

Décision n° 2015-721 DC
du 12 novembre 2015

(Loi organique portant diverses
dispositions relatives à la collectivité de
Saint-Barthélemy)

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 22 octobre 2015, par le Premier ministre, sous le numéro 2015-721 DC, conformément aux articles 46, alinéa 5, et 61, alinéa 1^{er}, de la Constitution, de la loi organique portant diverses dispositions relatives à la collectivité de Saint-Barthélemy.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

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

Vu le code des douanes ;

Vu le code électoral ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a été prise sur le fondement de l'article 74 de la Constitution ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article 74 de la Constitution :
« Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République.

« Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe : ...

« – les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'État ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ;

« – les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité...

« La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :

...

« – des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ;

« – la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques » ;

– SUR LA PROCÉDURE :

3. Considérant qu'aux termes des premier, deuxième et sixième alinéas de l'article L.O. 6213-3 du code général des collectivités territoriales, pris pour l'application du sixième alinéa de l'article 74 de la Constitution, le conseil territorial de la collectivité de Saint-Barthélemy est consulté sur les propositions de loi qui introduisent, modifient ou suppriment des dispositions particulières à Saint-Barthélemy, et dispose d'un délai d'un mois pour rendre son avis ; qu'à l'expiration de ce délai, l'avis du conseil territorial saisi de la proposition de loi est réputé avoir été donné ;

4. Considérant que la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a pour objet de modifier des dispositions organiques particulières à Saint-Barthélemy ; que la proposition de loi dont sont issues les dispositions de la loi organique a été transmise au conseil territorial de la collectivité de Saint-Barthélemy par le représentant de l'État à la demande du président du Sénat le 11 décembre 2014 ; que, lorsque le Sénat, première assemblée saisie, a délibéré en première lecture sur cette proposition de loi le 29 janvier 2015, l'avis du conseil territorial était réputé avoir été donné ; que, par suite, l'examen de la proposition de loi a respecté les règles de procédure prévues par l'article 74 de la Constitution et l'article L.O. 6213-3 du code général des collectivités territoriales ;

5. Considérant que, si le conseil exécutif de la collectivité de Saint-Barthélemy a, au visa de l'article L.O. 6213-3 du code général des collectivités territoriales, rendu, le 22 décembre 2014, un avis sur la proposition de loi dont était saisi le conseil territorial, cet avis n'a pas été considéré lors des travaux parlementaires comme celui exigé par les dispositions de cet article ; qu'en conséquence, il n'en résulte pas une méconnaissance de la sincérité des débats parlementaires ;

6. Considérant que la proposition de loi a été soumise à la délibération et au vote du Parlement conformément aux trois premiers alinéas de l'article 46 de la Constitution ;

7. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la loi dont est saisi le Conseil constitutionnel a été adoptée selon les règles prévues par la Constitution ;

– SUR LES COMPÉTENCES DE LA COLLECTIVITÉ DE SAINT-BARTHÉLEMY :

8. Considérant que l'article 1^{er} modifie les dispositions de l'article L.O. 6214-7 du code général des collectivités territoriales relatives à l'exercice du droit de préemption par la collectivité de Saint-Barthélemy ; que le 1^o de l'article 1^{er} introduit une exigence de motivation de la délibération par laquelle la collectivité exerce son droit de préemption ; que le 2^o étend l'exercice du droit de préemption de la collectivité dans le but de mettre en valeur les espaces naturels à l'ensemble des transferts entre vifs de propriétés foncières situées sur le territoire de la collectivité ou de droits sociaux y afférents, à l'exception des seules donations en ligne directe ou collatérale jusqu'au quatrième degré ; que les 3^o à 5^o opèrent des modifications par coordination ; que ces dispositions, qui limitent le traitement favorable de la population de la collectivité en matière de droit de préemption, mis en œuvre en application du dixième alinéa de l'article 74 de la Constitution, aux cas dans lesquels le droit de préemption de la collectivité est exercé pour préserver la cohésion sociale ou garantir l'exercice effectif du droit au logement des habitants, ne sont pas contraires à la Constitution ;

9. Considérant que l'article 2 modifie l'article L.O. 6251-4 du code général des collectivités territoriales, relatif aux sanctions fiscales instituées par le conseil territorial de Saint-Barthélemy ; que le 1^o de l'article 2 confère au conseil territorial la faculté d'assortir de sanctions administratives la violation des règles qu'il fixe dans les matières qui

relèvent de la compétence de la collectivité ; que le 2° prévoit que le produit de ces sanctions administratives est versé au budget de la collectivité ;

10. Considérant que l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée » ; que les principes ainsi énoncés ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions pénales mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition ; que les « sanctions administratives » que le 1° de l'article 2 permet à la collectivité territoriale de Saint-Barthélemy d'instituer sont des mesures ayant pour objet de réprimer la violation de règles fixées par le conseil territorial dans les matières relevant de la compétence de la collectivité ; que, pour la mise en œuvre de ces dispositions, il appartiendra aux autorités administratives compétentes, sous le contrôle du juge, de veiller au respect des exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789 ; que les dispositions de l'article 2 ne sont pas contraires à la Constitution ;

