Le Conseil d'Etat garantit la prévisibilité de la loi, pas celle de la jurisprudence judiciaire

Principes de sécurité juridique et de confiance légitime (Responsabilité
du fait des lois)

Johann Guiorguieff

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/864>

DOI : 10.4000/revdh.864

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Johann Guiorguieff, « Le Conseil d'Etat garantit la prévisibilité de la loi, pas celle de la jurisprudence judiciaire », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 22 août 2014, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/864> ; DOI : 10.4000/revdh.864

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

Tous droits réservés

Le Conseil d'Etat garantit la prévisibilité de la loi, pas celle de la jurisprudence judiciaire

Principes de sécurité juridique et de confiance légitime (Responsabilité du fait des lois)

Johann Guiorguieff

- 1 A l'origine de l'affaire examinée par le Conseil d'Etat se trouve une jurisprudence de la chambre sociale de la Cour de cassation portant sur le droit des licenciements collectifs¹. La Cour de cassation avait été amenée à préciser les critères de recours obligatoire à un plan social en interprétant la loi du 29 juillet 1992 introduisant l'article L. 321-1-2 devenu ensuite l'article L. 321-1-3 du code du travail². La Chambre sociale y énonçait qu'un employeur de plus de cinquante salariés qui proposait une modification substantielle de leur contrat de travail à plus de dix salariés, et par conséquent envisageait leur licenciement, se trouvait dans l'obligation d'établir un plan social. N'ayant pas respecté cette exigence, la société requérante s'était vue condamnée au versement de sommes de 920 606 euros au profit de certains de ses salariés ayant demandé l'annulation de la procédure de licenciement.
- 2 Toutefois, estimant que le non respect de ses obligations légales n'était pas dû à son manque de diligence, la société requérante demandait au juge administratif d'indemniser le préjudice qu'elle disait avoir subi du fait de la loi insuffisamment précise pour qu'elle ait pu éviter ces condamnations. En effet, ayant pris soin de procéder à des consultations juridiques préalables pour l'éclairer sur l'état du droit, elle considérait n'avoir pas été en position de pouvoir anticiper la solution rendue par la Cour de cassation et par conséquent d'avoir été lésée par l'imprévisibilité des obligations légales pesant sur l'employeur s'agissant de l'établissement d'un plan social.
- 3 La décision rendue le 23 juillet 2014 permet au Conseil d'Etat de conforter sa jurisprudence Gardedieu³ en admettant le droit à réparation d'une loi méconnaissant le principe de sécurité juridique et de confiance légitime du droit de l'Union européenne (1°

). Le Conseil d'Etat prend néanmoins garde de limiter la portée de cette responsabilité pour ne pas en faire une garantie contre l'aléa jurisprudentiel (2°).

1°/- Une jurisprudence Gardedieu confortée : La responsabilité en raison d'une loi méconnaissant le principe de sécurité juridique et de confiance légitime

