

La question du principe de sécurité juridique

Présenté par Jean-Pierre Malili*
21-06-2018

Une nouvelle pierre à l'édifice jurisprudentiel avec le cas de l'arrêt du Conseil d'État, 18 mai 2018, CFDT Finances.

Serait-on sur une voie restrictive du contentieux administratif français ?

Par un arrêt Fédération des finances et des affaires économiques de la CFDT (CE, 18 mai 2018, n° 414583), le Conseil d'Etat a jugé que les vices de forme et de procédure n'étaient plus opérants lors de la contestation d'un acte réglementaire par voie d'exception ou lors du recours contre le refus d'abroger un tel acte.

Cette décision, motivée par la volonté de renforcer la prise en compte du principe de sécurité juridique, est révélatrice d'une sévérité atténuée du juge administratif vis-à-vis de l'administration. Elle suscite, en outre, des interrogations quant à sa combinaison avec certaines dispositions législatives.

« En s'accoutumant à négliger les anciens usages sous prétexte de faire mieux, on introduit souvent de grands maux pour en corriger de moindres ». [1].

Lors d'une conférence à la faculté de droit de l'Université de Poitiers en décembre 2017, Bernard Stirn, le Président de la Section du contentieux du Conseil d'Etat alors en exercice, s'exprimait sur les évolutions et perspectives de la juridiction administrative. Il s'interrogeait notamment sur la pertinence du maintien de la possibilité d'exciper indéfiniment des vices de forme et de procédure [2] à l'encontre d'un acte réglementaire [3].

Quelques jours avant son départ [4], M. Stirn aura réussi à ajouter une pierre à l'édifice jurisprudentiel du principe de sécurité juridique.

En effet, par une décision d'assemblée du 18 mai 2018, Fédération des finances et des affaires économiques de la CFDT [5], le Conseil d'Etat a jugé que lors de la contestation d'un acte réglementaire par voie d'exception ou lors du recours contre le refus d'abroger un tel acte, ne sont plus opérants les vices de forme et de procédure [6].

[1] Jean-Jacques Rousseau, Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes, 1755.

[2] Sur la distinction entre vice de forme et vice de procédure, voir Georges Vedel et Pierre Delvolvé, Droit administratif, tome 2, 12ème éd. PUF 1992, pp. 229 et 308 s.

[3] [Lien internet de l'enregistrement vidéo de la conférence de M. Stirn à l'Université de Poitiers du 6 décembre 2017.](#)

[4] M. Bernard Stirn est remplacé par M. Jean-Denis Combrexelle le 28 mai 2018 à la tête de la Section du Contentieux du Conseil d'Etat.

[5] CE, Ass., 18 mai 2018, Fédération des finances et des affaires économiques de la CFDT, (n°414583).

[6] CE, 18 mai 2018 (n° 141583) : « *les vices de forme et de procédure dont [un acte réglementaire] serait entaché ne peuvent être utilement invoqués que dans le cadre du recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'acte réglementaire lui-même et introduit avant l'expiration du délai de recours contentieux* »

Pour rappel, après l'expiration du délai de recours contentieux permettant de contester un acte réglementaire directement par voie d'action (qui est en principe de deux mois, art. R. 421-1 du Code de justice administrative), il est toujours possible de contester la légalité d'un tel acte indirectement, soit par la voie de l'exception d'illégalité à l'occasion d'un recours contre une décision qui trouve son fondement dans ledit acte ou a été prise pour l'application de cet acte réglementaire [7] ; soit encore en demandant à l'administration d'abroger un règlement illégal conformément à l'article L. 243-2 du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA) [8] et, en cas de refus (explicite ou implicite), en contestant cette décision de refus devant le juge administratif.

Une prise en compte croissante du principe de sécurité juridique en contentieux administratif.

Le principe de sécurité juridique a toujours été implicitement pris en considération par la jurisprudence du Conseil d'Etat. Le célèbre arrêt du Conseil d'Etat Dame Cachet de 1922 [9] conciliait déjà la nécessité de permettre à l'administration de retirer une décision dont elle s'aperçoit qu'elle est illégale et le souci d'assurer la sécurité juridique des décisions individuelles créatrices de droit. On assiste néanmoins depuis une quinzaine d'années à une prise en compte croissante et explicite de ce principe.

Après avoir permis au juge administratif de moduler les effets de l'annulation d'un acte administratif en 2004 [10], le Conseil d'Etat a élevé au rang de principe général du droit le principe de sécurité juridique [11] dans l'arrêt KPMG.

