

N° anonymat :

SESSION : 2018

N° 0 7 5 6

ÉPREUVE : Dissertation

Nombre total d'intercalaires : 2  
(Ne pas compter cette copie)

Note sur 20 :

Coefficient :

Note définitive :

L'insécurité juridique

Le Code des relations entre le public et l'administration, entré en vigueur en 2016, codifie <sup>notamment</sup> la jurisprudence Société KPNL du Conseil d'Etat de 2006, qui prévoit l'obligation de mesures transitoires en cas de changement de réglementation importante. Le rapport annuel du Conseil d'Etat en 2016 traite, pour la 3<sup>ème</sup> fois en vingt-cinq ans, de la qualité de droit et de la sécurité juridique. La notion de sécurité juridique, et par la même la notion d'insécurité juridique, sont <sup>en effet</sup> au cœur des préoccupations actuelles.

L'insécurité juridique se définit en négatif par rapport à la sécurité juridique. Elle peut donc se définir par le risque d'atteinte aux droits acquis et aux situations légalement acquises, à l'occasion d'un changement de loi, de réglementation, de jurisprudence ou lors d'une action contentieuse, lorsque ces droits acquis ne sont pas efficacement protégés, et par l'instabilité du droit appliqué et l'imprévisibilité du droit applicable par les justiciers, les citoyens, les opérateurs économiques.

Cette insécurité juridique, soulignée par le Conseil d'Etat lors de ses trois rapports annuels concernant la qualité de droit, s'inscrit dans un contexte interne d'effacement législatif et réglementaire, d'instabilité législative et réglementaire, qui existent depuis des années. Elle s'inscrit aussi dans un contexte de globalisation de droit et de

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Ne rien inscrire dans cet emplacement

multiplication de normes européennes et internationales.

Or l'insécurité juridique bloque les initiatives et projets, par manque de prévisibilité de droit notamment, mais également par risque de remise en cause de droits. Elle bloque ainsi l'attractivité du pays, son dynamisme et les actions des pouvoirs publics.

Divers outils ont été mis en place pour permettre une meilleure sécurité juridique et par la même lutter contre l'insécurité juridique. Mais sur certains aspects, la lutte contre l'insécurité juridique doit être conciliée avec le principe de légalité et de droit fondamental au recours.

Des facteurs internes et externes expliquent une insécurité juridique qui se développe en France (I). Le législateur, le Conseil Constitutionnel et le juge administratif ont posé des garanties pour protéger effectivement les droits acquis et permettre la stabilité de droit appliqué et la prévisibilité de droit applicable (II).

I] Des facteurs internes et externes expliquent une insécurité juridique qui se développe

Des facteurs proprement internes expliquent le risque d'insécurité juridique, à savoir l'inflation et l'instabilité législatives, le manque d'intelligibilité de la loi et la multiplicité des produits de normes (A). Des facteurs

externes, à savoir la globalisation du droit participent à ce mouvement (B).

A. Des causes internes et externes sont à l'origine du développement d'une insécurité juridique

D'une part, le phénomène s'explique par des causes internes. En premier lieu, la France souffre d'une inflation législative, dont le constat est par ailleurs depuis de nombreuses années le nombre de textes législatifs et réglementaires publiés au Journal officiel, matérialise depuis 2016, a considérablement augmenté. En deuxième lieu, le manque d'intelligibilité de la loi participe à cette insécurité juridique. Le manque d'intelligibilité signifie en effet qu'il n'est pas toujours aisé pour un administré, un opérateur économique, de savoir et de comprendre facilement ce qui est permis et ce qui ne l'est pas. Certains lois fiscales, très techniques et plusieurs modifiées avec rajout d'éléments successifs, illustrent ce point. D'autres lois comprennent des cavaliers législatifs, c'est à dire des dispositions qui ne sont pas en rapport avec l'objet de la loi, dispositions qui sont censurées par le Conseil Constitutionnel quand la loi en question lui est déférée. D'autres lois comprennent des textes législatifs, c'est à dire des dispositions qui ne sont pas normatives. Elles sont censurées par le Conseil Constitutionnel depuis sa décision DC de 2005. La par l'avenir de l'écrit. Enfin, la multiplication des amendements, bien que ceux-ci soient encadrés par le Constituant (articles 40, 41, 44 et 45 de la Constitution), parfois utilisés par l'opposition politique pour retarder l'adoption d'un texte, participe au manque de clarté de la loi. Depuis la décision<sup>DC</sup> de 1999, loi habilite le gouvernement à procéder par ordonnance, le Conseil Constitutionnel a reconnu un objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi et censuré la disposition ne respectant pas cet objectif, participant ainsi à garantir une meilleure sécurité juridique.