- 4 Le Conseil d'Etat analyse en premier lieu son hypothèse la plus classique de responsabilité du fait des lois introduit par l'arrêt *La Fleurette*⁴. **Dans cette hypothèse, le juge se place sur le terrain de la rupture d'égalité devant les charges publiques pour justifier l'éventuelle indemnisation.** Le régime de la responsabilité sans faute qui s'applique exige alors que le requérant établisse qu'il a subi un préjudice anormal et spécial, c'est à dire, comme le rappelle ici le Conseil, un préjudice qui ne « puisse [...] être regardé comme une charge incombant normalement aux intéressés ». Dans cette affaire, le Conseil rejette sans surprise ce moyen à raison de l'absence de spécialité du dommage (cons. 4).
- 5 Le second moyen du requérant est plus longuement analysé par le Conseil. **Le requérant estime avoir droit à la réparation du préjudice subi en ce qu'il résulterait de la méconnaissance par l'Etat de ses engagements internationaux.** Plus précisément, la société faisait valoir que la loi relative aux licenciements collectifs violait les « principes de sécurité juridique et de confiance légitime et du droit à un procès équitable reconnus respectivement par le droit communautaire et le droit de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales » (cons. 5).
- 6 Sous l'influence des jurisprudences de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme, le Conseil d'Etat a procédé à la reconnaissance d'une responsabilité de l'Etat en cas de violation d'une norme internationale. En effet la Cour de Luxembourg⁵ comme la Cour européenne des droits de l'homme⁶ font **application du principe de général droit international selon lequel un Etat doit réparer les conséquences de la violation d'un traité international**⁷. Réaffirmant sa jurisprudence *Gardedieu* dans laquelle il se ralliait à ces positions⁸, le Conseil rappelle que la responsabilité de l'Etat du fait des lois est « également susceptible d'être engagée en raison des obligations qui sont les siennes pour assurer le respect des conventions internationales par les autorités publiques, pour réparer l'ensemble des préjudices qui résultent de l'intervention d'une loi adoptée en méconnaissance des engagements internationaux de la France [...] » (cons. 7).
- 7 La loi du 29 juillet 1992 intervenant dans un domaine régi par la directive 75/129/CEE du Conseil du 17 février 1975, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux licenciements collectifs, le juge examine l'éventuelle violation du droit de l'Union européenne. La présente affaire lui permet alors d'ajouter aux normes déjà reconnues comme susceptibles de fonder la responsabilité de l'Etat, « le respect des principes de sécurité juridique et de confiance légitime reconnus par le droit communautaire et, désormais, par le droit de l'Union européenne » (cons. 7). **Le Conseil d'Etat reconnaît donc explicitement la portée des principes généraux du droit de l'Union européenne dans la mise en œuvre de la responsabilité du fait des lois.** Cette solution illustre l'unification du droit de la responsabilité devant le Conseil d'Etat et la CJUE.
- 8 En plus de cette reconnaissance attendue, la présente décision permet de réaffirmer le cadre spécifique du régime de responsabilité mis en œuvre dans ce cas. En effet, celui-ci ne relève pas du régime de la responsabilité pour faute comme le rappelait d'ailleurs la

Cour administrative d'appel de Paris pour écarter le moyen soulevé par la société requérante. Pour accueillir sa recevabilité, le Conseil d'Etat juge que la cour a dénaturé les écritures de la société requérante.

- 9 **On notera alors qu'en prenant le soin de relever cette erreur, le Conseil ne manque pas de confirmer l'hypothèse selon laquelle ce régime de responsabilité n'est pas, contrairement au régime de responsabilité sans faute traditionnel, d'ordre public.** Le Conseil d'Etat confirme donc sa résolution à conserver un régime de responsabilité *sui generis* conformément aux souhaits exprimés par le commissaire du gouvernement Luc Derepas à l'occasion de ses conclusions rendues dans l'affaire *Gardedieu*. Par conséquent, alors que la faute n'est pas exigée, il n'est pas non plus attendu du requérant qu'il justifie d'un préjudice anormal et spécial. **La réparation se trouve directement liée à la reconnaissance de l'inconventionnalité de la loi.**

*

- 10 L'admission de la possibilité d'obtenir réparation de la méconnaissance des principes de sécurité et de confiance légitime du droit de l'Union européenne auprès du juge administratif constitue une importante avancée de la protection offerte aux justiciables face aux errements de l'activité législative. La société requérante n'entendait toutefois pas obtenir réparation du seul fait de l'existence ou même de l'application de la loi, mais plus précisément des condamnations résultant des décisions de justice rendues à son encontre sur le fondement de l'interprétation de la loi donnée par la Cour de cassation.

*

2°/- Le rejet d'un mécanisme de garantie de l'aléa jurisprudentiel par le mécanisme de responsabilité du fait des lois

- 11 Cette reconnaissance amène le Conseil d'Etat à se pencher plus précisément sur la demande de la société d'être indemnisée des conséquences de ses condamnations lors des procédures judiciaires l'ayant opposée à ses salariés. Celles-ci résultent selon elle de l'impossibilité de prévoir la jurisprudence adoptée par la Cour de cassation. Plus précisément, la société requérante fait valoir que les condamnations « *trouvaient leur origine dans le manque de clarté de l'article L. 321-1-3 du code du travail alors en vigueur* » (cons. 1).
- 12 Or, le manque de clarté des textes incriminés n'apparaît pas avec évidence. En fait, le résultat auquel le juge judiciaire était parvenu dans cette affaire induisait clairement un écart vis-à-vis de la lettre des textes⁹. **Compte tenu de ces circonstances, le Conseil d'Etat juge, après avoir rappelé le cadre législatif et la solution de la Cour de cassation, que « si la société requérante fait valoir qu'elle n'avait pas été en mesure d'anticiper l'interprétation donnée de ces dispositions par la Cour de cassation, elle critique ainsi non pas la loi elle-même mais la portée qui lui a été ultérieurement conférée par la jurisprudence »** (cons. 10). L'analyse de la situation le conduit donc à estimer que le

caractère imprévu de l'appréciation de la Cour de cassation tient de l'action du juge et non du manque de clarté de la loi.