Par la décision Danthony de 2011 [12], le Conseil d'Etat a neutralisé les vices de forme et de procédure n'ayant pas influé sur le sens d'une décision administrative ou ne privant pas les intéressées d'une garantie.

Une évolution similaire a également eu lieu dans le contentieux contractuel : l'office du juge du contrat a été redéfini par le Conseil d'Etat afin de mieux prendre en compte l'impératif de stabilité des relations.

En 2016, par sa décision Czabaj [13], le Conseil d'Etat a réduit la durée durant laquelle les décisions individuelles mal notifiées [14] peuvent être contestées à un « délai raisonnable » qui a été fixé à un an en règle générale (sauf circonstances particulières dont se prévaudrait le requérant).

La décision Fédération des finances de la CFDT constitue la suite logique de cette évolution en limitant strictement dans le temps l'opérance des vices de forme et de procédure lors de la contestation d'un acte réglementaire devant le juge administratif.

[6] CE, 18 mai 2018 (n° 141583) : « *les vices de forme et de procédure dont [un acte réglementaire] serait entaché ne peuvent être utilement invoqués que dans le cadre du recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'acte réglementaire lui-même et introduit avant l'expiration du délai de recours contentieux* ».

[7] L'application de l'acte réglementaire déclaré illégal par le juge sera alors écartée du litige.

[8] Art. L. 243-2 du Code des relations entre le public et l'administration : « *L'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet, que cette situation existe depuis son édicition ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé* ».

[9] CE, 3 novembre 1922, Dame Cachet (n° 74010)

[10] CE, Ass., 11 mai 2004, Association AC ! et autres (n° 255886).

[11] CE, Ass., 24 mars 2006, Société KPMG et autres (n° 288460).

[12] CE, Ass., 23 décembre 2011, Danthony (n° 335033).

[13] CE, Ass., 13 juillet 2013, Czabaj (n° 387763).

[14] Décisions dont la notification ne comporte pas la mention des voies et délais de recours.

Un déséquilibre instauré au profit de l'administration.

Dans le communiqué relatif à l'arrêt Fédération des finances de la CFDT publié sur son site internet, la Haute juridiction administrative affirme que par cette décision, elle « *ajuste l'équilibre entre sécurité juridique et principe de légalité, dans le souci de renforcer la première* ».

Cependant, en neutralisant tout vice de forme ou de procédure invoqué lors d'un recours devant le juge administratif à l'encontre d'un acte réglementaire plus de deux mois après son édicton, sans distinguer selon sa gravité comme le prévoyaient les mécanismes de limitation de l'invocabilité des vices de forme et de procédure déjà existants [15] (cf. l'art. L. 600-1 du Code de l'urbanisme ; jurisprudence Danthony précitée), la Haute juridiction semble faire pencher la balance davantage du côté de la sécurité juridique, plutôt que d'instaurer un véritable équilibre entre ce dernier et le principe de légalité.

Un réel équilibre entre principe de légalité et principe de sécurité juridique aurait, en effet, consisté en la possibilité de continuer à pouvoir contester indéfiniment les vices de forme ou de procédure les plus graves, tout en limitant dans le temps la possibilité d'invoquer des vices véniels.

C'est ce qui avait conduit le législateur, concernant le mécanisme similaire de l'article L. 600-1 du Code de l'urbanisme, à exclure l'application de cet article en cas de méconnaissance substantielle ou la violation des règles de l'enquête publique sur les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales ou en cas d'absence du rapport de présentation ou des documents graphiques.

Comme le souligne le professeur Paul Cassia, « *la sécurité juridique, c'est d'abord pour l'administration l'obligation de respecter les prescriptions qui s'imposent à elle, y compris celles instituant des règles de forme et de procédure régissant le processus d'adoption d'un acte réglementaire* » [16].

La sécurité juridique n'existe que si le principe de légalité est respecté. La faible sécurité juridique s'observe d'ailleurs dans les régimes autoritaires où les lois et réglementations ne sont observées qu'aléatoirement.

Le meilleur moyen de garantir la sécurité juridique consiste à contraindre l'administration à mieux respecter les lois et règlements, et sanctionner leur transgression ; et non à inciter la puissance publique à ne pas les respecter.

Comme le relève le professeur Bertrand Seiller, il serait préférable de réduire les contraintes de légalité externe de l'administration, et que le juge en sanctionne systématiquement les transgressions, plutôt qu'il permette à l'administration de ne pas les respecter [17].

En effet, « *[Si] lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires, celles qu'on peut éluder affaiblissent la législation* » [18].

