
LA SECURITE JURIDIQUE EN DROIT PUBLIC ET EN DROIT EUROPEEN

Si l'Etat de droit assure aux citoyens la garantie des droits et des libertés fondamentaux, il ne remplit pas à lui seul l'impératif de sécurité juridique. Cette dernière est une variable permettant de mesurer la qualité de la norme dans un Etat de droit. Elle renvoie à l'idée diffuse de stabilité, de visibilité, de prévisibilité dans une société où le souci prégnant des administrés consiste désormais à faire respecter leurs droits et à défendre leurs statuts. La consolidation des droits acquis, éventuellement illégaux, la non-rétroactivité des actes administratifs deviennent des enjeux juridiques nouveaux qui bouleversent la substance de la décision administrative. Le thème de la sécurité juridique illustre parfaitement la subtile combinaison des influences juridiques nationale et supranationale conduisant au renforcement des situations juridiques.

Le principe de la sécurité juridique, à la normativité imprécise en Droit français, exige un respect de la norme juridique (I) ainsi qu'une stabilité de celle-ci (II).

I) Le respect de la norme juridique

La norme juridique, quelle qu'elle soit, n'est respectée que dans la mesure où les décisions de justice sont exécutées (A). Son respect passe aussi par l'intelligibilité de ladite norme (B).

A) L'exécution des décisions de justice

L'exécution des décisions de justice passe tout d'abord par un respect de la chose jugée (1). Elle passe ensuite par l'aménagement de dispositifs susceptibles de parfaire le respect de la chose jugée (2).

1) L'autorité de la chose jugée.

L'exécution des décisions de justice peut s'accomplir par l'intermédiaire d'une autorité absolue de la chose jugée (valeur *erga omnes*), par exemple consacrée dans des décisions du Conseil constitutionnel des 16 janvier 1962, 22 octobre 1982 et 8 juillet 1989, ainsi que dans des arrêts des Hauts Juges ordinaires (CE Ass. 20 décembre 1985, *S.A. Outters* et Cour de cassation 26 février 1974 et 10 octobre 2001). Elle peut aussi s'accompagner d'une simple autorité relative de la chose jugée (valeur *inter pares*), tel que l'article 53 de la Convention européenne des droits de l'homme le consacre. Au surplus, l'intervention de la décision de justice, en tant que support d'une sécurité juridique, exige un accès à un juge impartial dans un délai raisonnable institué par les articles 6-1 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le dispositif a été repris par la Cour de Strasbourg (CEDH 28 septembre 1995, *Procola c/ Luxembourg*), puis par les juges ordinaires nationaux (CE Sect. 5 avril 1996, *Syndicat des avocats de France*, et CE 23 février 2000, *Société Labor Métal et autres*, concernant l'impartialité; CE 28 juin 2002, *Garde des sceaux*, concernant les délais raisonnables). Le Conseil constitutionnel a expressément repris l'exigence du droit d'accès à un juge dans des décisions des 9 avril 1996 et 18 novembre 1998.

2) Les techniques d'aménagement.

Pendant longtemps, le juge administratif ne disposait pas d'un pouvoir d'injonction susceptible de faciliter le respect d'une décision de justice (CE Sect. 27 janvier 1933, *Le Loir*). Il devait se contenter à cet égard d'une simple obligation de communication (CE Sect. 1^{er} mai 1936, *Couespel du Mesnil*), se révélant au final guère contraignante. Le pouvoir d'*imperium* a finalement été consacré par la loi du 8 février 1995 relative à l'organisation

des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative. La Cour européenne des droits de l'homme, saisie de la même dynamique de protection de la chose jugée, s'est elle-même octroyée un tel pouvoir d'injonction (CEDH 31 octobre 1995, *Papamichalopoulos et autres c/ Grèce*), au-delà du texte de la Convention. Par ailleurs, la diffusion du contrôle maximum du juge (CE Ass. 19 avril 1991, *Mme Babas et Belgacem*, concernant la police des étrangers) favorise le respect de la norme. Le juge administratif consacre au demeurant le contrôle maximum dans des domaines d'application nouveaux tel celui du principe de précaution (CE 24 février 1999, *Société Pro-Nat*), ou encore celui de l'expropriation pour cause d'utilité publique avec le renouveau de la théorie du « bilan » (CE Ass. 28 mai 1971, *Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé « Ville nouvelle Est »*, CE 28 mars 1997, *Association contre le projet de l'autoroute transchablaisienne*, et CE 18 juin 1997, *Association de quartier La Chambrée et autres*). Enfin, la « culture de l'urgence » issue de la loi du 30 juin 2000 *relative au référé devant les juridictions administratives* favorise l'épanouissement de la sécurité juridique.