- 13 S'agissant du régime de responsabilité de l'Etat à raison de la méconnaissance des engagements internationaux issu de la jurisprudence du Conseil d'Etat, sa mise en œuvre se limite aux situations résultant d'une contrariété de la loi *stricto sensu*. En toute logique, il ne revenait donc pas au Conseil d'Etat de réparer, sur ce fondement, un préjudice qui n'était pas dû au manque de prise en compte par le législateur d'un principe du droit de l'Union européenne. Le Conseil conclut donc que la société requérante n'était « *pas fondée à mettre en cause la responsabilité de l'Etat au motif que la loi aurait été adoptée en méconnaissance des principes dont elle se prévaut* » (cons. 10).
- 14 Le juge administratif ne fait alors que rappeler l'évidente dissociation des régimes de responsabilité des activités législatives et juridictionnelles. Cette circonstance implique nécessairement que la contrariété de l'état du droit avec l'engagement international soit imputable à l'activité législative même s'il n'est pas exigé de démontrer une faute. En ce qui concerne le principe de sécurité juridique et de confiance légitime, cette considération implique que l'imprévisibilité de la règle doit être directement le fait de la loi pour que ce régime de responsabilité puisse trouver à s'appliquer. La seule circonstance qu'une jurisprudence n'ait pas pu être anticipée par les justiciables n'implique pas automatiquement que le travail du législateur doive être considéré comme défaillant. **En refusant d'adopter ce raisonnement, le Conseil d'Etat veille à ne pas transformer ce nouveau régime de responsabilité en un instrument de garantie face aux aléas jurisprudentiels.**
- 15 **La sanction de la défaillance juridictionnelle est en effet possible mais s'appuie sur des mécanismes spécifiques.** Dans ce cadre, le régime de responsabilité s'avère moins favorable au justiciable. De fait, le Conseil d'Etat admet depuis longtemps que puisse être réparé le préjudice causé par l'adoption d'une décision de justice¹⁰. Toutefois, dans le cadre des principes du droit de l'Union européenne, il limite la mise en jeu de cette responsabilité aux « *cas où le contenu de la décision juridictionnelle est entaché d'une violation manifeste du droit [de l'Union européenne] ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers* »¹¹. S'agissant des juridictions judiciaires, la responsabilité de l'Etat peut être recherchée, conformément aux dispositions de l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire, en présence d'une faute lourde ou d'un déni de justice. La Cour de cassation définit une telle faute comme « *toute déficience caractérisée par un fait ou une série de faits traduisant l'incapacité du service public de la justice à remplir la mission dont il est investi* »¹².
- 16 **Cette plus grande limitation de la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat du fait des activités juridictionnelles en comparaison de l'activité législative trouve d'ailleurs appui sur la jurisprudence de la Cour de l'Union européenne.** En effet, cette dernière considère que pour actionner cette responsabilité, il est nécessaire « *que la règle de droit violée ait pour objet de conférer des droits aux particuliers, que la violation soit suffisamment caractérisée et qu'il existe un lien de causalité direct entre la violation de l'obligation qui incombe à l'Etat et le dommage subi par les personnes lésées* »¹³. Elle précise plus généralement que la responsabilité de l'Etat du fait d'une décision de justice ne devrait être engagée que dans « *le cas exceptionnel où le juge a méconnu de manière manifeste le droit applicable* » (*Idem*, pt 53)¹⁴.
- 17 **En rejetant l'extension du régime de responsabilité du fait des lois aux situations dans lesquelles le caractère imprévisible du droit applicable trouve son origine**

dans l'action du juge, le Conseil d'Etat préserve ces mécanismes spécifiques de tout empiétement. Il en résulte qu'en un tel cas, il appartient au requérant de faire valoir la violation manifeste du principe du droit de l'Union européenne devant les juridictions judiciaires¹⁵. En l'espèce, la société requérante avait bien pris soin de mettre en cause la responsabilité de l'Etat dans ce cadre en raison du caractère imprévisible de la jurisprudence adoptée. Toutefois, elle n'avait pas invoqué les principes du droit de l'Union européenne et le moyen tiré de la méconnaissance du principe de sécurité juridique reconnu par le droit de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme s'était révélé insuffisant à convaincre la Cour de cassation de faire droit à sa demande¹⁶.

