

**LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL D'ETAT ET LE CONCEPT DE
SECURITE JURIDIQUE**

par M. Kamel FENNICHE
Président du Conseil constitutionnel

INTRODUCTION

Je commencerai par cette citation du Professeur Maurice Hauriou qui écrivait dans son précis de droit public:

"CHAQUE LOI EST UNE CHAUSSEE PUBLIQUE BIEN PAVEE, SUR LAQUELLE ON PEUT MARCHER AVEC ASSURANCE".

La sécurité juridique est un principe du droit qui a pour objectif de protéger les citoyens contre les effets secondaires néfastes du droit en particulier des incohérences ou la complexité des lois et règlements, ou leur changement trop fréquent.

Historiquement, ce principe né en Allemagne a trouvé sa reconnaissance internationale avec la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes dès 1962, dans l'arrêt Bosch du 6 avril 1962:

En 1981, cette même cour rendait l'arrêt Durbeck du 5 mai 1981 dans lequel elle évoquait le principe de confiance légitime proche de celui de sécurité juridique.

Quant au Conseil d'Etat français, il a procédé à un revirement de jurisprudence modifiant sa position antérieure en consacrant le principe de sécurité juridique au niveau du droit interne.

C'est donc un principe ancien reconvoqué face à l'inflation et l'instabilité normative comme le constate le rapport du Conseil d'Etat Français pour 1991.

"Quand la loi bavarde, le citoyen ne lui prête qu'une oreille distraite".

Le Président du Conseil constitutionnel français a été encore plus sévère dans son allocution lors des vœux présentés au Président de la République en janvier 2005 en pointant du doigt.

"La loi qui hésite tâtonne, bafouille".

La sécurité juridique s'appuie essentiellement sur les articles 2, 4, et 16, de la déclaration universelle des droits de l'homme.

Elle est en quelque sorte le corollaire du droit à un procès équitable, elle protège contre l'arbitraire et répond à l'aspiration sociale à la sécurité, faisant intervenir deux organismes, différents avant la promulgation de la loi et le Conseil d'Etat lors de l'élaboration de la loi intervenant à titre consultatif et au contentieux, le Conseil constitutionnel comme juge constitutionnel dans le but de préserver la sécurité juridique.

La sécurité juridique est une notion vague et polymorphe absente dans la Constitution algérienne et que la jurisprudence du Conseil d'Etat s'est indirectement référée pour asseoir les contraintes imposées au législateur dans la production des lois.

Le contrôle du juge constitutionnel et du juge administratif sur la loi s'est considérablement développé dans les années récentes.

Pour le Conseil constitutionnel, l'événement qui a activé le contrôle de constitutionnalité a été la révision constitutionnelle de 2008.

Pour le Conseil d'Etat, ce dernier, rend chaque année plusieurs avis au gouvernement et au contentieux plusieurs décisions tranchant des questions importantes de droit.

Cette évolution peut susciter des divergences dans l'interprétation des textes législatifs à éviter en souhaitant que les jurisprudences de ces deux institutions doivent converger.

1- LES MISSIONS DU CONSEIL D'ETAT

Cette haute juridiction intervient lors de l'élaboration de la loi en tant qu'organe consultatif pour le gouvernement et en tant que juridiction.

Les préoccupations du Conseil d'Etat lors de l'examen d'un projet de loi portent sur la qualité du droit, sur le respect de la hiérarchie des normes, de l'efficacité et de l'effectivité de son avis.

-L'effectivité du droit est son application concrète dans les faits.

-L'efficacité du droit est son aptitude à atteindre concrètement les objectifs qui lui ont été assignés, à savoir sur la société les effets escomptés plutôt que les effets pervers.

-Est effectif ce qui produit un effet et efficace ce qui produit l'effet attendu.

A- Le Conseil d'Etat veille à la qualité du droit

En vertu de l'article 119 de la Constitution les projets de loi sont délibérés en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat.

Dans cette procédure le Conseil d'Etat n'intervient pas comme juge administratif mais comme conseiller du gouvernement.

La mission du Conseil d'Etat lors de l'examen du projet peut être regroupé, en plusieurs catégories :

1- La qualité de la rédaction, le Conseil d'Etat veille à ce que le projet de loi soit rédigé dans une langue correcte compréhensible par le plus grand nombre de lecteurs possible.

La clarté de la loi est un élément essentiel de la sécurité juridique ; elle découle de l'article 122 de la Constitution algérienne.

Une disposition législative qui est incompréhensible et donc inapplicable.

2- Le texte doit être concis et sa décomposition en articles doit correspondre à la nature des questions traitées.

3- Le projet de loi doit contenir des dispositions normatives et non pas des déclarations sans effet juridique.

4- Le Conseil d'Etat vérifie que le texte proposé exprime sans ambiguïté les intentions du gouvernement.

