

LA SÉCURITÉ JURIDIQUE : UN CONCEPT EUROPÉEN MULTIFORME

Roseline MARILLER

Volume 110, Number 2, September 2008

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1045547ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1045547ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions Yvon Blais

ISSN

0035-2632 (print)

2369-6184 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

MARILLER, R. (2008). LA SÉCURITÉ JURIDIQUE : UN CONCEPT EUROPÉEN
MULTIFORME. *Revue du notariat*, 110(2), 463–480.
<https://doi.org/10.7202/1045547ar>

LA SÉCURITÉ JURIDIQUE : UN CONCEPT EUROPÉEN MULTIFORME

Roseline MARILLER*

I. LA CEDH ET LA SÉCURITÉ JURIDIQUE EN TANT QU'ÉLÉMENT D’AFFIRMATION DE LA PRÉÉMINENCE DU DROIT	469
A. L’accessibilité et la clarté du droit	470
B. La stabilité et la prévisibilité du droit	472
II. LA CJCE ET LA SÉCURITÉ JURIDIQUE EN TANT QUE PRINCIPE FONDATEUR.	474
A. La confiance légitime : corollaire de la sécurité juridique.	474
B. L’évocation du principe de sécurité juridique dans la jurisprudence de la CJCE	476
CONCLUSION	478

* Docteur en droit de l’Université Lyon III et de l’Université de Montréal.

Résumé

Le principe de sécurité juridique exige que les règles de droit des États membres de l'Union européenne soient accessibles et qu'elles fassent l'objet d'une formulation non équivoque afin que chacun puisse connaître ses droits et obligations d'une manière claire et précise.

Au niveau communautaire, le principe de sécurité juridique s'applique essentiellement dans trois domaines. Tout d'abord, il vise à garantir certains droits qui ont été définitivement acquis par des particuliers sous l'empire d'une réglementation spécifique. Le principe s'opposera donc à l'édiction de normes dotées d'une portée rétroactive. Ensuite, le principe de sécurité juridique intervient pour protéger son corollaire, le principe de confiance légitime qui a pour objet de protéger la confiance que les destinataires des règles juridiques peuvent avoir dans des situations établies sur la base de ces normes. Il s'agit donc de limiter les conséquences défavorables du changement de réglementation. Enfin, les juridictions européennes tentent de déterminer la portée de leurs décisions en modulant les effets.

La sécurité juridique est un besoin juridique élémentaire presque « animal »¹. La force du qualificatif témoigne de l'importance grandissante du concept de sécurité juridique. Le principe a été développé par la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) et la Cour de justice des communautés européennes (CJCE).

Son émergence dans les ordres juridiques nationaux répond à un besoin social croissant et auquel le droit ne répond plus toujours.

L'attention portée au principe de sécurité juridique en dehors du cadre communautaire se retrouve dans l'abondante littérature qui lui est consacrée. Ainsi, dans son rapport *Sécurité juridique et*

1. Jean CARBONNIER, *Flexible droit*, 9^e éd., Paris, L.G.D.J., 1998, p. 194.

complexité du droit de 2006², le Conseil d'État définit la sécurité juridique comme le fait « que les citoyens soient, sans que cela appelle de leur part des efforts insurmontables, en mesure de déterminer ce qui est permis et ce qui est défendu par le droit applicable. Pour parvenir à ce résultat, les normes édictées doivent être claires et intelligibles, et ne pas être soumises, dans le temps, à des variations trop fréquentes, ni surtout imprévisibles »³. Le Conseil d'État reprend là les critères de définition des jurisprudences communautaire et européenne⁴. Cependant, si l'on peut affirmer que la sécurité juridique s'opère par le droit et ses caractéristiques de clarté, de prévisibilité et d'accessibilité, on peut aussi ajouter qu'elle est aussi parfois menacée par le droit, notamment par la profusion des normes.

La profusion des normes et la complexité croissante qui en découle, source d'insécurité juridique, ont notamment des causes exogènes liées aux engagements internationaux des États membres : la construction européenne et le droit communautaire, d'une part, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et les conventions négociées au sein du Conseil de l'Europe, d'autre part. Ces engagements sont à la fois sources d'insécurité et garants de la sécurité juridique.