Des palliatifs institutionnels à l'inexécution existent au surplus comme le Médiateur de la République, le Préfet en cas de mandatement d'office et de déféré préfectoral, ou encore la Cour de discipline budgétaire et financière. Des palliatifs procéduraux ont été instaurés en complément telle l'astreinte (lois des 16 juillet 1980 et 8 février 1995, et CE 27 janvier 1995, *Melot*, concernant l'astreinte multiple).

B) L'intelligibilité de la norme

Le principe de l'intelligibilité de la norme est dégagé de proche en proche par le juge (2) au regard d'un agencement juridique instable (1).

1) Un agencement juridique instable.

La « crise » rencontrée par la loi dans la société contemporaine se révèle particulièrement profonde comme l'explique Robert Badinter, « *D'abord parce que le bel ordonnancement des codifications a, depuis longtemps, éclaté sous le poids des textes trop nombreux. Au jardin à la française dont rêvait jadis le législateur a succédé une jungle de textes où s'enchevêtrent des dispositions disparates et, parfois, contradictoires. A ce foisonnement le droit européen communautaire a ajouté sa lourde contribution, dont l'écriture technocratique défie et décourage l'amateur du beau style juridique ... Le fleuve législatif enfle toujours, mais les eaux qu'il charrie sont plus boueuses que transparentes. Singulièrement, cette opacité ou cette confusion, qui devraient décourager l'interprète ou le praticien, stimulent la passion procédurière ... Ainsi l'inflation législative nourrit l'inflation judiciaire? Les deux se répondent, pour la plus grande détresse du juriste amoureux de la clarté et de la stabilité du droit ... Nous sommes dans une société résolument nomophage, dévoreuse de lois. Et singulièrement, cette société est aussi monophobe, car elle rejette ou déteste la règle* ». Déjà en son temps, Jean-Jacques Rousseau avertissait que « *Tout Etat où il y a plus de lois que la mémoire de chaque citoyen n'en peut contenir est un Etat mal constitué, et tout homme qui ne sait pas par cœur les lois de son pays est un mauvais citoyen* » (« *Fragments politiques* »). Le vice-président du Conseil d'Etat, Renaud Denoix de Saint-Marc, a regretté pour sa part, lors des vœux des corps constitués au chef de l'Etat, puis dans un entretien le 21 janvier 2001 au *Journal du Dimanche*, que « *l'action politique ait pris la forme d'une gesticulation législative ... la loi est bavarde, précaire et banalisée ... au lieu d'être solennelle, brève et permanente* » ; elle devient « *bavarde, précaire et banalisée ... Il existe un mauvais penchant chez les gouvernants, ... celui d'utiliser la loi comme un moyen d'action politique* ». Le rapport public du Conseil d'Etat de 1991, « *De la sécurité juridique* », parlait déjà de « *loi jetable* », telles les lois « portant dispositions diverses » d'ordre économique, financier ou social. Ce type de loi, conçu à l'origine pour rassembler en fin de session des dispositions