[15] L'article L. 600-1 du Code de l'urbanisme dispose que : « *L'illégalité pour vice de forme ou de procédure d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'une carte communale ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu ne peut être invoquée par voie d'exception, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause [...]* » sous réserve que cette illégalité ne consiste pas « soit [en] la méconnaissance substantielle ou la violation des règles de l'enquête publique sur les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales ; soit [en] l'absence du rapport de présentation ou des documents graphiques ».

[16] Paul Cassia, [Le Conseil d'Etat abime les principes de légalité et de sécurité juridique](#), 22 mai 2018, Médiapart.fr

[17] Bertrand Seiller, L'illégalité externe, bouc émissaire, AJDA 2012, p. 1609.

[18] Montesquieu, De l'Esprit des lois, 1748.

Cette décision illustre le changement de paradigme du Conseil d'Etat concernant le principe de sécurité juridique. Alors qu'autrefois sa prise en considération implicite se justifiait par la protection des administrés contre les agissements de l'administration, sa prise en compte contemporaine semble être guidée par la volonté d'une sévérité atténuée vis-à-vis de l'administration.

En effet, comme l'ont noté le professeur Paul Cassia [19], ou les professeurs Auby et Dero-Bugny [20] le principe de sécurité juridique « *est un instrument de protection contre l'instabilité du droit [qui] ne joue pas nécessairement en faveur des particuliers* ».

Des incertitudes tenant à la nature jurisprudentielle de la nouvelle règle.

Par cette décision, l'assemblée du contentieux suit, en partie, les propositions de la Section du rapport et des études du Conseil d'Etat qui préconisait, dans le rapport public de 2011 du Conseil d'Etat sur le thème de la participation des citoyens à la prise de décision publique, de limiter dans le temps les risques procéduraux liés aux consultations en introduisant un dispositif comparable à celui de l'article L. 600-1 du Code de l'urbanisme dans une loi-code avec une application différenciée selon les domaines et avec un délai qui préserverait le droit au recours [21].

La nature jurisprudentielle de cette évolution (alors que le rapport public de 2011 préconisait une évolution de nature législative) n'est pas sans poser des difficultés. En effet, certaines dispositions législatives limitant de manière différente que la décision CFDT l'invocabilité de vices de forme et de procédure à l'encontre d'actes réglementaires, cette nouvelle règle jurisprudentielle pourrait apparaître *contra legem*.

Comme évoqué supra, l'article L. 600-1 du Code de l'urbanisme prévoit que : « *L'illégalité pour vice de forme ou de procédure d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'une carte communale ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu ne peut être invoquée par voie d'exception, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause.[...]* » sous réserve que cette illégalité ne consiste pas « *soit [en] la méconnaissance substantielle ou la violation des règles de l'enquête publique sur les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales ; soit [en] l'absence du rapport de présentation ou des documents graphiques* ».

La règle dégagée par la décision Fédération des finances de la CFDT est, quant à elle, de portée générale et empêche d'invoquer les vices de forme et de procédure à l'encontre de tous les actes réglementaires (donc en principe également à l'encontre des documents d'urbanisme).

Alors *quid* de la situation où un requérant exciperait de l'illégalité d'un des documents d'urbanisme visés à l'article L. 600-1 du Code de l'urbanisme en invoquant un vice de procédure moins de six mois après la publication d'un plan local d'urbanisme ? De même qu'en serait-il s'il excipait, plusieurs années après la publication d'un plan local d'urbanisme, de l'illégalité des règles de l'enquête publique ?

[19] « *Le Conseil d'Etat, qui a refusé pendant des années de consacrer explicitement un principe de sécurité juridique, puis l'a reconnu en faveur des administrés, braque désormais ce principe contre eux* » in Paul Cassia, [Le Conseil d'Etat abime les principes de légalité et de sécurité juridique](#), 22 mai 2018, Médiapart.fr

[20] J.-B. Auby, D. Dero-Bugny, « *Les principes de sécurité juridique et de confiance légitime* », Droit administratif européen, Bruylant, Bruxelles, 2007.

[21] Proposition n°18 du rapport public de 2011 « Consulter autrement, participer effectivement » du Conseil d'Etat.

Le juge administratif sera face à une alternative : soit il choisira d'appliquer à tous les actes réglementaires la jurisprudence CFDT, se livrant alors à une interprétation *contra legem* de l'article L. 600-1 du Code de l'urbanisme ; soit il n'appliquera pas la jurisprudence CFDT pour les cas entrant dans le champ d'application de l'article L. 600-1 du Code de l'urbanisme, contrairement à ce qui a été jugé le 18 mai 2018.

On le voit, la solution qu'a donnée le Conseil d'Etat dans sa décision du 18 mai 2018 crée paradoxalement de nouvelles sources – au moins provisoires – d'insécurité juridique.

Cette jurisprudence risquerait également de permettre à l'administration de violer impunément la loi en mettant en place, pour les vices de forme et de procédure (dont on a montré qu'ils pouvaient avoir un caractère tel qu'ils remettent en cause la règle édictée par le règlement) une sorte de respect du principe de légalité « à durée limitée ».

En effet, l'alinéa 1 de l'article L. 243-2 du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA) dispose que « *L'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet, que cette situation existe depuis son édicition ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé* ». Cet article ne distingue pas entre les différentes formes d'illégalité, et ne prévoit comme exception que la cessation de cette illégalité.

Il serait tout à fait envisageable que, plus de deux mois après la publication d'un règlement, à l'occasion du recours exercé par un administré contre le refus d'abroger un tel acte pour lequel un vice de forme ou de procédure est allégué, l'administration argue qu'en effet elle aurait dû abroger l'acte réglementaire au moment où elle a été saisie par l'administré conformément à l'article L. 243-2 du CRPA, mais qu'au regard de la jurisprudence CFDT, cette carence ne peut plus être utilement soulevée par le demandeur...

A l'image de la décision Czabaj, ce nouveau renforcement prétorien de la prise en compte du principe de sécurité juridique est opéré de façon *contra legem*, et au profit de l'administration.

Peut-être serait-il plus sage que ce soit le législateur qui opère de telles évolutions, plutôt que le Conseil d'Etat qui est certes le ministre officieux de la juridiction administrative et le plus à même de connaître les problématiques du contentieux administratif, mais dont les décisions n'ont pas la même légitimité démocratique que celles du législateur.

**Jean-Pierre Malili est juriste stagiaire au Cabinet SK & PARTNER (groupe Sterr-Kölln & Partner), cabinet d'avocats d'affaires franco-allemand spécialisé dans le domaine des énergies renouvelables.*

N.B : la sécurité juridique a ainsi été définie par le Conseil d'Etat dans son [rapport public 2006](#) : « *Le principe de sécurité juridique implique que les citoyens soient, sans que cela appelle de leur part des efforts insurmontables, en mesure de déterminer ce qui est permis et ce qui est défendu par le droit applicable. Pour parvenir à ce résultat, les normes édictées doivent être claires et intelligibles, et ne pas être soumises, dans le temps, à des variations trop fréquentes, ni surtout imprévisibles* ».

Le Conseil d'Etat, qui rappelle qu'elle « *constitue l'un des fondements de l'Etat de droit* », dégage deux approches : l'une formelle, l'autre temporelle.

- La sécurité juridique est d'abord garantie par la **qualité de la loi**.

Cette dernière doit être normative, c'est-à-dire prescrire, interdire, sanctionner. Le rapport souligne à cet égard que « la loi non normative affaiblit la loi nécessaire en créant un doute sur l'effet réel de ses dispositions ». En outre, la norme doit être intelligible. « *L'intelligibilité implique la lisibilité autant que la clarté et la précision des énoncés ainsi que leur cohérence* », précise le Conseil d'Etat.

- La sécurité juridique dépend aussi de la **prévisibilité de la loi**.

Sans pour autant aboutir à un conservatisme excessif, « *le principe de sécurité juridique suppose que le droit soit prévisible et que les situations juridiques restent relativement stables* », explique le rapport. Il s'agit d'une part de la non-rétroactivité de la loi, et d'autre part de la protection des droits acquis et de la stabilité des situations juridiques.

Le principe de sécurité juridique constitue un principe général du droit communautaire depuis un arrêt *Bosch* du 6 avril 1962 de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE). En France, le Conseil constitutionnel reconnaît, dans une [décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999](#), une valeur constitutionnelle à l'objectif « d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ». Il réaffirme ce principe à l'occasion de l'examen de la loi de finances pour 2006 : dans sa [décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005](#), il censure une disposition relative au plafonnement global des avantages fiscaux, en raison de son excessive complexité, qu'aucun motif d'intérêt général ne suffit à justifier. Le Conseil d'Etat, qui en fait déjà application dans l'exercice de ses fonctions consultatives, consacre le principe de sécurité juridique dans une décision du 24 mars 2006 Société KPMG et autres. En matière judiciaire, la Cour de cassation prend également en compte les exigences découlant de ce principe.

(Documentation française, mis à jour le 22/05/2006)