Décisions de non-renvoi de questions prioritaires de constitutionnalité (qpc)

Serge Slama

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/9432>

DOI : 10.4000/revdh.9432

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Serge Slama, « Décisions de non-renvoi de questions prioritaires de constitutionnalité (qpc) », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 29 septembre 2011, consulté le 04 février 2021. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/9432> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.9432>

Ce document a été généré automatiquement le 4 février 2021.

Tous droits réservés

Décisions de non-renvoi de questions prioritaires de constitutionnalité (qpc)

Serge Slama

1°/- QPC et « droit vivant » : le Conseil d'État interprète de sa propre impartialité en cas de refus de transmission d'une de ses interprétations

- ¹ Une juridiction de renvoi peut-elle être l'interprète de sa propre impartialité lorsqu'il s'agit de transmettre une question prioritaire de constitutionnalité mettant en cause la constitutionnalité de son interprétation jurisprudentielle d'une disposition législative ? Saisi de cette question au regard des articles 6 (droit au procès équitable) et 13 (droit au recours effectif) de CEDH, le Conseil d'État esquive, de manière critiquable, la difficulté en déclarant le moyen inopérant. Rappelons qu'adoptant la doctrine dite du « *droit vivant* », développée par la Cour constitutionnelle italienne à partir des années cinquante (v. Nicolas Maziau, « Brefs commentaires sur la doctrine du droit vivant dans le cadre du contrôle incident de constitutionnalité. Retour sur l'expérience italienne et possibilités d'évolutions en France », *Recueil Dalloz* 2011 p. 529 ; G. Zagrebelsky « La doctrine du droit vivant et la question de constitutionnalité », *Constitutions* 2010. 9.), le Conseil d'État (CE, 15 juillet 2010, *Compagnie agricole de la Crau*, n° 322419) et la Cour de cassation (Cass., civ. 3, 30 novembre 2010, *M. Jean-Louis L.*, n°10-16828) ont admis la possibilité de transmission d'une question de constitutionnalité portant sur leur propre interprétation d'une disposition législative. Il s'agit pour le Conseil constitutionnel d'un droit de tout justiciable de contester la constitutionnalité « de la portée effective qu'une interprétation jurisprudentielle constante confère à cette disposition » (Cons. constit., Déc. n° 2010-96 QPC du 4 février 2010, *M. Jean-Louis L.* ; Déc. n° 2010-39 QPC du 6 octobre 2010, *Mmes Isabelle D. et Isabelle B* – ADL du 10 octobre 2010). Par suite, il accepte de la

réinterpréter (Cons. constit., Déc. n° 2010-101 QPC du 11 février 2011, *Mme Monique P. et a.*) et même de la censurer (Cons. constit. Déc. n° 2010-52 QPC du 14 octobre 2010, *Compagnie agricole de la Crau*). Il est toutefois exigé qu'une telle interprétation jurisprudentielle ait été soumise à la cour suprême compétente (Cons. constit., Déc. n° 2011-120 QPC du 8 avril 2011 *M. Ismaël A.* – ADL du 9 mai 2011) et qu'il soit précisé la disposition législative en cause (Cass. 1^{re} civ., 27 septembre 2011, 11-13.488).

