le fondement de l'article 77 de la Constitution, l'État est compétent en matière de fonction publique de l'État ; qu'en vertu de l'article 22 de la même loi organique, la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de fonction publique de la Nouvelle-Calédonie ; que, par suite, le grief tiré de la rupture d'égalité entre les fonctionnaires retraités de l'État résidant en Nouvelle-Calédonie et ceux de la fonction publique territoriale de la Nouvelle-Calédonie doit être écarté ;

22. Considérant qu'il s'ensuit que les dispositions contestées ne sont pas contraires au principe d'égalité ;

23. Considérant que les paragraphes III et IV de l'article 137 de la loi du 30 décembre 2008 ne sont contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit,

D É C I D E :

Article 1^{er}.- Les paragraphes III et IV de l'article 137 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 sont conformes à la Constitution.

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

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 22 juillet 2010, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, MM. Jacques BARROT, Guy CANIVET, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Hubert HAENEL et Pierre STEINMETZ.

Rendu public le 22 juillet 2010.