

CONSEIL D'ETAT
12.10.2011 352987
CONTENTIEUX

REPUBLIQUE FRANCAISE
Ministère du travail, de l'emploi et de la santé

27

Q.P.C

SDAJC

12 OCT. 2011

**SOUS-DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES
ET DE LA GESTION DES CONNAISSANCES
BUREAU DU CONSEIL ET DE L'EXPERTISE JURIDIQUE**
DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIERES, JURIDIQUES ET DES SERVICES
14, avenue Duquesne - 75350 PARIS 07 SP

FAX : 01.40.56.65.21

Date 12/10/2011

EXPEDITEUR : Christine COMBE

Tél : 01.40.56.41.78

DESTINATAIRE: Conseil d'Etat - juffe
FAX: 01-40-20-80-08

Nombre de pages (y compris celle-ci): 5

observations QPC n°352987

10 eme

CONSEIL D'ETAT
12.10.2011 352987
CONTENTIEUX



Ministère de la Justice et des libertés
Ministère du travail, de l'emploi et de la santé

Secrétariat général
252M/DAC

Dossier suivi par : Jean-Christophe GRACIA
Tél. : 01 44 32 99 72

Paris, le 12 OCT 2011

Délégation aux affaires juridiques
Pôle droit public et droit constitutionnel
Affaire suivie par : Christine COMBE
tel : 01 40 56 41 78
fax : 01 40 56 64 82
Christine.COMBE@sante.gouv.fr

Le Garde des Sceaux, Ministre de la
Justice et des Libertés
Le Ministre du travail, de l'emploi
et de la santé

à

M. le Vice-Président du Conseil
d'Etat
Section Contentieux
1, place du Palais-Royal
75100 PARIS CEDEX 01

35

Objet : Instance n° 352987 – Question prioritaire de constitutionnalité posée par le
Mouvement Démocrate Sciences-Po

N/REF. :

Le 22 juillet 2011, M. Vincent Chauvet a adressé au Premier ministre depuis le site
<http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/crire> le message suivant : « Bonjour, Pourriez-
vous prendre le décret d'application de l'article 24 de la loi du 31 mars 2006 relatif au CV
anonyme, Cordialement, Vincent Chauvet, <http://www.modem-scpo.fr> ».

Le 23 septembre, M. Chauvet formait un recours pour excès de pouvoir au nom de
l'Association « Mouvement démocrate Sciences po » dont il est le président, contre le refus
implicite du Premier ministre d'édicter le décret d'application prévu par la loi du 31 mars
2006 sur l'égalité des chances et relatif à la mise en place du CV Anonyme. Il présentait le
même jour un mémoire distinct soulevant une question prioritaire de constitutionnalité contre
l'article L.111-1 du code de justice administrative.

Cette question prioritaire de constitutionnalité appelle de la part du garde des sceaux et
du ministre du travail, de l'emploi et de la santé les observations qui suivent.

A titre liminaire, la présente question prioritaire de constitutionnalité, qui est dirigée contre une jurisprudence sans rapport avec la disposition législative qu'elle entend contester, ne pourra qu'être écartée.

Aux termes de l'article 61-1 de la Constitution du 4 octobre 1958, issu de la révision du 23 juillet 2008, « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé. Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article. »

Il résulte des dispositions mêmes de cet article que seule une disposition législative peut faire l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité.

Si, dans sa décision n° 2010-39 QPC *Mmes Isabelle D. et Isabelle B.*, le Conseil constitutionnel a considéré que l'article 61-1 de la Constitution confère à tout justiciable « le droit de contester la constitutionnalité de la portée effective qu'une interprétation jurisprudentielle constante confère à cette disposition », ce droit ne saurait être mis en œuvre s'agissant d'une jurisprudence qui serait sans rapport avec la disposition législative que le requérant entend contester.

Au cas de la présente QPC, il est soutenu que l'appréciation faite par le Conseil d'Etat de l'intérêt à agir d'un requérant relèverait de l'interprétation faite par celui-ci de l'article L. 111-1 du code de justice administrative.

Le rappel des termes mêmes de cet article suffit pourtant à montrer que cette analyse ne saurait être retenue : « Le Conseil d'Etat est la juridiction administrative suprême. Il statue souverainement sur les recours en cassation dirigés contre les décisions rendues en dernier ressort par les diverses juridictions administratives ainsi que sur ceux dont il est saisi en qualité de juge de premier ressort ou de juge d'appel ».

Les dispositions de l'article L. 111-1 du code de justice administrative ne se rapportent ainsi nullement à l'intérêt à agir et la définition donnée par le Conseil d'Etat de l'intérêt à agir n'a jamais posé sur une interprétation de ces dispositions.

La présente question prioritaire de constitutionnalité pourra donc qu'être écartée.

A titre subsidiaire, la présente question prioritaire de constitutionnalité n'est ni nouvelle, ni sérieuse au sens de l'article 23-2 de la loi organique du 10 décembre 2009.

Dans son mémoire distinct présenté devant le Conseil d'Etat, le mouvement démocrate Sciences-Po invoque trois griefs d'inconstitutionnalité à l'encontre de la jurisprudence du Conseil d'Etat relative à l'intérêt à agir des justiciables.

A- Sur le grief tiré de l'atteinte au droit à un recours juridictionnel

Le requérant soutient qu'en restreignant l'intérêt à agir des justiciables, notamment lorsqu'ils contestent le refus implicite du Premier ministre de prendre les décrets d'application d'une loi, la jurisprudence du Conseil d'Etat peut avoir pour effet de priver de toute contestation certaines dispositions réglementaires, en méconnaissance du droit au recours qui résulte de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Un tel grief ne saurait convaincre.