- 2 Si c'est, *a priori*, la première fois que le Conseil d'État a l'occasion de se prononcer sur cette question, il n'a pas échappé aux lecteurs des Lettres d'Actualités que le Palais royal a déjà refusé de transmettre une question de constitutionnalité mettant en cause sa propre partialité structurelle au regard de la double fonction - consultative et juridictionnelle - qu'il exerce (CE, 16 avril 2010, *Association Alcala*, n° 320667 – ADL du 23 avril 2010). Sera-t-on dès étonné que le juge « *le plus rusé* » (Agnès Roblot-Troizier, « Le non renvoi des questions prioritaires de constitutionnalité par le Conseil d'Etat. Vers la mutation du Conseil d'Etat en un juge constitutionnel de la loi », *RFDA*, 2011, p.69), que d'aucun ose même imaginer dans le rôle du « *truand* » de la QPC (Philippe Yolka, « Question prioritaire de constitutionnalité : Le Bon, la Brute et le Truand », *JCP A* 2011, act. 190), rejette en « tout état de cause » le moyen tiré de la violation des stipulations des articles 6 et 13 de CEDH dans ce cas de figure ? En guise de motivation de ce rejet pour inopérance, le Conseil d'Etat souligne que « *la circonstance que le Conseil d'Etat a, dans ses formations contentieuses, fixé sur certains points l'interprétation à donner des dispositions législatives en litige, ne fait pas obstacle à ce qu'il statue, ainsi que le lui prescrit l'article 61-1 de la Constitution, sur le bien-fondé du renvoi au Conseil constitutionnel de la question de constitutionnalité qu'ils soulèvent* ».
- 3 Dans la présente espèce, il était question de la conformité droit de propriété ou à la liberté contractuelle de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme sur les droits de préemption en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations d'aménagement de l'article L.300-1 de ce code. La QPC a été déposée devant le juge de cassation à l'occasion d'un pourvoi contre un arrêt (CAA de Versailles, 4 décembre 2008, n° 07VE01300) annulant un jugement du TA de Cergy-Pontoise et rejetant la demande d'annulation de la décision de préemption du 13 janvier 2004 portant sur le bien de la société. Compte tenu du caractère « *civil* » du droit de propriété, on conçoit mal comment l'article 6-1 CEDH ne serait pas applicable en l'espèce et ce d'autant plus que la remise en cause de l'interprétation jurisprudentielle donnée à cette disposition par le Conseil d'Etat est déterminante pour l'issue du procès. Or, la Cour européenne des droits de l'homme a très récemment estimé, à propos des questions préjudicielles devant la Cour de Luxembourg, qu'une procédure incidente « n'est (...) pas dénuée de lien avec l'article 6 § 1 de la Convention » car « lorsqu'un mécanisme de renvoi préjudiciel existe, le refus d'un juge interne de poser une question préjudicielle [peut], dans certaines circonstances, affecter l'équité de la procédure – même si ledit juge n'est pas appelé à se prononcer en dernière instance » et a exigé une motivation des refus de renvoi (Cour EDH, 2^e Sect. 20 septembre 2011, *Ullens De Schooten et Rezabek c. Belgique*, Req. n° 3989/07 et 38353/07, §59 – ADL du 20 septembre 2011). Plus largement, le juge européen reconnaît l'applicabilité des exigences conventionnelles, particulièrement celles de l'article 6§1, à la procédure devant une juridiction constitutionnelle (Cour EDH, G.C. 6 janvier 2011, *Paksas c. Lituanie*, Req. n° 34932/04 – ADL du 7 janvier 2011 ; Cour EDH, 1^e Sect. 26 juillet 2011, *Juričić c. Croatie*, Req. n° 58222/09 – ADL du 2

août 2011 ; Cour EDH, Ch. 21 octobre 1997, *Pierre-Bloch c. France*, Req. n° 24194/94 ; Cour EDH, Pl. 26 juin 1993, *Ruiz-Mateos c. Espagne*, Req. n° 12952/87).

4 Et, selon une interprétation récente du Conseil d'Etat, les collectivités titulaires du droit de préemption urbain de l'article 210-1 ne peuvent légalement exercer ce droit que si elles justifient, à la date à laquelle elles l'exercent, de la réalité du projet « *alors même que les caractéristiques précises de ce projet n'auraient pas été définies à cette date* », et « *si elles font apparaître la nature de ce projet dans la décision de préemption* » (CE 26 juillet 2011, *Société civile immobilière du Belvédère*, n°324767, au tables). Assumant son rôle de juge constitutionnel « *de droit commun* » (S-J. Liéber, D. Botteghi, « Le juge administratif, juge constitutionnel de droit commun ? », *AJDA* 2010 p. 1355 ; A. Lallet, X. Domino, « An I ap. QPC », *AJDA* 2011 p. 375), bien au-delà du seul caractère sérieux et nouveau de la question, le Conseil d'Etat écarte l'atteinte aux droits et libertés constitutionnels invoqués « au regard de cette exigence[jurisprudentielle rappelée précédemment] et des motifs d'intérêt général qui s'attachent à la réalisation des actions et opérations d'aménagement limitativement énumérées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ». Il estime aussi dénué de sérieux ou de caractère nouveau le grief d'incompétence négative lié à l'insuffisance de précision dans les articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme des conditions d'exercice du droit de préemption car il est énoncé « *de manière limitative la liste des objets auxquels les actions et les opérations d'aménagement envisagées doivent répondre pour justifier de l'exercice du droit de préemption à des fins d'intérêt général* » ce qui constitue, à ses yeux, des garanties suffisantes à la protection du droit de propriété et de la liberté contractuelle (v. Cons. constit., déc. n° 2010-33 du 22 septembre 2010, *Société Esso SAF – ADL* du 23 septembre 2010).