En troisième lieu, la multiplicité des producteurs de normes et des types d'actes concourent au phénomène de l'insécurité juridique. Par exemple, de nombreux acteurs administratifs peuvent prendre des actes réglementaires qui se font au niveau national (Président de la République, Premier ministre,

ministres, par délégation ou sur le fondement de la jurisprudence du Conseil d'Etat de 1956 Tanacet, et les administrations indépendantes ou autorités publiques indépendantes notamment), au niveau local (chef de l'exécutif des collectivités territoriales, assemblées délibérantes, préfet, ...). Et les autorités administratives, et la loi, peuvent prendre différents types d'actes : circulaires, lignes directrices, avis, recommandations, dont le régime juridique varie en fonction de l'acte et de l'effet de l'acte. Certains actes de droit souple sont en effet susceptibles de recevoir (par exemple les circulaires explicatives ou les communiqués de l'ANF ayant pour effet d'influer sur les acteurs économiques et de cibler avec un effet économique notable) et d'autres ne le sont pas. Si cette absence de recevoir pour eux de pouvoir à certains actes de droit souple participe à l'opacification du contrôle des actes administratifs par le juge et à la garantie des droits, elle complexifie cependant aussi le régime des recours pour les justiciables, ce qui peut participer au développement de l'injustice juridique.

D'autre part, la globalisation du droit et la multiplication des sources de droit européenne et internationale contribue au développement de l'injustice juridique. A partir de l'arrêt du Conseil d'Etat de 1989, Nicolo, le Conseil d'Etat accepte de réaliser un contrôle de conventionnalité des lois postérieures, ce qui a pour effet de multiplier les normes auxquelles sont confrontés les lois, lorsqu'un moyen tiré de l'inconstitutionnalité de la loi sera invoqué. La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) (après) devient alors directement applicable en droit interne. Par un exemple, à partir de 1991, dans un arrêt Belgocem, le Conseil d'Etat accepte de contrôler une norme individuelle relative à un échange au regard de l'article 8 de la Convention, qui protège la vie privée familiale. Quant au droit de l'Union européenne, les règlements s'appliquent directement et les directives prévues et conditionnelles des directives non transposées dans le délai sont invocables (CE, 2009, Mme Perreux). Les sources de droit se multiplient, ce qui contribue au phénomène d'injustice juridique.

B. Cette complexité du droit crée une injustice juridique car elle multiplie

Ne rien inscrire dans cet emplacement

le risque d'erreur de la part du législateur, de l'administration ou de l'administré, qui pourra être censuré ou sanctionné par le juge.

Le législateur, l'administration <sup>encore</sup> ou l'administré doivent se conformer à un ensemble consistant de règles, ce qui augmente le risque d'erreur pour ces derniers. Les erreurs sont ensuite censurées voire sanctionnées par le juge administratif s'il en est saisi, ce qui peut porter atteinte à des droits de justiciables. Le risque de censure ou de sanction est encore augmenté par le fait que le juge administratif contrôle désormais plus d'actes, avec la réduction de la catégorie des mesures d'ordre intérieur (CE, 1995, Haddou et Hocie; CE, 2007, Bassoian et Planchenaud), l'ouverture <sup>supplémentaire</sup> du prétoire du juge au chef de droit simple (CE, 2002, Duigniez; CE, 2016, Fairvesta) notamment. Et le juge administratif a également approfondi son contrôle, avec notamment l'augmentation du nombre de cas d'ouverture par le recours pour excès de pouvoir (CE, 1914, Gamet pour la qualification juridique par exemple).