utiles et éparses ne justifiant pas par elles-mêmes un projet de loi, tendent de nos jours à devenir un moyen ordinaire de législation. Leur hétérogénéité incite alors les parlementaires à accumuler des amendements dont le Gouvernement ne peut maîtriser le sort, à quoi s'ajoute la mauvaise qualité juridique des textes en cause. Pour le vice-président du Conseil d'Etat, cette insécurité juridique provient d'une part de l'élargissement des domaines d'intervention de l'Etat entraînant autant d'initiatives nouvelles et souvent précipitées, d'autre part, de la construction européenne propice à l'accumulation textuelle ésotérique, enfin du besoin de chaque ministre d'attacher son nom à une loi nouvelle, quelle que soit l'utilité de la réforme. Le rapport annuel du Conseil d'Etat de 2002 relaie ce scepticisme ambiant en soulignant « *le volume parfois démesuré, l'hétérogénéité de contenu et la complexité juridique croissante d'un grand nombre de projets de loi* », dont certains « *n'auront pas pu être débattus, même en première lecture* (en l'occurrence le projet de loi portant réforme des autorités financières et celui relatif à la société de l'information), *par le Parlement au cours de l'actuelle législature* (en l'occurrence la XI^e législature) ». Cet ensemble instable, précaire, pléthorique issu d'une inflation législative préjudiciable (*summum jus, summa injuria*) conduit le Doyen Jean Carbonnier à regretter l'apparition d'un « *Etat dépassé par son droit* ».

2) La réaction des juges et du législateur.

Pour le Conseil constitutionnel, constitue un objectif à valeur constitutionnelle « *l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi* » (décision du 16 décembre 1999; principe exigé par la Cour de justice des Communautés européennes 15 juin 1999, *Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister e. a. c/ Republik österreich*) qui « *s'exprime dans la nécessité de rendre la loi effectivement compréhensible par ses destinataires, compte tenu de leur degré de connaissance juridique et technique* » (décision du 18 décembre 2001) et qui est destiné à « *prémunir les sujets de droits contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques* ». Cette exigence rejoint le contrôle de la clarté et de la loyauté des questions référendaires posées (décisions des 2 juin 1987 et 4 mai 2000) et le principe de la non rétroactivité des lois n'ayant une valeur constitutionnelle qu'en matière répressive (décision du 18 décembre 1998). D'une manière générale, et dans l'esprit de la jurisprudence constitutionnelle, cet objectif d'intelligibilité ne se confond pas avec l'existence de clarté de la loi. Si ces deux règles sont inspirées par la nécessité d'éviter qu'un individu ne puisse exercer pleinement un de ses droits constitutionnellement protégés en raison de dispositions légales dont il ne pourrait déchiffrer le sens. La clarté doit permettre d'éliminer des normes confuses ou marquées par une imprécision excessive, alors que l'intelligibilité s'oppose pour sa part à des dispositifs légaux dont la complexité, malgré la précision des termes, les rendrait inaccessibles à leurs destinataires naturels. De plus, l'objectif visé n'a qu'une fonction « répressive » limitée (il ne génère l'inconstitutionnalité d'une norme que dès lors que celle-ci atteint le seuil de la complexité excessive) et, contrairement à l'exigence de clarté, peut même avoir une fonction « accréditive » (il peut assurer la constitutionnalité de mesures de simplification du droit, alors même que celles-ci porteraient une atteinte relative à certains droits). Le Conseil d'Etat estime pour sa part que « *la mise à disposition et la diffusion de textes, décisions et documents juridiques, dans des conditions adaptées à l'état des techniques ... constituent une mission de service public au bon accomplissement duquel il appartient à l'Etat de veiller* » (CE 17 décembre 1997, *Ordre des avocats à la Cour de Paris*, principe réaffirmé par CE 29 avril 2002, *Ullmann*).

La loi du 12 avril 2000 *relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations* (article 2) participe de cette préoccupation en consacrant le fait que « *Les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent. La mise à disposition et la diffusion des textes juridiques constituent une mission de service public au bon accomplissement de laquelle il appartient aux autorités administratives de veiller* ». Le législateur semble d'ailleurs conscient de cette nécessité avec

la consécration de la sincérité budgétaire par la loi organique du 1^{er} août 2001 *relative aux lois de finances*.

Si le respect de la norme représente l'un des piliers de la sécurité juridique, cette dernière exige en parallèle une stabilité de la norme.

II) La stabilité de la norme juridique

La stabilité de la norme impose un contrôle drastique de la technique des validations législatives (A) et favorise l'émergence de principe nouveau tel celui de la confiance légitime (B).