Le Conseil constitutionnel rattache le principe du droit à un recours juridictionnel à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, en considérant « qu'il résulte de cette disposition qu'en principe il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction » (n° 96-373 DC du 9 avril 1996). Le droit à un recours juridictionnel effectif n'a donc nullement pour objet de permettre à tout citoyen ou toute association de saisir le juge lorsqu'ils ne sont pas directement intéressés. La reconnaissance de ce droit se limite à garantir à toute personne le droit d'exercer un recours contre une disposition qui porte une atteinte effective à l'un de ses droits. Comme l'indiquent les commentaires aux Cahiers de la décision n° 2011-138 QPC *Association Vivraviry*, le droit d'agir en justice ainsi reconnu n'est qu'une forme du droit de défendre ses propres intérêts.

La jurisprudence du Conseil d'Etat est parfaitement conforme à cette exigence en imposant à celui qui forme un recours contre un acte qu'il justifie d'un intérêt « suffisamment direct » pour contester cet acte. Elle apporte toutes les garanties nécessaires à l'effectivité du droit au recours qui est très largement admis. Ainsi l'intérêt à agir du contribuable local (CE, 29 mars 1901, *Sieur Casanova*) ou du téléspectateur (11 février 2010, *Borvo et autres*) sont-ils admis. Le fait que la requête de la seule personne qui aurait entendu demander l'annulation d'un décret soit rejetée pour défaut d'intérêt à agir ne signifie pas que ce décret ne peut faire l'objet d'aucun recours pour excès de pouvoir mais a simplement pour portée que la seule personne qui avait estimé pertinent de former une telle action n'est pas recevable à la former, ce qui est très différent.

Le refus d'ouvrir le prétoire de façon encore plus large, c'est-à-dire à toute personne qui en exprimerait le désir, trouve sa justification dans l'objectif à valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice. Comme le soulignait le président Chénot dans ses conclusions sur la décision *Sieur Giquel*, c'est en considération du « trouble qu'engendrerait dans le fonctionnement des juridictions comme dans la marche des juridictions une jurisprudence qui autoriserait n'importe qui à se pourvoir contre n'importe quoi ». Elle trouve également sa justification dans la nécessité de garantir la sécurité juridique, autre principe à valeur constitutionnelle (voir par exemple la décision n°2005-530 DC du 29 décembre 2005), de ceux dont les intérêts sont directement atteints par une mesure en évitant que des personnes qui ne seraient pas ou peu lésées par un acte puissent le remettre en cause alors que, même illégal, cet acte convient à ceux dont il affecte plus directement la situation. C'est ce qu'expose très clairement le président Théry dans l'extrait de ses conclusions sur l'affaire *Damasio*, cité par le mouvement requérant (p.9 de son mémoire QPC). Ce risque doit d'autant plus être évité pour tenir compte de la possibilité de demander à tout moment, c'est-à-dire sans condition de délai, l'abrogation de dispositions réglementaires illégales.

Bien que le moyen soit en tout état de cause inopérant dans le cadre de la présente question prioritaire de constitutionnalité, on peut observer que cette définition de l'intérêt à agir ne porte pas atteinte à l'article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui n'a ni pour objet ni pour effet d'ouvrir le prétoire du juge de façon illimitée. La Cour européenne des droits de l'homme a d'ailleurs expressément admis la possibilité d'opposer un défaut d'intérêt à agir dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice sans méconnaître l'article 6 (voir notamment la décision d'irrecevabilité 14 février 2006, *Féd. nat. des Familles de France c. France*, n° 63026/00).

B- Sur le grief tiré de l'atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et de clarté de la loi

Le mouvement démocrate Sciences-Po prétend ensuite que la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière d'intérêt à agir est contraire à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui résulte des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Toutefois, l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi ne peut, en lui-même, être invoqué à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité (n° 2010-4/17 QPC, *M. Alain C. et autre*).

Un tel grief ne pourra donc pas davantage prospérer.

C- Sur le grief tiré de l'incompétence négative du législateur

Le mouvement démocrate Sciences-Po prétend enfin que la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière d'intérêt à agir constitue un cas d'incompétence négative du législateur.

Il convient néanmoins de rappeler que la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où elle est de nature à affecter un droit ou une liberté que la Constitution garantit (n° 2010-5 QPC, *SNC Kimberly Clark*). Or, les requérants n'explicitent pas le droit auquel cette hypothétique incompétence négative porterait atteinte. Il a en outre déjà été démontré que les moyens tirés d'une atteinte au droit au recours ou à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et de clarté de la loi étaient inopérants ou non fondés.

En tout état de cause, l'absence de disposition législative définissant l'intérêt à agir, loin de constituer une forme d'incompétence négative du législateur n'est en réalité que le signe du choix de celui-ci de ne pas restreindre les conditions d'appréciation de cet intérêt. La loi n'intervient en effet dans ce domaine que lorsqu'elle entend restreindre l'intérêt à agir ou d'autres conditions de recevabilité dans des champs particuliers (p.ex. art. L.600-1-1 du code de l'urbanisme).

En l'absence de restriction spécialement voulue par le législateur, les contours de la notion d'intérêt à agir, qui résultent nécessairement de l'appréciation faite dans chaque cas particulier par le juge, ne peuvent par essence qu'être jurisprudentiels.

Le grief sera donc écarté.

*

Il résulte de ce qui précède qu'il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la constitutionnalité de l'article L. 111-1 du code de justice administrative.

Le chef du pôle droit public
et droit constitutionnel

Serge PICARD