

N° anonymat :

SESSION : 2018

ÉPREUVE : Dissertation

N° 0 6 4 6

Nombre total d'intercalaires :
(Ne pas compter cette copie)

Note sur 20 :

Coefficient :

Note définitive :

La sécurité juridique est un "besoin élémentaire" (Jean Carbonnier) des sociétés contemporaines. Elle permet en effet aux citoyens de savoir ce qui est interdit et ce qui est autorisé. En revanche, une trop forte insécurité juridique remet en cause la confiance que les citoyens accordent à leurs institutions. Elle doit être combattue à ce titre.

La notion d'insécurité juridique est l'exact contraire du principe de sécurité juridique. Ce principe implique d'abord la clarté et la publicité des normes. L'insécurité juridique signifie par conséquent que les citoyens ont difficilement accès aux normes, et que celles-ci sont peu claires. Le principe de sécurité juridique implique également la stabilité des situations juridiques. L'instabilité de ces dernières caractérise donc la notion d'insécurité juridique. Enfin, cette notion s'oppose au principe de confiance légitime. Ce dernier implique que les réglementations, notamment économiques, ne doivent pas être trop souvent et trop brusquement modifiées.

Certains systèmes juridiques ont très tôt pris en compte la nécessité de lutter contre l'insécurité juridique. Ainsi, le principe de sécurité juridique, issu du droit allemand, a été successivement consacré par le juge communautaire (CJCE, 6 avril 1962, Boeck) et la cour européenne des droits de l'homme (CEDH, 1979, Marchx v. Belgique). De même, le principe de confiance légitime a été reconnu par le juge communautaire.

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Ne rien inscrire dans cet emplacement

(CJCE, 1973, Commission c. Conseil) et par la cour européenne des droits de l'homme (CEDH, 2006, Lykonez c. Grèce).

Au contraire, le principe de sécurité juridique a été tardivement consacré en droit français. Ce dernier est, à première vue, sensible à l'adaptation de la norme à son contexte. Ainsi, nul n'a droit en principe au maintien d'un acte réglementaire (CE, 1954, Syndicat national de la meunerie à seigle). Cette caractéristique rend le droit français vulnérable aux risques portés par une insécurité juridique trop forte. Dès lors, il a été contraint de prendre en compte l'impératif de sécurité juridique.

En quoi la lutte contre l'insécurité juridique est-elle une préoccupation croissante en droit français ?

Si la lutte contre l'insécurité juridique n'est pas une préoccupation nouvelle en droit français, les phénomènes récents d'instabilité et de profusion normative menacent la sécurité juridique (I). Dès lors, la lutte contre l'insécurité juridique, phénomène très critique, est désormais une préoccupation centrale du juge et du législateur (II).

I/ Si la lutte contre l'insécurité juridique n'est pas une préoccupation nouvelle en droit français, les phénomènes récents d'instabilité et de profusion normative menacent la sécurité juridique

Sans consacrer explicitement les principes de sécurité juridique et de confiance légitime, le droit français s'est très tôt efforcé de lutter contre l'insécurité juridique (A). Toutefois, ces réponses étaient insuffisantes en raison de la dégradation de la qualité de la norme. (B.)

A. La lutte contre l'insécurité juridique n'est pas une préoccupation nouvelle en droit français

Très tôt, le droit français s'est efforcé de lutter contre l'insécurité juridique, sans toutefois consacrer explicitement les principes de sécurité juridique et de confiance légitime.

Traditionnellement, les normes n'ont pas de portée rétroactive. Il s'agit d'un principe législatif pour la loi (article 2 du code civil), et même constitutionnel pour la loi pénale en application de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. De plus, la non-rétroactivité des actes administratifs est un principe général du droit (CE, 1948, Société du journal L'Aurore).

L'intangibilité des droits acquis a été également reconnue en droit français. Ainsi, l'administration peut procéder au retrait d'un acte individuel créateur de droit seulement en cas d'illégalité et pendant le délai de recours contentieux (CE, 3 novembre 1922, Dame Bachet). De même, il est impossible de remettre en cause des décisions individuelles définitives, même lorsqu'elles ont été prises sur le fondement d'un acte réglementaire illégal (CE, 1954, Caussidiery; CE, 1960, Guéniand).

Enfin, la théorie dite du "fonctionnaire de fait" a été aussi très tôt reconnue (CE, 1944, Secocq) dans un souci de sécurité juridique. Ainsi, un fonctionnaire qui aurait été irrégulièrement maintenu dans ses fonctions est réputé agir de droit dès lors que son maintien irrégulier dans ses fonctions n'a pas été annulé par le juge (CE, 16 mai 2001, Préfet de police c. Thien d'Armet).