A) Les validations législatives

Les lois de validation sont des lois par lesquelles le législateur intervient pour mettre un acte de l'administration à l'abri d'un risque d'annulation contentieuse. Le recours à un tel procédé conduit « à l'intervention du législateur dans le cours normal de la justice et porte atteinte ainsi, incontestablement, au principe de la séparation des pouvoirs » selon Xavier Prétot. La Cour européenne des droits de l'homme (1), le Conseil constitutionnel (2) et le juge administratif (3) ont dégagé des règles sévères en la matière.

1) La position de la Cour européenne des droits de l'homme.

Par un arrêt du 9 décembre 1994, *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreatis c/ Grèce*, cette Cour a jugé que « le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable consacrés par l'article 6 (de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales) s'opposent à toute ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire d'un litige ... La conformité de la loi de validation à l'article 6 est subordonnée à la triple condition du caractère non définitif de la procédure juridictionnelle, de la proportionnalité de l'atteinte au droit d'accès à un tribunal et de l'existence d'un motif d'intérêt général impérieux » (repris par Cass. 24 avril 2001, *Association Etre enfant au Chesnay c/ Terki*). Cette affirmation très générale semblait de prime abord tirer de l'article 6 une interdiction générale et absolue de toute validation législative. Mais dans un arrêt du 23 octobre 1997, *National and Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society and Yorkshire Society c/ Royaume-Uni*, ce même juge a considéré qu'une loi de validation intervenue en matière fiscale, alors même que des instances juridictionnelles étaient pendantes, n'était pas contraire aux stipulations de l'article 6 alinéa 1^{er}. Il a en effet jugé que « l'article 6 alinéa 1^{er} ne saurait s'interpréter comme empêchant toute ingérence des pouvoirs publics dans une procédure judiciaire pendante à laquelle ils sont parties ». Au final, pour le juge européen, une loi de validation peut intervenir sans rompre l'égalité des armes, au regard de l'article 6-1, soit avant le commencement d'un procès, soit après la fin de celui-ci, à la condition toutefois qu'elle ne fasse pas obstacle à l'exécution de la décision de justice (CEDH 19 mars 1997, *Hornsby c/ Grèce*, et CEDH 20 juillet 2000, *Antonetto c/ Italie*). Seule méconnaît le droit au respect du procès équitable la loi de validation qui intervient sur une procédure juridictionnelle en cours (CEDH 23 février 1999, *Giuliano Preda et Raniero Dardari c/ Italie*). La Cour de Strasbourg a cependant condamné la France en 1999 pour avoir usé de manière abusive des validations législatives, alors même que les plus hautes juridictions nationales (en l'occurrence le Conseil constitutionnel dans une décision du 18 janvier 1994 et la Cour de cassation) avaient jugé la loi concernée conforme à la Constitution et à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH 28 octobre 1999, *Zielinski et Pradal c/ France*). La lecture de la suite de l'arrêt montre que le contrôle de la Cour de Strasbourg porte non seulement sur le contenu de la loi de validation, mais également sur « la méthode et le moment de son adoption ». L'interprétation de cet arrêt conduit à considérer que la Cour

européenne juge les lois de validation au regard de l'article 6-1 d'une part, sur l'existence d'un motif d'intérêt général de nature à justifier une entorse à l'égalité des armes, d'autre part, sur le nécessaire respect d'un ensemble de conditions (prévisibilité, absence de bonne foi du requérant, intervention au début de la procédure juridictionnelle) qui semble se rattacher à la notion de confiance légitime.

2) La position du Conseil constitutionnel.

A partir d'une décision fondatrice du 22 juillet 1980 (reprise par deux décisions du 19 novembre 1997), le Conseil constitutionnel a dégagé une jurisprudence qui encadre étroitement le recours aux lois de validation. Trois conditions ont été édictées par ce Conseil. Tout d'abord, la loi ne peut valider les actes annulés eux-mêmes, du moins lorsque la décision d'annulation est devenue définitive. Le législateur ne peut valider les actes annulés, mais seulement les actes pris sur leur fondement. Au surplus, il ne peut plus les valider dans leur totalité et il ne les valide qu'autant que leur légalité serait contestée par tel ou tel moyen précisément identifié. Ensuite, la validation doit répondre à un but d'intérêt général (dans la décision du 19 novembre 1997, le Conseil distingue d'une part, l'intérêt général simple qui permet le recours aux validations d'actes simplement illégaux et d'autre part, l'intérêt général constitutionnellement défini auquel le législateur devrait se référer lorsqu'il valide un acte inconstitutionnel) qui ne saurait se réduire à un intérêt financier (décision du 28 décembre 1995). L'appréciation de l'existence d'un intérêt général s'opère *in concreto* et doit être justifiée par des considérations spécifiques (par exemple décisions du Conseil constitutionnel des 12 janvier 2002 et 7 février 2002). Enfin, la loi de validation ne doit pas donner un caractère rétroactif aux sanctions pénales et administratives. Sans doute faut-il ajouter une quatrième condition tenant à ce que la loi de validation ne saurait avoir pour objet de mettre un acte administratif à l'abri d'une annulation contentieuse si le vice dont est entaché cet acte est un vice d'inconstitutionnalité.

Réagissant à l'arrêt précité de la Cour européenne des droits de l'homme *Zielinski*, le Conseil constitutionnel a complété sa propre jurisprudence en exigeant que la portée de la validation ne soit ni générale, ni absolue, le législateur devant indiquer « *le motif précis d'illégalité dont il entend purger l'acte contesté* » (décision du 29 décembre 1999). En d'autres termes, le législateur ne peut s'autoriser à conférer une complète immunité juridictionnelle à un acte administratif. Il ne peut le valider qu'en tant que sa légalité serait contestée par tel ou tel moyen précisément identifié. Le Conseil constitutionnel a donc resserré son contrôle sur les lois de validations en consacrant un authentique contrôle de proportionnalité dans son appréciation de la notion d'« *intérêt général impérieux* », imité en cela par le Conseil d'Etat (CE 28 juillet 2000, *M.Tête, Association du collectif pour la gratuité contre le racket*). L'arrêt du 11 juillet 2000 de cette même Cour, *Stella et Fédération nationale des Familles de France c/ France*, concluant à une recevabilité partielle de la requête, met à nouveau en cause une décision du Conseil constitutionnel (en date du 18 décembre 1997) ayant déclaré conforme à la Constitution une loi de validation.

3) La position du Conseil d'Etat.

Par un avis (CE Ass. 5 décembre 1997, *Ministre de l'Education nationale, de la recherche et de la technologie c/ Organisme de gestion du collège privé de l'Abbaye de Saint-Sauveur-le-Vicomte*) et un arrêt (CE Ass. 5 décembre 1997, *Mme Lambert*, confirmé par CAA Lyon 14 mars 2002, *Communauté urbaine de Lyon*), l'Assemblée du contentieux du Conseil d'Etat a jugé qu'il appartient au juge administratif de contrôler la compatibilité d'une loi de validation avec les dispositions de l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme (jurisprudence comparable du juge judiciaire: Cass. 1^{ère} civ. 20 juin 2000, *Banque Crédit Lyonnais*, et du même juge et du même jour, *MMme Lecarpentier*). Il s'est ainsi refusé à faire produire effet aux dispositions d'une loi tendant à valider un acte administratif incompatible avec les prescriptions d'un règlement communautaire (CE 6 novembre 1998, *S.A. Société des laitiers de Pont-de-Sauldre*). Exerçant pour la première fois un tel contrôle,

L'Assemblée du contentieux a jugé que les lois de validation qui lui étaient soumises, dès lors qu'elles étaient justifiées par des motifs d'intérêt général, ne méconnaissent pas le principe du droit à un procès équitable énoncé par l'article précité. La première application positive de cette jurisprudence est intervenue dans une décision du 28 juillet 2000, *M.Tête, Association du collectif pour la gratuité contre le racket*, précité), dans laquelle le juge a écarté une loi de validation au motif que ses dispositions étaient incompatibles avec les stipulations de l'article 6-1 précité. Le même dispositif a été mis en œuvre dans un avis de la Section du contentieux du 16 février 2001 au sujet de la loi du 18 décembre 1998 *relative à l'organisation de certains services au transport aérien*. Le Haut Juge a en effet estimé que ladite loi était fondée à valider les décisions des exploitants d'aérodromes fixant le taux de redevances aéroportuaires en tant que leur légalité serait contestée au motif que leur base de calcul comprend certaines catégories de dépenses dont l'inclusion dans cette base de calcul est irrégulière.