5 La position adoptée par le Conseil d'Etat n'est pas sans rappeler celle qui avait été la sienne lors de la remise en cause de l'intervention du commissaire du gouvernement à l'audience publique au regard du principe d'égalité des armes (CE, 29 juillet 1998, *Esclatine*) ou de sa double fonction consultative et contentieuse au regard du principe d'impartialité (CE Sect., 5 avril 1996, *Syndicat des avocats de France*). L'avenir dira si la Cour de Strasbourg sera une nouvelle fois le seul juge à véritablement trancher la question de l'impartialité du Conseil d'Etat dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles...

*

6 CE 12 septembre 2011, *M. et Mme A.*, N° 347444, au tables

2°/- Réinterprétation d'une disposition législative pour assurer sa conformité aux droits et libertés constitutionnels

7 Dans une décision rendue deux jours après la décision précédemment rapportée, le Conseil d'Etat donne, dans le cadre d'une QPC, une interprétation nouvelle à une disposition législative pour la vider de sa potentielle contrariété aux droits et libertés garantis par la Constitution. En l'espèce était en cause la constitutionnalité de l'article L. 123-3 et L.123-4 du Code rural dans leur rédaction applicable au litige (antérieure à la loi du 5 janvier 2006) sur les redistributions, par équivalence en valeur « de

productivité réelle », dans le cas où des propriétaires ne peuvent bénéficier de l'opération de remembrement, en raison de l'utilisation spéciale des immeubles. Or, le Conseil d'Etat avait interprété ces dispositions en excluant l'agriculture biologique de ce mécanisme en jugeant que l'utilisation d'un mode de culture biologique « ne saurait par elle-même, conférer à des parcelles le caractère de terrains à utilisation spéciale devant, sauf accord contraire, être réattribuées à leur propriétaire » (CE 23 juin 2004, *Michel X.*, n° 221115, au *Lebon*). Pour les requérants une telle interprétation méconnaissait le droit de propriété constitutionnellement garanti, notamment par l'article 2 de la DDHC, ainsi que les exigences de préservation et d'amélioration de l'environnement et le principe de conciliation posés aux articles 2 et 6 de la Charte de l'environnement.

8 C'est donc cette interprétation que le juge administratif suprême neutralise. Tout en rappelant sa jurisprudence précédente, il estime l'atteinte portée au droit de propriété non disproportionnée en estimant d'une part qu'« il peut être tenu compte de ce mode d'exploitation [biologique] et de la valeur culturelle spécifique qui en résulte lors du classement des terres que la commission communale d'aménagement foncier, doit (...) effectuer à l'intérieur de chaque nature de culture ». Il ajoute d'autre part que dans l'hypothèse où l'équivalence en valeur de productivité réelle n'a pu être obtenue, la commission « peut décider d'indemniser, par l'attribution d'une soulte en espèces, le propriétaire des terrains apportés dans lesquels sont incorporées des plus-values transitoires, lesquelles peuvent, le cas échéant, résulter des investissements réalisés pour convertir les terres à l'exploitation selon des méthodes biologiques ». Enfin il estime qu'il peut être tenu compte « des particularités de l'exploitation en agriculture biologique pour apprécier le respect de l'objectif d'amélioration des conditions d'exploitation ».

9 Il écarte par ailleurs l'atteinte par les dispositions en cause de l'article 2 de la Charte de l'environnement qui, en posant un devoir de toute personne de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement impose « à l'ensemble des personnes et notamment les pouvoirs publics et les autorités administratives une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de leur activité » (Cons. constit., Déc. n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, *M. Michel Z et autre* – ADL du 15 avril 2011). Il estime aussi qu'elles n'ont pas méconnu l'article 6 de cette même Charte car il appartient au législateur « de déterminer les modalités de mise en œuvre du principe de conciliation entre la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social » (CE, 17 mars 2010, *Alsace Nature*, n° 314114, au *tables*), ce qui n'a pas pour effet d'imposer au législateur « d'aménager la règle de l'équivalence en valeur de productivité réelle en prévoyant un traitement différencié des parcelles selon qu'elles sont exploitées de manière biologique ou conventionnelle ».

*

10 **CE 14 septembre 2011, M. Michel A., N° 348394, Publié au recueil Lebon**