*

* *

- 18 La précision de la protection accordée aux principes du droit de l'Union européenne mis en jeu dans cette affaire s'inscrit donc dans le respect de la jurisprudence de la CJUE. Elle permet de plus au Conseil d'Etat de réaffirmer le principe de la réparation des préjudices nés à raison de la contrariété de la loi vis-à-vis des engagements internationaux, et plus particulièrement des principes du droit de l'Union européenne, sans pour autant offrir aux justiciables une garantie totale face aux aléas de l'interprétation juridictionnelle de ces textes.

*

- 19 **CE, 1^e et 6^e SSR, 23 juillet 2014, *Société d'éditions et de protection route*, n° 354365, au Lebon**

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. Cass. soc., 3 déc. 1996, Sté Framatome connectors France et a. c/ Comité central d'entreprise Sté Framatome connectors France et a., n° 95-17352.
2. V. aujourd'hui les articles L. 1233-1 et s. du code du travail.
3. CE, Ass., 8 févr. 2007, Gardedieu, n° 279522, publié au recueil.
4. CE, Ass., 14 janvier 1938, Société anonyme des produits laitiers "La Fleurette", n° 51704, Lebon p. 25.

5. CJUE, 19 nov. 1991, Francovich et Bonifaci, Aff. C-6/90 et C-9/90, Rec. I-5357 ; et 5 mars 1996, Brasserie Pêcheur et Factortame III, Aff. C-46/93 et C-48/93, Rec. I-1029.
 6. Cour EDH, 31 oct. 1995, Papamichalopoulos et al. c/ Grèce, Req. 14556/89.
 7. Sentence arbitrale du 14 septembre 1872, *Affaire de l'Alabama, Etats-Unis c/ Royaume-Uni* et CPJI 13 septembre 1928, *Usine de Chorzow*, Série A, N° 17.
 8. Denys Simon, « La jurisprudence récente du Conseil d'État : le grand ralliement à l'Europe des juges ? », *Europe* 2007, étude 3.
 9. V. not. J. Barthélémy, « Modifications substantielles du contrat de travail et plan social », *JCP E* 1997, 916.
 10. CE, Ass. 29 déc. 1978, Darmont, n° 96004, au recueil.
 11. CE 18 juin 2008, Gestas, n° 295831, au recueil ; CE, 19 oct. 2011, Robert A., n° 343556.
 12. Cass. ass. plén., 23 févr. 2001, n° 99-16165 publié au bulletin.
 13. CJCE 30 sept. 2003, G. Köbler, aff. C-224/01, Rec. I-10239, pt 51.
 14. Sur la thématique de la responsabilité du fait des revirements de jurisprudence, v. : Cour EDH, 5^{ème} sect., 18 décembre 2008, Unédic c. France, Req. n° 20153/04 – ADL du 3 janvier 2009 par N. Hervieu ; Cour EDH, GC, 15 octobre 2009, Micallef c. Malte, Req. n° 17056/06 – ADL du 16 octobre 2009 par N. Hervieu ; Cour EDH, G.C. 20 octobre 2011, Nejdet şahin et Perihan şahin c. Turquie, Req. n° 13279/05 – ADL du 23 octobre 2011 par N. Hervieu.
 15. Sur la prise en compte de cette notion par la Cour, v. Cass. 1^{re} civ., 26 oct. 2011, n° 10-24.250, publié au bulletin et Cass. 1^{re} civ., 26 oct. 2011, n° 10-24.252.
 16. Cass. 1^{re} civ., 26 juin 2013, n° 12-20.009 portant non admission du pourvoi.
-

RÉSUMÉS

La décision du 23 juillet 2014 permet à la Haute juridiction administrative de préciser les contours du régime de responsabilité de l'Etat du fait des lois consacré par la jurisprudence Gardedieu. Le Conseil d'Etat avait consacré dans cette décision une nouvelle hypothèse de responsabilité en admettant de réparer le préjudice subi en raison de la contrariété d'une loi avec un engagement international de l'Etat. Le juge administratif appuie cette jurisprudence en reconnaissant que la violation des principes de sécurité et de confiance légitime du droit de l'Union européenne est susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat. Le Conseil d'Etat exclut toutefois que ce régime de responsabilité soit mis en œuvre pour réparer les violations imputables à l'action du juge.

AUTEUR

JOHANN GUIORGUEFF

Docteur en droit de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne