

La sécurité juridique et la jurisprudence du conseil constitutionnel

I. Le problème de l'insécurité juridique dans la législation actuelle

a. La dégradation de la loi

- **Un phénomène d'inflation législative**

Le rapport public 2006 du Conseil d'Etat fait état de 10 500 lois et 120 000 décrets en vigueur en France en 2005 (Rapport précité, p. 239).

- **Une complexité accrue des textes adoptés**

- Superposition de régimes juridiques différents (exemple du bail). La complexité amène la complexité, par des lois « remèdes » dites de simplification qui s'ajoutent à la masse des textes.
- Caractère non intelligible des règles, spécialement dans le domaine fiscal et en droit du travail

→ **Conséquences** : obscurité de la loi, instabilité de la norme, inefficacité du droit, et insécurité juridique.

b. L'instabilité de la loi

- **La multiplication des lois de portée rétroactive**

- En matière fiscale ;
- En matière contractuelle : remise en cause de l'économie d'un contrat par une loi venant modifier le régime auquel il s'était conformé.

- **Les conséquences néfastes de cette instabilité juridique sur les entreprises**

- Maîtrise difficile de la réglementation par les entreprises, en particulier les PME : coût important du recours à des cabinets spécialisés ;
- Manque de prévisibilité des évolutions législatives ; frein à l'élaboration d'une stratégie ;
- Détérioration de l'attractivité et de l'efficacité économique du droit français par rapport à la Common Law.

II. La jurisprudence du Conseil constitutionnel

a. L'absence de principe constitutionnel de sécurité juridique

- **Absence de référence explicite à la sécurité juridique dans les textes constitutionnels.** La Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen énonce un principe de sûreté (article 2 et 7) et de garantie de droits (article 16).

- **Point de départ de la jurisprudence du Conseil** : refus de consécration d'un principe de sécurité juridique (décision du 29 décembre 1984, n° 84-184).
- **Constitutionnalisation progressive** de la « substance » de la sécurité juridique (selon les termes de Bertrand Mathieu).

«Le législateur a prévu que les dispositions prises localement sur le fondement d'une habilitation ne pourront être modifiées par une loi ou par un règlement ultérieurs que si ceux-ci le prévoient « expressément » ; cette précision, qui tend à assurer une meilleure sécurité juridique n'est pas contraire à la constitution ». (Décision du 15 février 2007 n° 2007-547).

b. Le développement de la jurisprudence du Conseil constitutionnel

- **Contrôle par le Conseil constitutionnel de la qualité de la loi**
 - *Consécration d'un objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi*

« 77. Considérant que l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration de 1789 et " la garantie des droits " requise par son article 16 ne seraient pas effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des règles qui leur sont applicables et si ces règles présentaient une complexité excessive au regard de l'aptitude de leurs destinataires à en mesurer utilement la portée ;

78. Considérant qu'en matière fiscale, la loi, lorsqu'elle atteint un niveau de complexité tel qu'elle devient inintelligible pour le citoyen, méconnaît en outre l'article 14 de la Déclaration de 1789 (décision du 29 décembre 2005, 2005-530).

- *les « neutrons législatifs », les lois interprétatives ou l'exigence de normativité de la loi.*

Le conseil exprime ainsi l'exigence de normativité qu'il assigne à la loi :
 « Sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative » (décision du 29 juillet 2004, n° 2004-500).

Première censure d'un de ces « neutrons législatifs » par la décision du 21 avril 2005, n°2005-512 : la disposition « l'objectif de l'école est la réussite de tous les élèves (...) » est « manifestement dépourvu[e] de portée normative ».

- **Contrôle par le Conseil constitutionnel de l'application de la loi dans le temps**
 - *Contrôle des lois applicables aux contrats en cours*

Ce sont les lois dérogeant expressément à la théorie selon laquelle la loi nouvelle n'a d'effets que sur les contrats passés postérieurement à son adoption.

Exemple de la loi de modernisation de la démocratie sociale du 20 août 2008. Le dispositif ratifié par l'assemblée prévoyait que les contrats conclus avant l'entrée en vigueur de la loi cesseraient de produire leurs effets.