5- Il s'efforce de prévoir et de prévenir les difficultés d'interprétation et d'application du texte.

B- Le respect de la hiérarchie des normes

Le Conseil d'Etat vérifie que le projet de loi n'est pas en contradiction avec des normes supérieures à la future loi.

Il s'efforce de soulever spontanément tous les problèmes juridiques posés par le texte.

- Le premier problème de hiérarchie concerne la constitutionnalité des lois pour vérifier que le projet de loi n'est pas contraire à la Constitution.
- 2ème problème de hiérarchie concerne la compatibilité du projet de loi avec les traités internationaux.
- 3ème problème de hiérarchie concerne la conformité des lois ordinaires aux lois organiques, une loi ordinaire ne peut méconnaître les dispositions d'une loi organique.

Article 115 de la Constitution.

C- L'efficacité de l'avis du Conseil d'Etat au gouvernement

Le gouvernement en vertu de l'article 119 de la Constitution n'est pas juridiquement lié par l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi.

Mais si l'objection du Conseil d'Etat concerne la compatibilité de la loi avec un traité ou une autre disposition de droit, cette objection est d'autant plus forte que le Conseil d'Etat statuant au contentieux comme juge administratif pourrait écarter la norme comme contraire.

Un exemple pour illustrer l'efficacité de l'objection à l'occasion de l'examen d'un projet de loi, qui contient une disposition qui fait revivre une prescription acquise.

Si le législateur fait fit de l'avis du Conseil d'Etat, au contentieux cette disposition sera écartée.

La notion d'efficacité recherchée par le Conseil d'Etat à l'occasion des projets de loi entretient avec celle de sécurité juridique des rapports beaucoup plus intéressants.

L'efficacité du droit et la préoccupation majeure des magistrats et sa capacité à atteindre les objectifs qui lui ont été assignés.

Le Conseil d'Etat s'efforce de prévenir les cas de discrimination.

Lors de la création de l'article 104 de la loi de finances de 2012 concernant les poursuites pénales, l'alinéa 2 de cet article tel que rédigé, ne répondait pas aux exigences de la procédure mise en œuvre pour la saisine de la commission des infractions fiscales qui limitait les plaintes à certains impôts à l'exception de celles portant sur les infractions relatives aux droits de garantie et droit de timbre, et d'autre part, cette procédure ne prévoyait pas de débat contradictoire devant la commission.

Le Conseil d'Etat a jugé cet alinéa discriminatoire en violation de l'article 29 de la Constitution du 28 novembre 1996, qui prévoit que les citoyens sont égaux devant la loi.

Le Conseil d'Etat avait émis un avis de revoir l'alinéa sus visé dans ses dispositions pour être conforme à la Constitution et étendre la procédure pénale à tous les impôts directs, de taxes sur la valeur ajoutée et autres taxes

sur le chiffre d'affaires de droit d'enregistrement de taxe de publicité foncière et de droit de timbre, et suggère que le contribuable soit avisé de la saisine de la commission pour lui permettre de lui communiquer les informations nécessaires, avant qu'elle ne se prononce.

2- LES IMPLICATIONS NOUVELLES DANS LE DROIT INTERNE

Il est souvent fait grief au droit fiscal algérien de ne pas garantir aux contribuables un degré suffisant de sécurité juridique et qui concerne la stabilité de la norme à ne pas confondre avec l'immobilisme.

A- L'amélioration de la qualité de la norme fiscale

La loi de finances de 2012 a introduit une procédure proche de celle connue à l'étranger sous l'appellation de "RULING".

Il s'agit du rescrit fiscal, prévu par l'article 174 bis de la loi de finances.

Ce dispositif offre un degré suffisant de sécurité juridique puisqu'il prévoit que l'administration ne pourra pas mettre en œuvre la procédure de répression à l'encontre des contribuables ayant consulté préalablement l'administration des impôts sur la portée d'un contrat ou d'une convention.

Le Conseil d'Etat, a toujours suggéré dans un but de sécurité juridique de rendre la loi fiscale plus facilement compréhensible pour les contribuables en raison du caractère technique des textes fiscaux qui peuvent être porteur de difficultés d'interprétation.

Le commentaire de la loi fiscale par l'administration est caractérisé par un abandon de ce détail qui nuit à son intelligibilité.

B- Rétroactivité et sécurité juridique

L'article 2 du code civil pose le principe selon lequel la loi ne dispose que pour l'avenir, mais il arrive que les lois de finances sont appliquées à l'année en cours.

Par exemple, le fait générateur de l'impôt est fixé pour l'impôt sur le revenu à l'expiration de l'année civile et pour l'impôt sur les sociétés à la clôture de l'exercice, qui s'opère en général le 31 décembre, il en résulte que la loi de finances pour l'année 2002 votée à la fin du mois de décembre 2001 s'applique en principe aux bénéfices réalisés pendant l'année 2001.

