



Le Conseil d'État



Recherche Glossaire Liens FAQ Téléchargement Quoi de neuf ? Contacts Plan

Accueil > **Actualités : Derniers communiqués de presse** > Communiqués 2007

Imprimer

Communiqués de presse

Discours et interventions du Vice-président

Sélection de décisions

Calendrier des séances d'Assemblée et de la Section du contentieux

Colloques

La lettre de la justice administrative

Communiqué de presse

◀ Précédent

Suivant ▶

Communiqué de presse du 8 février 2007

Par deux décisions du 8 février 2007, l'Assemblée du contentieux, la plus haute formation de jugement du Conseil d'État, a tiré d'importantes conséquences, en matière de légalité des règlements administratifs et de responsabilité de l'État, de l'intégration croissante entre l'ordre juridique interne, au sommet duquel se trouve la Constitution, et l'ordre juridique européen, c'est-à-dire le droit de l'Union européenne et des Communautés européennes, d'une part, et le droit de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, adoptée dans le cadre du Conseil de l'Europe, d'autre part.

1. Par une première décision, rendue à la requête de la société Arcelor Atlantique et Lorraine, le Conseil d'État a précisé, à l'occasion de l'examen d'un recours dirigé contre un décret transposant une directive communautaire, les conditions de la nécessaire conciliation entre la suprématie de la Constitution dans l'ordre juridique interne et les exigences liées à la participation de la France à l'Union européenne et aux Communautés européennes.

En effet, il est désormais clairement admis par toutes les grandes juridictions françaises – Conseil d'État, mais aussi Conseil constitutionnel et Cour de cassation –, ainsi que par la plupart des cours suprêmes des États membres de l'Union européenne, que les traités internationaux, et notamment les traités communautaires, ont une autorité supérieure à celle des lois, mais inférieure à celle de la Constitution, qui est la norme suprême de l'ordre juridique interne. Cette suprématie doit toutefois être conciliée avec les exigences liées à la participation de la France à l'Union européenne et aux Communautés européennes, inscrite dans la Constitution à l'article 88-1. Parmi ces exigences figure, selon la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel, celle de transposition des directives communautaires en droit interne : en effet, ces directives ne sont pas, en principe, directement applicables en droit interne, mais doivent faire l'objet d'une transposition, par la loi ou par le décret. Ces deux principes – suprématie de la Constitution et exigence de transposition des directives – sont susceptibles d'entrer en conflit lorsque la transposition d'une directive, obligatoire en vertu de l'article 88-1 de la Constitution, conduit à l'adoption d'une mesure législative ou réglementaire contraire à une autre règle ou à un autre principe de valeur constitutionnelle.

C'est la question de la conciliation de ces deux exigences que posait la requête de la société Arcelor Atlantique et Lorraine. Celle-ci demandait en effet l'annulation d'un décret qui transposait, presque mot pour mot, une directive communautaire relative au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre mis en place dans le cadre du protocole de Kyoto. Or elle soutenait que ce décret méconnaissait différents principes à valeur constitutionnelle, notamment le principe d'égalité.

S'inspirant de la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel en matière de contrôle des lois de transposition des directives, le Conseil d'État indique que, en pareille hypothèse, le juge doit procéder en deux temps.

Il doit d'abord rechercher si les principes constitutionnels dont la méconnaissance est invoquée ont un équivalent dans l'ordre juridique communautaire, c'est-à-dire si le droit ou la liberté en cause est effectivement et efficacement protégé par le droit communautaire « primaire » (traités et principes généraux du droit communautaire), tel qu'interprété par la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE). Dans l'affirmative, soutenir que le décret est contraire à la Constitution revient donc à soutenir que la directive (que ce décret ne fait que transposer) est contraire au droit communautaire primaire. Le juge procède alors comme d'ordinaire lorsqu'est critiquée devant lui la validité d'une directive : si les critiques formulées à l'encontre de celle-ci ne mettent pas sérieusement en cause sa validité, le juge national peut, de lui-même, écarter ces critiques ; si, en revanche, il existe une difficulté sérieuse, il doit alors renvoyer la question à la Cour de justice des Communautés européennes, qui détient le monopole de l'appréciation de la validité du droit communautaire dérivé. Si la Cour déclare que la directive est contraire au droit communautaire primaire, il appartient alors au juge national d'en tirer les conséquences en annulant le décret transposant cette directive illégale.

Si, en revanche, le juge national n'identifie pas, dans l'ordre juridique communautaire, un principe équivalent au principe constitutionnel invoqué par le requérant, parce que ce principe est en réalité spécifique à la Constitution française, il lui appartient seulement d'examiner, comme il le fait d'ordinaire, si le décret est conforme à ce principe et, dans la négative, d'annuler le décret pour inconstitutionnalité.