Jusqu'à-là, le recours à une loi de validation posait essentiellement un problème de constitutionnalité. Le Conseil d'Etat, qui n'est pas juge de la constitutionnalité des lois, n'avait donc pas à porter de jugement sur le recours à ce procédé. Il ne pouvait le faire que dans le cadre de ses activités consultatives, lorsqu'il devait se prononcer sur la constitutionnalité et sur l'opportunité des projets de loi de validation. Avec cet avis de 1997, il pourra désormais intervenir en matière de loi de validation.

B) La confiance légitime

La confiance légitime répond à une définition précise satisfaisant la sécurité juridique (1). Sa consécration en Droit français s'effectue cependant avec réticence (2).

1) La définition du principe.

Ce principe est défini par le Professeur Pierre Delvolvé comme « *la confiance des administrés dans le maintien d'un certain état de droit* » qui est légitime dans certaines hypothèses (eu égard aux matières concernées et aux données de l'espèce). Cette confiance étant légitime, si l'administration y porte atteinte en procédant brusquement à un changement de l'état de Droit dans un domaine déterminé, elle doit supporter les éventuelles conséquences dommageables dudit changement.

2) La consécration du principe de confiance légitime.

Pour le Conseil constitutionnel, « *aucune norme constitutionnelle ne garantit un principe dit de confiance légitime* » (décision du 30 décembre 1996, confirmée par une décision du 7 novembre 1997 disposant qu'« *aucune norme de valeur constitutionnelle ne garantit ce principe* »). D'autre part, l'arrêt de Section du Conseil d'Etat du 30 décembre 1998, *Entreprise Chagnaud S.A.* (reprenant CE 30 décembre 1996, *Mme Brockly*, CE 16 mars 1998, *Association des élèves, parents d'élèves et professeurs de classes et Mme Poujole*, et confirmé notamment par CE Ass. 11 juillet 2001, *Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles et autres*) énonce que « *Considérant que la société requérante ne saurait, en tout état de cause, se prévaloir utilement d'un moyen tiré de la méconnaissance des principes de confiance légitime et de sécurité juridique dès lors que l'arrêté attaqué n'est pas au nombre des actes pris par le Gouvernement français pour la mise en œuvre du droit communautaire* » (confirmé par CE 5 mars 1999, *M.Rouquette et Mme Lipieitz et autres*, et CE 9 mai 2001, *Société mosellane de tractions*, et du même juge et du même jour, *Entreprise personnelle transports Freymuth*), venant contredire un jugement du Tribunal administratif de Strasbourg 8 décembre 1994, *Entreprise Freymuth c/ Ministre de l'Environnement* reconnaissant ledit principe. Un arrêt du Conseil d'Etat (CE Ass. 11 juillet 2001, *Fédération nationale des syndicats d'exploitation agricoles et autres*) constitue cependant le premier arrêt dans lequel le juge administratif se prononce sur la méconnaissance du principe de confiance légitime applicable en matière de Droit

Groupe ISP – Droit Public

communautaire, le respect de ce dernier ayant été explicitement reconnu comme une condition de la légalité de l'acte litigieux, la Cour de Luxembourg consacrant déjà l'utilisation d'un tel principe dans le contentieux de l'annulation (CJCE 3 mai 1978, *Töpfer*). Le Haut Juge avait déjà introduit pareil principe en consacrant qu'en retirant brusquement, alors rien ne le laissait prévoir, une autorisation, l'administration avait fait de ses pouvoirs un usage abusif de nature à engager sa responsabilité (CE 22 novembre 1929, *Compagnie des mines de Siguiri*).

Sujet corrigé en octobre 2002
© Copyright ISP