Toutefois, ces réponses traditionnelles étaient insuffisantes en raison de l'insécurité juridique croissante touchant la France.

B. La dégradation récente de la norme, d'un point de vue quantitatif comme qualitatif, est une sérieuse menace pour la sécurité juridique.

D'un point de vue quantitatif, les phénomènes récents de profusion et d'instabilité normatives renforcent l'insécurité juridique.

Le volume des normes en vigueur ne cesse de s'accroître. Une centaine de lois sont en moyenne votées chaque année, et leur longueur s'accroît. Les ordonnances, prévues par l'article 38 de la Constitution, sont devenues un mode normal d'édition de la loi. Par exemple, en 2016, le droit des obligations a été profondément réformé par la voie de l'ordonnance. De plus, les pouvoirs législatif et réglementaire doivent assurer la transposition des directives européennes. Cette profusion normative fragilise les situations juridiques et empêche le pouvoir réglementaire d'adopter dans le temps nécessaire les décrets d'application des lois.

Ce phénomène s'accompagne d'une instabilité normative forte. Des pans entiers du droit, comme le droit social, le droit fiscal ou le droit des étrangers, font l'objet de modifications régulières. Par exemple, le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile a été modifié par le législateur en 2007, 2014, 2015 et 2016 notamment.

D'un point de vue qualitatif, la qualité de la rédaction des textes normatifs ne cesse de se dégrader.

Les textes réglementaires sont de plus en plus ambigus, ce qui renforce le sentiment d'insécurité juridique. Par exemple, le Conseil d'État a déjà censuré une disposition réglementaire qui renvoyait vers un texte inexistant (CE, 2013, Association Les amis de la rade et des calanques).

De même, la loi perd de sa portée normative : elle "bavarde", comme l'a dénoncé le Conseil d'État dans son rapport public de 1991. Ce phénomène est inquiétant car il abaisse l'autorité et la considération dont jouit la loi en France. Parfois, la loi se

bonne à rappeler des évidences, à l'instar d'une loi de 2005 sur l'école qui énonçait que cette dernière avait pour vocation "la réussite de tous les élèves". Les lois de programmation, prévues à l'article 34 de la Constitution, se bornent à affirmer les ambitions politiques du gouvernement, à l'instar de la loi dite "Généralle I". Enfin, les lois expérimentales sont aussi source d'insécurité juridique car elles dérogent au caractère général et permanent de la loi.

II - La lutte contre l'insécurité juridique, phénomène critiqué de toutes parts, est aujourd'hui une préoccupation centrale du législateur et du juge administratif.

L'insécurité juridique a été vigoureusement dénoncée par le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel. Ces derniers ont, en réaction, consacré les principes de sécurité juridique et de confiance légitime (A). et ainsi, la lutte contre l'insécurité juridique est au cœur des préoccupations du législateur et du juge administratif (B).

A. Les multiples dénonciations de l'insécurité juridique ont poussé le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel à consacrer les principes de sécurité juridique et de confiance légitime.

L'insécurité juridique a d'abord fait l'objet de critiques de la part du Conseil d'État. La section du rapport et des études a ainsi consacré trois rapports (en 1991, en 2006 et en 2016) aux questions de sécurité juridique et de qualité du droit. Ces critiques ont eu écho parmi la section du contentieux. Initialement, le Conseil d'État ne reconnaissait le principe de sécurité juridique que dans le champ d'application du droit de l'Union européenne (CE, 5 mars 1999, Loquette; CE, 9 mai 2001, Entreprise personnelle de transport J. Reynaud). Ce

principe n'avait pas de portée en dehors de ce champ. Désormais, la sécurité est un principe général du droit (CE, 24 mars 2006, Société KPMG^{juridique}) qui s'applique même en dehors du champ du droit de l'Union européenne.

Enfin, le Conseil d'État a consacré le principe de confiance légitime en tant que principe du droit européen. Il s'est inspiré de la théorie dite des "espérances légitimes" développée par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Cette dernière, sur la base de l'article 1 du protocole 1^{du CEDH}, considère que l'espérance légitime d'une créance est un bien. Dès lors, le Conseil d'État, dans un arrêt de plénitude fiscale Société EPI du 9 mai 2012, a censuré la disposition rétroactive d'un crédit d'impôt au nom du principe de confiance légitime.

Le Conseil constitutionnel est également soucieux de l'insécurité juridique croissante. Il a érigé le principe d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi au rang d'objectif à valeur constitutionnelle (CC, 16 décembre 1999, Loi de modernisation sociale). La clarté de la loi est devenu un principe à valeur constitutionnelle (CC, 12 janvier 2002, Loi de modernisation sociale). Si le Conseil constitutionnel a toujours refusé de consacrer le principe de sécurité juridique, ces nouvelles exigences contribuent à lutter contre l'insécurité juridique.

Enfin, le Conseil constitutionnel a implicitement reconnu le principe de confiance légitime dans une décision LFSS pour 2014 du 19 décembre 2013. Il a en effet estimé que le législateur ne pouvait pas remettre en cause les effets légitimement attendus d'une situation légalement acquise, en l'espèce une fiscalité préférentielle portant sur les produits d'assurance vie.

B. La sécurité juridique est désormais une préoccupation centrale du législateur et du juge administratif.

La lutte contre l'insécurité juridique est d'abord une

préoccupation centrale du législateur. Il a d'abord recours à la codification, qui permet de rassembler dans un même volume l'ensemble des textes se rapportant à une matière. Cette pratique a été relancée en 1989, sous l'égide de la Commission supérieure de codification. Des anciens codes ont été refondus comme le code de commerce (2000) ou le code du travail (2008). De nouveaux codes ont été créés comme le code de justice administrative, le code général des collectivités territoriales ou le code général de la propriété des personnes publiques. Dans un souci de sécurité juridique, des lois de simplification et de modernisation du droit ont été votées sous l'impulsion du député Jean-Luc Warsmann, à l'instar de la loi du 17 mai 2011.

Une volonté de lutter contre l'insécurité juridique est notable dans les dernières réformes législatives du droit de l'urbanisme. Ainsi, l'ordonnance du 19 juillet 2013 relative au droit de l'urbanisme a été inspirée par le rapport du président Daniel Lalot intitulé "Construction et sécurité juridique" (2012). Cette ordonnance a introduit l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme. Celui-ci donne une définition légale de l'intérêt à agir en matière d'urbanisme afin de prévenir les recours contentieux abusifs contre les autorisations d'urbanisme. De même, cette ordonnance introduit un article L. 600-1-3 au code de l'urbanisme. Selon cet article, l'intérêt à agir dans cette matière s'apprécie à la date de l'affichage en mairie (et non à la date de l'introduction de la requête), toujours afin de lutter contre les recours abusifs qui menacent les titulaires d'autorisations d'urbanisme.

La lutte contre l'insécurité juridique est aussi une préoccupation centrale du juge administratif.

Ainsi, ce dernier a accepté de remettre en cause l'effet rétroactif de ses annulations contentieuses. Cette portée rétroactive constitue une garantie pour les justiciables, mais peut remettre en cause les droits acquis des tiers. Par exemple,

l'annulation d'une décision individuelle en matière de fonction publique implique de reconstituer la carrière d'un agent, ce qui peut nuire à ses collègues (CE, 26 décembre 1925, Podière). Par conséquent, la modulation dans le temps des effets d'une annulation contentieuse est désormais possible (CE, 11 mai 2004, Association AC!): les effets passés de l'acte peuvent être cristallisés, alors que le juge peut retarder la date de prise d'effet de l'annulation. Dans le même sens, le juge administratif peut désormais moduler dans le temps les effets de ses revirements de jurisprudence (CE, 15 juillet 2007, Société Tropic Travaux Signalisation). Cela contribue à la sécurité juridique car, en l'espèce, une fermeture immédiate de la voie du recours contre les actes détachables d'un contrat aurait nuï aux concurrents évincés.

Toujours afin de lutter contre l'insécurité juridique, le juge administratif considère désormais que des vices de procédure n'entraînent pas automatiquement l'annulation de la décision attaquée (CE, 23 décembre 2011, Danthony). Ces vices sont sans influence sur le sens de la décision attaquée ~~sont~~ s'ils n'ont pas privé le requérant d'une garantie et s'ils n'ont pas eu d'influence sur le sens de la décision attaquée. Cela contribue à la sécurité juridique. Des vices de procédure ne sont désormais plus fondés, d'eux seuls, à justifier une annulation contentieuse.

Le principe de

En conclusion, ~~la~~ sécurité juridique n'était pas autrefois pleinement reconnue en droit français, contrairement au droit européen. L'insécurité juridique croissante en France a poussé le juge constitutionnel et le juge administratif à consacrer les principes de sécurité juridique et de confiance légitime. Désormais, la lutte contre l'insécurité juridique est au cœur des préoccupations du juge comme du législateur.