

Deuxième année de la Licence en droit ou en science politique

Cours de Monsieur le Professeur Olivier GOHIN

DROIT ADMINISTRATIF I – équipe 2 (2055)

PARTIEL Du 12 JANVIER 2017 (1^{er} semestre – 1^{ère} session)

Durée de l'épreuve : 3 heures

Documents autorisés : aucun

Les étudiants traiteront, au choix, l'un des deux sujets suivants :

Sujet I : Le droit administratif du temps de crise

Sujet II : A partir des deux documents suivants, établissez une note de synthèse sur le régime juridique applicable aux lois de validation en droit public français

1. Décision n° 80-2119 DC du 22 juillet 1980, *Validation d'actes administratifs*

Le Conseil constitutionnel,

Saisi, le 30 juin 1980, par MM Marcel Champeix et autres sénateurs et, le 4 juillet 1980, par MM Maurice Andrieux et autres députés dans les conditions prévues à l'article 61 (alinéa 2) de la Constitution, du texte de la loi portant validation d'actes administratifs, telle qu'elle a été adoptée par le Parlement ; (...)

1. Considérant que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel prononce, non la validation des dispositions du décret n° 77-679 du 29 juin 1977 relatives à la désignation des représentants du personnel au comité technique paritaire central des enseignants de statut universitaire annulées par une décision du Conseil d'État statuant au contentieux en date du 18 avril 1980, mais la validation des décrets pris après consultation dudit comité technique paritaire central ainsi que celle des actes réglementaires et non réglementaires pris sur la base de ces décrets ;

2. Considérant qu'il résulte des débats parlementaires que le législateur, avec l'assentiment du Gouvernement, a, par là, entendu préserver le fonctionnement continu du service public et le déroulement normal des carrières du personnel des conséquences d'éventuelles décisions contentieuses qui viendraient à annuler, comme ayant été prises sans consultation régulière du comité technique paritaire, les décrets visés par la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ainsi que d'autres éventuelles décisions contentieuses qui viendraient annuler des actes réglementaires ou non réglementaires pris sur la base de ces décrets ;

3. Considérant que, sauf en matière pénale, la loi peut comporter des dispositions rétroactives ; qu'il n'était donc pas interdit au législateur de valider, rétroactivement,

les décrets pris après consultation du comité technique paritaire central des personnels enseignants de statut universitaire institué par le décret du 29 juin 1977 ;

4. Considérant, de même, que la validation des décrets visés par la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a pour effet de rendre inopérant le grief selon lequel les actes réglementaires ou non réglementaires pris sur le fondement de ces textes auraient été dépourvus de base légale ; qu'ainsi le législateur était conduit à valider ces actes ;

5. Considérant que, selon les auteurs des deux saisines, les dispositions de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel comporteraient une intervention du législateur dans le fonctionnement de la justice et seraient contraires au principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs ; qu'en effet, cette loi serait de nature à entraîner le rejet de recours actuellement pendants devant la juridiction administrative ;

6. Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 64 de la Constitution en ce qui concerne l'autorité judiciaire et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République en ce qui concerne, depuis la loi du 24 mai 1872, la juridiction administrative, que l'indépendance des juridictions est garantie ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur ni le Gouvernement ; qu'ainsi, il n'appartient ni au législateur ni au Gouvernement de censurer les décisions des juridictions, d'adresser à celles-ci des injonctions et de se substituer à elles dans le jugement des litiges relevant de leur compétence ;

7. Mais considérant que ces principes de valeur constitutionnelle ne s'opposent pas à ce que, dans l'exercice de sa compétence et au besoin, sauf en matière pénale, par la voie de dispositions rétroactives, le législateur modifie les règles que le juge a mission d'appliquer ; qu'ainsi le fait que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel intervient dans une matière ayant donné lieu à des recours actuellement pendants n'est pas de nature à faire regarder cette loi comme non conforme à la Constitution ;

8. Considérant que les auteurs de l'une des saisines font valoir qu'en validant, fût-ce avec l'accord du Gouvernement, des actes administratifs ne relevant pas des matières réservées à la compétence du législateur, la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a méconnu les dispositions des articles 34 et 37 de la Constitution ;

9. Considérant que le législateur, compétent, aux termes de l'article 34 de la Constitution, pour fixer les règles concernant les garanties fondamentales, accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État avait, pour des raisons d'intérêt général, la faculté d'user de son pouvoir de prendre des dispositions rétroactives afin de régler, comme lui seul, en l'espèce, pouvait le faire, les situations nées de l'annulation du décret du 29 juin 1977 et, pour cela, de valider les décrets qui avaient été pris après consultation du comité technique paritaire central ainsi que les actes réglementaires ou non réglementaires pris sur leur base ;

10. Considérant, enfin, qu'il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office aucune autre question de conformité à la Constitution de la loi soumise à son examen,

Décide :

(Conformité)

2. Le régime juridique des validations juridiques : extrait de la note de synthèse du Service des études juridiques du Sénat (2005-2006) – 10 février 2006

(...)