11. Considérant que l'article 3 insère dans le paragraphe I de l'article L.O. 6214-3 du code général des collectivités territoriales, relatif aux compétences de la collectivité de Saint-Barthélemy, un 10° afin de confier à cette collectivité la compétence pour fixer les règles applicables en matière de location de véhicules terrestres à moteur ; que le transfert de compétence opéré par l'article 3 ne porte pas sur une matière réservée à l'État par les dispositions combinées du quatrième alinéa de l'article 73 et du quatrième alinéa de l'article 74 de la Constitution ; que les dispositions de l'article 3 ne sont pas contraires à la Constitution ;

12. Considérant que l'article 4 complète le 3° du paragraphe I de cet article L.O. 6214-3 afin de confier à la collectivité de Saint-Barthélemy la compétence pour fixer les règles applicables en matière de carte et titre de navigation des « navires de plaisance à usage personnel non soumis à francisation » ; que les navires ainsi visés par l'article 4 sont ceux mentionnés dans la première phrase du 2 de l'article 218 du code des douanes dans sa rédaction en vigueur à la date de l'adoption définitive de la loi organique déferée ; que le transfert de compétence opéré par l'article 4 ne porte pas sur une matière réservée à l'État par les dispositions combinées du quatrième alinéa de l'article 73 et du quatrième alinéa de l'article 74 de la Constitution ; que les dispositions de l'article 4 ne sont pas contraires à la Constitution ;

13. Considérant que l'article 5 modifie le paragraphe I de l'article L.O. 6251-3 du code général des collectivités territoriales relatif aux conditions dans lesquelles le conseil territorial est habilité, en vertu du onzième alinéa de l'article 74 de la Constitution, à adopter des actes dans le domaine du droit pénal, lequel ressortit à la compétence de l'État ; que le 1° de l'article 5 prévoit que, dans un délai de trois mois suivant la réception du projet ou de la proposition d'acte par le ministre chargé de l'outre-mer, le Premier ministre est tenu de prendre un décret tendant soit à l'approbation partielle ou totale soit au refus d'approbation de ce projet ou de cette proposition d'acte ; que le 2° de l'article 5 prévoit que : « Lorsqu'aucune décision n'a été publiée à l'expiration de ce délai, le président du conseil territorial peut saisir le Conseil d'État, statuant en référé, pour enjoindre, le cas échéant sous astreinte, au Premier ministre de prendre le décret prévu au deuxième alinéa. Dans ce cas, le juge des référés statue dans un délai de quarante-huit heures » ;

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 » ; qu'en vertu de l'article 21 de la Constitution, le Premier ministre exerce, sous réserve des dispositions de l'article 13 de la Constitution, le pouvoir réglementaire ;

15. Considérant qu'en prévoyant que le Premier ministre est tenu de prendre dans un délai prefix un décret d'approbation ou de refus d'approbation d'actes dans le domaine du droit pénal, le 1° de l'article 5 de la loi organique méconnaît le principe de la séparation des pouvoirs et les dispositions de l'article 21 de la Constitution ; que, par suite, il doit être déclaré contraire à la Constitution ; qu'il en va de même du surplus de l'article 5, qui en est inséparable ;

16. Considérant que l'article 6 prévoit la possibilité, pour la collectivité de Saint-Barthélemy, de participer à l'exercice des compétences de l'État dans le domaine de la sécurité sociale ; qu'aux termes du premier alinéa de cet article, l'État peut habiliter, par décret en Conseil d'État et pour une durée maximale de trois ans, le conseil territorial à adopter des actes afin de prévoir les conditions de gestion du régime général de sécurité sociale par un établissement situé dans son ressort géographique ; que les deuxième à cinquième alinéas du même article déterminent les conditions dans lesquelles le projet ou la proposition d'acte du conseil territorial est transmis au Premier ministre et les conditions dans lesquelles cet acte entre en vigueur ; que le dernier alinéa de l'article indique que les actes ainsi

adoptés peuvent être modifiés par une loi, une ordonnance ou un décret comportant une mention expresse d'application à Saint-Barthélemy ;

17. Considérant qu'il résulte des dispositions des septième et onzième alinéas de l'article 74 de la Constitution qu'il appartient à la loi organique de déterminer si une collectivité territoriale d'outre-mer peut ou non participer à l'édition des normes dans un domaine qui, en vertu de dispositions constitutionnelles ou statutaires, demeure dans les attributions de l'État ;

18. Considérant que les dispositions de l'article 6 attribuent au pouvoir réglementaire, sans encadrement, le soin de décider, par l'édition d'un décret en Conseil d'État, si la collectivité de Saint-Barthélemy est habilitée à participer à l'exercice des compétences de l'État dans le domaine de la sécurité sociale ; qu'ainsi, en confiant au pouvoir réglementaire la compétence qu'il tient de la Constitution, le législateur organique a méconnu l'étendue de sa compétence ; que les dispositions de l'article 6 sont, dès lors, contraires à la Constitution ;