Il en résulte une multiplication des types d'erreurs par lesquels l'administration pourra être sanctionnée ou l'administré, ce qui pourra porter atteinte à des droits. Parallèlement, avec l'introduction du contrôle de constitutionnalité par le Conseil Constitutionnel en 1958 et l'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité, le législateur est désormais soumis à la censure du juge. Si l'introduction du contrôle de constitutionnalité a priori et a posteriori est sans conteste une avancée primordiale pour l'Etat de droit et la garantie des droits, elle introduit cependant une part d'insécurité quant à la législation qui sera applicable pour un litige, cette législation pouvant être abrogée.

Face à ce risque d'insécurité juridique, des garanties ont été posées pour protéger les droits acquis et permettre une prévisibilité de droit.

II] Le législateur, le juge administratif et le Conseil Constitutionnel ont posé des garanties pour protéger les droits acquis et permettre la stabilité

du droit appliqué et la prévisibilité de droit applicable et limitée l'exécution juridique.

L'action des pouvoirs publics constitutionnels s'est engagée dans deux directions pour limiter l'insécurité juridique et garantir la sécurité juridique. Il s'agit de la protection des droits acquis et des situations légalement acquises d'une part (A), et de la stabilité du droit appliqué et de la prévisibilité de droit applicable d'autre part (B).

A. la sécurisation des droits acquis et des situations légalement acquises est renforcée

ici

En première<sup>lieu</sup>, la rétroactivité des changements de normes a été encadrée. Pour ce qui est du changement de la législation, la non rétroactivité des lois pénales est <sup>de valeur</sup> constitutionnelle, seule la loi plus douce peut être rétroactive. Pour les autres lois, le principe de non rétroactivité n'est pas de valeur constitutionnelle, mais le Conseil Constitutionnel exige un motif d'intérêt général suffisant (par exemple pour la loi fixale) ou un motif impérieux (pour la loi de validation - CC, SPC, 2014, SELARL PSA), afin de ne pas porter une atteinte disproportionnée au droit au recours pour la loi de validation et ne pas porter une atteinte aux droits acquis pour les autres lois.

La non rétroactivité des actes réglementaires a quant à elle été posée en 1948 par le Conseil d'Etat dans son arrêt Société de gérance d'Alcide. Un changement de réglementation ne peut donc pas être rétroactif, sauf si une loi d'autorité, afin de protéger les droits acquis. En outre, l'arrêt KPAU du Conseil d'Etat de 2006 a posé l'obligation de prévoir des mesures obligatoires en cas de changement <sup>important</sup> de réglementation, obligation désormais codifiée au CRPA, afin de protéger les droits acquis.

Enfin, en cas de changement de jurisprudence, le juge veille à ce que ce changement ne porte pas atteinte à des droits acquis et peut ainsi moduler l'applicabilité de cette jurisprudence, qui devrait en principe s'appliquer immédiatement. Par exemple, pour ne pas porter d'atteinte au droit au recours, il a différé l'application de sa jurisprudence.

dence Sociétéropic Travaux syndicalisation de 2007 ou encore celle de 2014 Département du Tarn et Garonne en ce qui concerne le recours ouvert aux tiers devant le juge de contrat.

En second lieu, le juge administratif a développé des outils, en cas d'annulation contentieuse afin de garantir le secours juridique

Dans son arrêt Cjadat de 2016, le Conseil d'Etat a ainsi posé un délai raisonnable d'un an pendant lequel le requérant destinataire d'une décision expresse mais relaxée ou non relaxée peut saisir le juge de l'exercice de pouvoir. Cette solution a été posée afin de ne pas permettre de remettre en cause indéfiniment une situation qui a pu créer des droits.