En l'espèce, le Conseil d'État a estimé que le principe constitutionnel d'égalité, invoqué par la société requérante, trouvait un équivalent dans le droit communautaire. Comme la conformité de la directive

au principe communautaire d'égalité posait une difficulté sérieuse, il a donc, conformément à la méthodologie qu'il s'était lui-même fixée, décidé de renvoyer cette question à la Cour de justice des Communautés européennes, à la décision de laquelle l'issue du litige est donc désormais suspendue.

Cette décision manifeste de la part du Conseil d'État le souci de tirer toutes les conséquences de la confiance réciproque qui doit présider aux relations entre systèmes nationaux et système communautaire de garantie des droits : lorsqu'une méconnaissance des droits et libertés consacrés par la Constitution française trouve son origine dans un acte de droit communautaire et que ces droits et libertés sont également protégés par les traités communautaires et les principes généraux du droit communautaire, le juge national laisse le juge communautaire en assurer le respect, à l'échelle de l'Union européenne ; lorsque sont en cause des droits et libertés spécifiques à la Constitution française, le juge national en assure lui-même le respect. L'annulation d'un acte de transposition au regard de l'un de ces droits ou libertés spécifiques constituerait un signal fort adressé aux pouvoirs publics pour, soit qu'ils engagent une révision de la Constitution afin de réduire ces spécificités, soit qu'ils demandent une renégociation de l'acte de droit dérivé ainsi reconnu indirectement contraire à la Constitution.

► Lire la décision

2. Par une seconde décision, rendue à la requête de M. Gardedieu, le Conseil d'État a précisé les conséquences qui s'attachent, en ce qui concerne la responsabilité de l'État, à la méconnaissance, par une loi, d'une convention internationale, et notamment de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).

Le Conseil d'État n'est pas juge de la loi ; mais il est le juge naturel de la responsabilité de l'État, y compris dans sa fonction de législateur.

Traditionnellement, cette responsabilité de l'État du fait des lois ne pouvait être engagée que dans le cas où une loi a rompu l'égalité des citoyens devant les charges publiques. Mais cette voie de droit a vocation à demeurer exceptionnelle : l'indemnisation des personnes qui ont subi un préjudice est en effet subordonnée à ce que, d'une part, la loi n'ait pas entendu exclure toute indemnisation, d'autre part, le préjudice en cause revête un caractère grave et spécial, c'est-à-dire affecte certaines personnes dans des conditions telles que soit manifestement rompue l'égalité des citoyens devant les charges qu'ils doivent normalement supporter dans l'intérêt général.

En revanche, jusqu'à présent, s'il était clair qu'un acte administratif méconnaissant une convention internationale est illégal et, par suite, constitutif d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'État, il n'avait jamais été expressément reconnu que, dans le cas où une loi méconnaît une convention internationale, l'État est, de ce seul fait, tenu de réparer les préjudices nés de cette méconnaissance. Le recours de M. Gardedieu a donné au Conseil d'État l'occasion d'affirmer que, compte tenu des obligations qui sont celles de l'État pour assurer le respect des conventions internationales par les autorités publiques, il est tenu de réparer l'ensemble des préjudices qui résultent de l'intervention d'une loi adoptée en méconnaissance des engagements internationaux de la France, et notamment du droit européen.

En l'espèce, M. Gardedieu avait demandé, devant le tribunal des affaires de sécurité sociale (TASS), à être déchargé de cotisations qu'il avait versées à la caisse de retraite des chirurgiens-dentistes, en raison de l'illégalité, constatée par le Conseil d'État, du décret qui prévoyait ces cotisations. Toutefois, une loi (dite pour ce motif « de validation ») avait validé les appels de cotisations effectués en application du décret, ce qui avait conduit la juridiction des affaires de sécurité sociale à rejeter les prétentions de M. Gardedieu. Celui-ci s'est alors tourné vers la justice administrative afin d'obtenir réparation du préjudice que lui avait causé l'intervention de cette loi de validation, dont il soutenait notamment qu'elle était contraire à l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui protège le droit au procès équitable.

Par sa décision du 8 février 2007, le Conseil d'État a effectivement constaté que la loi de validation en cause, qui ne reposait pas sur un impérieux motif d'intérêt général, comme l'exige la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, était contraire à l'article 6 de la Convention. Il a donc condamné l'État, en raison de cette méconnaissance de la Convention, à indemniser M. Gardedieu du préjudice qu'il avait subi du fait de l'intervention de la loi de validation, c'est-à-dire à lui verser le montant des cotisations dont, sans l'intervention de cette loi, il aurait pu obtenir le remboursement.

Cette décision contribue ainsi à renforcer l'obligation, pour l'ensemble des pouvoirs publics, de respecter les engagements internationaux de la France, notamment le droit européen des droits de l'homme, et, dès lors, à rendre plus effective la garantie des droits qui en résultent pour les citoyens.

► Lire la décision

[Retour en haut de page ▲](#)