19. Considérant que l'article 7 modifie l'article L.O. 6214-4 du code général des collectivités territoriales afin de supprimer l'obligation de maintenir l'analogie entre les règles applicables en Guadeloupe et à Saint-Barthélemy en matière de cotisations sociales et de prélèvements destinés au financement de la protection sociale et à l'amortissement de la dette sociale ; que ces dispositions ne sont pas contraires à la Constitution ;

20. Considérant que l'article 14 modifie l'article L.O. 6271-6 du code général des collectivités territoriales relatif à la composition de la commission consultative d'évaluation des charges prévue par cet article, afin de retirer de la composition de cette commission les représentants de la région et du département de la Guadeloupe ; que ces dispositions ne sont pas contraires à la Constitution ;

– SUR LES RÈGLES D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS DE LA COLLECTIVITÉ DE SAINT-BARTHÉLEMY :

21. Considérant que l'article 8 modifie les conditions dans lesquelles le président du conseil territorial peut, d'une part, déléguer certaines de ses fonctions et, d'autre part, agir sur délégation du conseil territorial ; que le 1° de l'article 8 modifie l'article L.O. 6252-3 du code général des collectivités territoriales relatif aux compétences du président

du conseil territorial ; qu'il élargit la liste des personnes auxquelles le président du conseil territorial peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer une partie de ses fonctions, en lui permettant, en l'absence ou en cas d'empêchement des vice-présidents, de déléguer une partie de ses fonctions à des conseillers territoriaux dès lors que tous les membres du conseil exécutif sont titulaires d'une délégation ; que le 2° de l'article 8 modifie l'article L.O. 6252-10 du même code, également relatif aux compétences du président du conseil territorial ; qu'il permet, en premier lieu, à ce dernier de se voir chargé, par délégation du conseil territorial et pour la durée de son mandat de président, d'intenter au nom de la collectivité les actions en justice ou de défendre la collectivité dans les actions intentées contre elle dans les conditions définies par le conseil territorial ; qu'il prévoit, en second lieu, que le président du conseil territorial peut faire tous actes conservatoires ou interruptifs de déchéance ;

22. Considérant que l'article 9 donne une nouvelle rédaction de l'article L.O. 6253-9 du code général des collectivités territoriales relatif aux délibérations du conseil exécutif ; que les premier et deuxième alinéas de l'article L.O. 6253-9, dans sa nouvelle rédaction, fixent les règles de quorum ; que le troisième alinéa de cet article fixe les conditions dans lesquelles un membre du conseil exécutif peut recevoir ou donner délégation de vote ; que le quatrième alinéa de cet article fixe les règles de majorité ; que son dernier alinéa fixe les règles de signature et de contreseing ;

23. Considérant que l'article 10 abroge l'article L.O. 6221-24 du code général des collectivités territoriales, lequel prévoit que le président de la collectivité présente annuellement au conseil territorial un rapport spécial faisant l'objet d'un débat ; que ce rapport doit rendre compte de la situation de la collectivité et de l'activité et du financement de ses différents services et des organismes qui en dépendent et préciser également l'état d'exécution des délibérations et la situation financière de la collectivité ;

24. Considérant que l'article 11 modifie l'article L.O. 6221-22 du code général des collectivités territoriales relatif à l'information des conseillers territoriaux sur les affaires qui doivent leur être soumises ; qu'il prévoit en particulier que, dans un délai de douze jours francs précédant la réunion du conseil territorial, le président adresse aux conseillers territoriaux et aux membres du conseil économique, social et culturel les projets de délibération tels qu'arrêtés par le conseil exécutif ainsi qu'un rapport ; que, toutefois, en cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le président sans pouvoir être inférieur à un jour franc, le président étant alors

tenu d'en rendre compte dès l'ouverture de la séance du conseil territorial, lequel se prononce sur l'urgence et peut décider le renvoi de la discussion ;

25. Considérant que l'article 12 modifie diverses dispositions du code général des collectivités territoriales et du code électoral afin d'ajouter le terme « environnemental » au nom du conseil économique, social et culturel de la collectivité de Saint-Barthélemy ; que l'article 13 réécrit le paragraphe III de l'article L.O. 6223-3 du code général des collectivités territoriales afin de réduire les délais dont dispose ce conseil pour donner son avis lorsqu'il est consulté en application de l'article L.O. 6223-3 ;

26. Considérant que les dispositions des articles 8, 9, 10, 11, 12 et 13 ne sont pas contraires à la Constitution,

D É C I D E :

Article 1^{er}.– Les articles 5 et 6 de la loi organique portant diverses dispositions relatives à la collectivité de Saint-Barthélemy sont contraires à la Constitution.

Article 2.– Les autres dispositions de la loi organique sont conformes à la Constitution.

Article 3.– La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 12 novembre 2015, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Jean-Jacques HYEST, Lionel JOSPIN et Mme Nicole MAESTRACCI.