Censure de cette disposition par le Conseil constitutionnel en raison notamment de l'ampleur de l'atteinte portée aux conventions en cours (décision du 7 août 2008 n° 2008-568).

○ *Contrôle des lois de portée rétroactive*

Le Conseil constitutionnel limite le principe de non rétroactivité à la loi pénale plus sévère. En toute autre matière, il pose une série de conditions à l'édiction d'une loi rétroactive (DC n° 2006-544 du 14 décembre 2006):

- Poursuite d'un but d'intérêt général suffisant (contrôle de proportionnalité),
- Respect des décisions de justice ayant force de chose jugée, et le principe de non rétroactivité des peines et des sanctions.
- Respect des règles et principes de valeur constitutionnelle.
- Définition stricte de la portée de la modification ou de la validation.

Exemple de contrôle de proportionnalité exercé par le Conseil constitutionnel : examen d'un motif d'intérêt général suffisant justifiant la mesure rétroactive.

- En matière fiscale (DC n°98-404 du 18 décembre 1998).
- En matière contractuelle : limitation de la rétroactivité fondée sur la liberté d'entreprendre (décision du 13 janvier 2003, n° 2002-465).

○ *Le contrôle des lois de validation législative*

Loi venant modifier l'issue d'un litige en cours, ou interrompant rétroactivement l'effet d'une décision de justice passée.

Exemple : censure d'un article de la loi de finances qui privait d'effet, pour le passé, un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes ainsi qu'une décision du Conseil d'état, sur le fondement du principe de la séparation des pouvoirs et de la garantie des droits (décision du 29 décembre 2005, 2005-531).

Appréciation de la portée du contrôle exercé par le Conseil constitutionnel : l'affaire des tableaux d'amortissement

Condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme pour atteinte aux biens et au procès équitable (arrêt Lecarpentier et autre c. France, 14 février 2006 ; arrêt Ducret c. France, 12 juin 2007), au motif qu'une loi, pourtant déclarée constitutionnelle (décision DC du 9 avril 1996) venait modifier d'issue de plusieurs litiges pendants.

III. Jurisprudence des autres juridictions suprêmes et exemples étrangers : comment assurer la sécurité juridique ?

a. **CJCE : double principe de sécurité juridique et de confiance légitime**

1. La sécurité juridique exige que les règles de droit soient claires, précises et prévisibles dans leurs effets (exemple : arrêt du 17 juillet 2008, n° C-347/06)
2. La confiance légitime, « *principe fondamental* » de l'Union européenne et corollaire de la sécurité juridique. Ce principe « *implique non pas l'intangibilité des situations juridiques mais le respect des droits acquis et des croyances que l'administration a fait naître chez les administrés* ». ¹

¹ Hélène Muscat, Le droit français de la responsabilité publique face au droit européen, L'Harmattan, 2001

b. **Consécration d'un principe de sécurité juridique dans la jurisprudence du Conseil d'Etat en vue de protéger les situations contractuelles en cours**

Arrêt KPMG, 24 mars 2006 : « *Considérant qu'indépendamment du respect de cette exigence, il incombe à l'autorité investie du pouvoir réglementaire d'édicter, pour des motifs de sécurité juridique, les mesures transitoires qu'implique, s'il y a lieu, une réglementation nouvelle.* »

c. **La Cour de cassation : limitation stricte des lois interprétatives et de validation**

Stricte application de la jurisprudence de la CEDH (arrêt Zielinski c/ France, 28 octobre 1999 et Arnolin c/ France, 9 janvier 2007) dans le cadre des lois de validation et des lois interprétatives: justification de l'ingérence législative uniquement dans le cas de l'impérieux motif d'intérêt général (Cass. Ch. soc. 13 juin 2007 et Cass. 3^{ème} Ch. civ. 19 mars 2008).

d. **Exemples étrangers**

3. Royaume-Uni : la Law commission met en évidence les lois tombées en désuétude qu'une loi « fourre-tout » abroge chaque année.
4. Allemagne : la sécurité juridique est un principe constitutionnel inscrit à l'article 20 de la Loi fondamentale. Cette notion est considérée comme une composante de l'état de droit, étroitement liée à la prescription et à la confiance légitime.