Afin de ne pas créer d'insécurité juridique, le juge peut neutraliser des vices de procédures qui n'ont pas eu d'influence sur la décision ou qui n'ont pas privé le requérant de garanties (CE, 2011, Denthoray)

Il peut également neutraliser un motif illégal surabondant (CE, 1968, Perrot)

Par ailleurs, le juge de contrat examine les vices de contrat et ne prononce plus automatiquement la nullité du contrat. Afin de préserver les relations contractuelles en cours, il peut prononcer la poursuite de contrat, sa résiliation ou son annulation, en fonction du vice et en prenant en compte l'intérêt général (CE, 2009, Commune de Bazillac pour les parties; CE, 2014, Département du Tarn et Garonne pour les tiers au contrat).

Enfin, le juge peut <sup>sofficiis</sup> annuler l'annulation contentieuse (CE, 2004, Association AC') ou de l'abrogation législative pour ce qui est de Conseil Constitutionnel (article 62 de la Constitution).

Le juge a donc développé des outils pour ne pas créer d'insécurité juridique et "sauver" des actes lorsque leur annulation porterait une atteinte excessive à un droit acquis<sup>et/</sup> ou à l'intérêt général.

En troisième lieu, le Conseil d'Etat a reconnu un principe général de droit de secours juridique (CE, 2006, Société KPNV). Il a également adopté l'interprétation extensive de la CEDH de l'article 1<sup>er</sup> de 1<sup>er</sup> protocole de la CEDH, en reconnaissant que l'absence législative de percevoir une créance ayant des bases juridiques est un vice (CE, Société

Getacom) Le Conseil Constitutionnel reconnaît quant à lui les effets légitimement attendus d'une situation légalement acquise, depuis 2013.

Le juge administratif et le Conseil Constitutionnel protègent donc les droits acquis et les situations légalement acquises, à travers des outils qui ont été développés, afin de garantir la sécurité juridique.

B. La stabilisation de droit appliqué et la possibilité de droit applicable sont renforcées.

Afin de garantir l'accessibilité au droit, qui est une composante de la sécurité juridique et permet donc de lutter contre l'insécurité juridique, le législateur a prévu un service public des données juridiques. Le cabinet peut ainsi accéder à tous les lois, <sup>les</sup> règlements, les jurisprudences du Conseil d'Etat et celles du site légifrance.fr. Depuis 1989, la codification a été renforcée, ce qui permet de rassembler dans un code des textes épars et de les harmoniser. On peut ainsi citer le Code général de la propriété des personnes publiques, entré en vigueur par la parole législative en 2006, et encore le CRPA. Un code de la commande publique est en projet. La codification permet de rendre le droit plus accessible, car rassemblé, et plus compréhensible. En second lieu, l'obligation de mesures transitoires, qui permet la stabilisation de droit appliqué, a été codifiée au sein de CRPA. Le juge administratif peut, par ailleurs, prolonger des mesures transitoires, décider de mesures transitoires (CE, 2001, Vassilikiatou) ou reprendre au fond des mesures provisoires ordonnées par le Juge des référés (CE, 2006, Techna).

Enfin, le Conseil d'Etat, dans son rôle de Conseiller de Gouvernement, notamment par l'écriture des lois et des ordonnances, veille à l'intelligibilité de la nouvelle norme, à sa qualité, et par là-même à la sécurité juridique. Le Conseil d'Etat veille également à l'opportunité administrative de ces textes, c'est-à-dire à la manière dont la norme nouvelle va s'insérer dans l'ordonnement juridique et les effets qu'elle peut avoir.



Ne rien inscrire dans cet emplacement

Les pouvoirs publics constitutionnels ont mis en place des outils pour permettre une meilleure sécurité juridique. Des progrès ont été faits, mais il en reste à faire, peut-être plus culturels, qui permettraient de lutter contre l'inflation législative et réglementaire et le sautage de certains textes.