Ce phénomène parfois appelé petite rétroactivité de la loi de finances, et souvent critiqué lorsqu'elle est défavorable au contribuable.

Celui-ci peut en effet être gêné de ne pas savoir exactement à quel taux exact les opérations auxquelles il se livre seront taxées.

3- LE CONSEIL D'ETAT DANS SES ATTRIBUTIONS CONTENTIEUSES

La jurisprudence du Conseil d'Etat davantage centrée sur le respect du principe de sécurité juridique en reconnaissant au citoyen certains droits, ce principe n'est pas inconciliable avec le principe de l'égalité ; du fait que ce principe juridique a une valeur fondamentale non seulement à propos des sources du droit, mais encore quant au contenu même de la règle de droit, qui vise à protéger directement la sécurité juridique des citoyens contre les changements trop fréquents.

A- La reconnaissance au citoyen de ne pas voir sa situation bouleversée par un changement de jurisprudence

Ce faisant, le Conseil d'Etat exprime sa volonté dans un premier arrêt rendu sur le recours de l'appelant qui s'est référé à l'impératif de sécurité juridique.

Arrêt du 30 juillet 2012 n°63456.

Dans cette affaire l'appelant sollicitait l'annulation de l'acte de vente notarié enregistré et publié auprès de la conservation foncière en date du 24 juin 1964, portant acquisition d'une villa par X aux motifs que cette vente est intervenue contrairement aux dispositions du décret 62.03 du 23 octobre 1962 et de ce fait la vente de la villa est nulle et non avenue.

Le Conseil d'Etat considère que l'action en annulation d'un acte de vente nul ne saurait rester indéfiniment ouverte du fait que l'action en nullité se prescrit par 15 ans à partir de la conclusion du contrat.

Il souligne également que l'appelant à lui-même enregistré et publié l'acte de vente le rendant opposable aux tiers.

Que l'inertie d'agir de l'appelant à consolider et stabiliser une situation non conforme au droit certes, mais qu'il est difficile de remettre en cause 45 ans au-delà des délais prescrits par l'article 102 du code civil remettant ainsi une situation acquise au mépris du principe de sécurité juridique.

Qu'il échet de confirmer l'arrêt attaqué.

B- La limitation de la rétroactivité

C'est normalement en matière fiscale que le Conseil d'Etat a limité les possibilités de rétroactivité de la loi.

Dans une décision rendue le 8 novembre 2012, le nommé (Z) a saisi le tribunal d'un contentieux fiscal en vue de l'annulation du rôle le soumettant à l'I.R.G et à la T.A.P concernant les exercices 2005, 2006 et 2007.

Il résulte du dossier que le requérant dans le but d'exercer la profession de pharmacien a bénéficié d'une décision de l'agence nationale de soutien à l'emploi des jeunes en date du 8 aout 2004, suivie d'une seconde décision en 2005 lui octroyant une exonération en matière d'I.R.G et de T.A.P par application de l'ordonnance 96-31 du 30 décembre 1996 et ceci pour une période de trois années à compter de la date d'entrée en phase d'exploitation soit pour les années 2005, 2006 et 2007.

Que par rôle n°39.2008 l'administration fiscale qui avait explicitement donné son accord pour l'exécution des dites décisions d'exonération par lettre datée du 18 aout 2004, se rétracte et notifie au requérant le montant de l'I.R.G et de la T.A.P des exercices 2005, 2006 et 2007 au motif que son activité de pharmacien qualifiée d'activité d'achat, vente, figure parmi celles

ne pouvant pas bénéficier des exonérations prévues par l'ordonnance 01-03 conformément au décret exécutif n°08.2007 du 11 octobre 2007 fixant la liste des activités exclues du bénéfice des exonérations sus-indiquées.

Que le tribunal à bon droit et après avoir discuté les moyens soulevés par les parties et notamment celui de la non rétroactivité de la loi à annuler le rôle litigieux en considérant que les avantages octroyés au sieur (Z), concernant des années antérieures à la date de la promulgation du décret 08.2007 qui ne peut s'appliquer rétroactivement tel que prévu par l'article 02 du code civil.

C- La portée rétroactive de la décision judiciaire

C'est le cas de la décision qui se borne à préciser le sens d'une disposition législative puisqu'elle s'applique de plein droit à tout ce que les particuliers avaient pu faire sur la base et sur la foi de la jurisprudence.

L'arrêt rendu par la Cour Suprême illustre bien ce cas, la Haute Cour, reproche aux juges du fond d'avoir fait une mauvaise interprétation de l'article 211 du code de statut personnel qui ne contient que des dispositions générales et n'indique aucune procédure particulière pour révoquer la procuration faite par la mère à son fils.

Qu'en conséquence, la révocation de la donation faite devant notaire est régulière.

Peut-on considéré que cette jurisprudence a fait référence à l'impératif de sécurité juridique ou uniquement un effet déclaratif.

D- Sécurité juridique et l'atteinte à l'autorité de la chose jugée

Le Conseil d'Etat a franchi un pas supplémentaire dans sa décision du 16 novembre 2012 n°06679 à propos d'un logement ayant fait l'objet de plusieurs décisions juridictionnelles devenues définitives, la dernière en date rendue par la Cour Suprême du 12 mars 1990 ayant acquis l'autorité de la chose jugée et dont l'appelant remettait en cause, devant le juge

administratif, en mettant en cause le président de l'APC auteur de la décision de cession du logement.

Le Conseil d'Etat dit, d'une part, qu'il ne peut occulter une décision devenue définitive même rendue par une juridiction de droit commun, et que d'autre part, les droits du citoyen nés de décisions devenues définitives passées en force de chose jugée sont sauvegardées, et qu'on ne peut porter atteinte à l'autorité de la chose jugée, et par conséquence, rejette les prétentions de l'appelant .

E- Sécurité juridique et la protection limitée des droits acquis

Le Conseil d'Etat dans cette affaire rappelle que les actes acquis par fraude ne peuvent bénéficier d'une quelconque protection.

Les faits de l'espèce, la Dame X s'est présentée à la Wilaya de Constantine pour acquérir un local commercial en sa qualité d'artisane.

Le 16/09/1997 le Wali fait droit à sa demande, mais le 05/01/1998, il retire son premier arrêté au motif que la requérante est fonctionnaire, et n'est pas titulaire de la carte d'artisan.

Sur action de la Dame, la chambre administrative de la cour de Constantine annule l'arrêté du 25/01/1998 n°08 portant retrait du premier arrêté en date du 11/09/1997.

Elle soulevait comme moyen les droits acquis et notamment les aménagements effectués au local commercial.

Le Conseil d'Etat après examen des éléments du dossier, constate d'une part, que la Dame est bien fonctionnaire à l'institut de technologie de la santé détentrice d'une carte professionnelle n°150/656 et affiliée à la caisse de la sécurité sociale sous le numéro N°071/699, et d'autre part, non titulaire de la carte d'artisan.

Que par lettre en date du 18/11/1978 l'administration invitait la dame à produire les documents sus-énoncés, mais vainement.

Le Conseil d'Etat constate que les conditions qui ont présidé à l'édition de l'arrêté d'attribution ne sont plus satisfaites d'une part, que les locaux étaient destinés à une catégorie de personnes aux artisans d'autre part, que la Dame a dissimulé les faits et qu'en vertu de l'adage selon lequel (la fraude corrompt tout) ne saurait se prévaloir de droits acquis, la fraude commise par la Dame réside dans la fourniture de faux documents et de fausses informations consistant dans la dissimulation de fait, ce qui est le cas.

Que les premiers juges ont fait une mauvaise appréciation des faits que par conséquent, il y a lieu d'infirmier l'arrêt dont appel et de déclarer l'action non fondée.

F- Le développement de la jurisprudence du Conseil d'Etat

Il s'agit de la consécration d'un objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

L'égalité devant la loi énoncée par l'article 29 de la constitution du 28 novembre 1996 et la garantie des droits ne seraient pas effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des décisions du Conseil d'Etat et des règles qui leur sont applicables.

Aussi la base documentaire figure sur le site internet du Conseil d'Etat algérien a pour vocation d'informer le public des activités du Conseil.

Existent également les commentaires des décisions du Conseil qui sont publiées dans la revue semestrielle du Conseil d'Etat de sorte lorsqu'on lit la décision l'on comprend bien en tout cas beaucoup mieux.

CONCLUSION

Le principe de sécurité juridique répond au mouvement profond de complexité croissante du droit face au désordre du droit, il apparaît comme le dernier recours auquel s'accrochent les juges pour maintenir un semblant d'ordre et permettre au droit de remplir la mission qui est normalement la sienne.

On assiste dans beaucoup de pays à une prolifération des lois et des normes, cela crée un véritable maquis juridique, complexe, peu compréhensible, face auquel les citoyens se trouvent le plus souvent désemparés.

La réalisation du droit en général implique les rapports citoyens administration dans un contexte d'Etat de droit balbutiant et en cas de conflit, l'intervention des juridictions est le lieu privilégié d'insécurité juridique pour le monde des affaires.

D'autant que la notion juridique dans le cadre d'une mondialisation en marche a débordé la sphère strictement juridique pour embrasser la sphère économique.

C'est pourquoi le rôle du juge administratif en particulier devient aujourd'hui déterminant.