Longtemps l'apanage du Conseil constitutionnel, la définition du régime juridique des validations législatives résulte également, depuis 1999, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (**n.b.**) et de celles du Conseil d'État et de la Cour de cassation par le biais du contrôle de conventionalité. Ces juridictions ont en effet été conduites à écarter certaines mesures de validation entrant en conflit avec le principe du procès équitable figurant au paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales^{3(*)}.

(...)

c) Le Conseil d'État (...)

Tant la Cour de cassation que le Conseil d'État ont récemment été conduits à écarter l'application de mesures législatives de validation en acceptant la possibilité de contester ces mesures devant le juge ordinaire, par voie d'exception, au regard des principes du procès équitable résultant de l'article 6 de la Convention européenne.

Après un arrêt d'assemblée, *Mme Lambert*, du 5 décembre 1997 jugeant de la validité d'une loi de validation au regard de la Convention européenne, le Conseil d'État a, pour la première fois, exercé sa censure en retenant la violation du droit à un procès équitable dans son arrêt *Tête* du 28 juillet 2000.

Il a ainsi considéré que l'État ne pouvait, sans méconnaître les stipulations de l'article 6 de la Convention européenne, « porter atteinte au droit de toute personne à un procès équitable en prenant, au cours d'un procès, des mesures législatives à portée rétroactive dont la conséquence est la validation de la disposition réglementaire objet du procès, sauf lorsque l'intervention de ces mesures est justifiée par des motifs d'intérêt général suffisants ». Jugeant en l'espèce que l'intérêt financier attaché à la validation par l'article 67 de la loi du 12 juillet 1999 du décret autorisant l'institution de la redevance susceptible d'être perçue par la communauté urbaine de Lyon pour l'utilisation du périphérique nord ne constituait pas un « intérêt général suffisant », le Conseil d'État a écarté l'application de cette mesure, après avoir observé, comme le fait la Cour de Strasbourg, que la loi de validation est intervenue postérieurement à l'introduction des requêtes.

L'adoption par la juridiction suprême de l'ordre administratif des critères définis par le juge européen s'est concrétisée, en 2004, par la substitution à la référence à l'existence d'un « intérêt général suffisant », que l'on trouve dans les décisions rendues par le Conseil constitutionnel, de la référence à la justification d'« impérieux motifs d'intérêt général ». Cette évolution résulte de plusieurs arrêts rendus le 23 juin 2004, qui reconnaissent que la validation inscrite à l'article 20 de la loi n° 2003-1199 du 18 décembre 2003 de financement

de la sécurité sociale pour 2004 est justifiée par d'impérieux motifs d'intérêt général dans la mesure où elle permet d'éviter « *de graves difficultés pratiques* » qui résulteraient « *d'un réexamen des droits de nombreux assurés sociaux* », tout en préservant « *l'équilibre des comptes de la sécurité sociale* ».

De la même façon, le juge administratif a considéré comme « *justifiée par d'impérieux motifs d'intérêt général* » la série de validations d'accords et de procédures relatifs à l'aménagement et à la réduction du temps de travail à France Télécom prévue par l'article 202 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, dans la mesure où ces validations éviteraient « *de graves difficultés pour la gestion du personnel, résultant en particulier d'une différence de traitement injustifiée entre les salariés de l'entreprise, selon qu'ils sont sous statut de droit public, ou sous statut de droit privé* » (CE, 7 juillet 2004, *Fédération des syndicats des autonomes PTT Midi-Pyrénées*).

Le Conseil d'Etat, dans son avis *M. Provin*, rendu par l'assemblée du contentieux, le 27 mai 2005, a dressé un bilan complet de la technique de contrôle qu'il retient pour examiner la compatibilité des lois de validation avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et l'article 1^{er} de son premier protocole additionnel, relatif au droit de propriété. Cet avis, après la convergence déjà largement engagée des jurisprudences du juge européen et de la haute juridiction administrative, marque de manière solennelle l'alignement presque complet (...) du Conseil d'Etat sur la position de la CEDH sur le contrôle des validations législatives au regard de l'article 6, paragraphe 1, précité.

Au contentieux, dans une affaire portant, comme l'avis *M. Provin*, sur l'ouverture aux hommes comme aux femmes ayant eu trois enfants du droit à l'entrée en jouissance immédiate de leur pension de retraite^{9(*)}, il a considéré que les dispositions rétroactives introduites par l'article 136 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004, « *intervenues pendant la durée des présentes procédures* » et ayant « *notamment pour objet d'influer sur leur issue* », méconnaissaient, « *en l'absence d'un motif impérieux d'intérêt général* », les dispositions de l'article 6 de la Convention. (...)

Notes :

n. b. CEDH, 28 octobre 1999, *Zielinski et Pradal c/France* : « *le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable consacrés par l'article 6 [de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales] s'opposent, sauf pour d'impérieux motifs d'intérêt général, à l'ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire du litige* ».

*** 3** Aux termes du §1 de l'article 6 « *toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle* ».

*** 9** CE, 26 septembre 2005, *M. A.*