Les étapes de la construction européenne ont été marquées par une prolifération de normes. La primauté du droit communautaire sur le droit national découle, en France, des termes de l'article 88-1 de la Constitution⁵ et donc de l'existence d'un ordre juridique communautaire intégré à l'ordre juridique interne⁶ et distinct de l'ordre

2. CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public 2006 - Sécurité juridique et complexité du droit*, Paris, Documentation française, [En ligne] : <http://www.conseil-etat.fr/ce/rapport/pdf/dos_pres_2006.pdf>.

3. *Ibid.*, p. 281.

4. Le principe de sécurité juridique est reconnu depuis longtemps en droit communautaire et en droit européen conventionnel. L'une des premières mentions du principe de sécurité juridique a eu lieu dans le cadre de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). Cette ancienneté du principe et le cadre dans lequel il a été affirmé témoignent de l'importance du contexte européen pour la définition de la sécurité juridique. CJCE 12 juillet 1957, *Algera c. Assemblée commune*, aff. 7/56 et 3/57 à 7/57.

5. « La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences. »

6. CJCE 15 juillet 1964, *Costa c. ENEL*, aff. 6/64 : « A la différence des traités internationaux ordinaires, le traité de la CEE a institué un ordre juridique propre intégré au système juridique des États membres [...] et qui s'impose à leur juridiction. En instituant une Communauté de durée illimitée, dotée d'institutions propres, de la (à suivre...)

juridique international. Cette organisation juridique et cette superposition des ordres peuvent être source d'insécurité puisqu'elles ne rendent pas visible l'organisation institutionnelle française pour ses propres citoyens.

De plus, les impératifs de transposition du droit communautaire et d'adaptation des textes nationaux sont à l'origine d'un flux législatif et réglementaire important dans lequel les représentants nationaux n'ont parfois qu'une faible marge de manœuvre.

En effet, si la mise en œuvre des premières politiques communes reposait essentiellement sur des décisions directement applicables dans les ordres juridiques nationaux et n'entraînait donc pas de flux législatifs et réglementaires supplémentaires, le marché intérieur fut en revanche organisé par des directives, impliquant une transposition en droit national. Or, la méthode de transposition en vigueur en France repose sur la mise en conformité du droit national préexistant avec les objectifs des directives. Elle appelle donc des remaniements des dispositifs législatifs et réglementaires importants⁷, source de complexité se traduisant par une insécurité juridique.

Mais il existe un manque d'uniformité des méthodes de transposition puisque certains États membres se bornent à introduire en l'état dans leur ordre juridique les directives communautaires, superposant le texte de la directive et le droit national sans assurer la cohérence de ces dispositions. Cette solution n'est pas la plus satisfaisante en matière de sécurité juridique puisqu'elle ne permet pas la connaissance de l'état exact du droit par l'ensemble des usagers. Les règles adoptées par les institutions de l'Union doivent pou-

(...suite)

personnalité, de la capacité juridique, d'une capacité de représentation internationale et plus particulièrement de pouvoirs réels issus d'une limitation de compétence ou d'un transfert d'attributions des États à la Communauté, ceux-ci ont limité leurs droits souverains et ont créé ainsi un corps de droit applicable à leurs ressortissants et à eux-mêmes. »

7. Le nombre de directives adoptées chaque année était de 95 en 2005 soit un nombre sensiblement équivalent à celui des lois adoptées annuellement au niveau national. La transposition est opérée dans 30 à 40 % des cas par voie législative, les deux tiers restants étant transposés par voie réglementaire. Statistiques citées par M. Jean-Philippe Mochon, maître des requêtes au Conseil d'État, conseiller juridique du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), lors de son audition par la délégation pour l'Union européenne, le 19 décembre 2006, voir [En ligne] : <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0690:FR:NOT>>.

voir s'appliquer sur l'ensemble de son territoire et être claires et intelligibles afin de contribuer à la sécurité juridique et de permettre aux usagers de s'en prévaloir devant le juge. De plus, s'il existe un ordre juridique européen intégré à l'ordre national, le citoyen n'est-il pas en droit d'attendre que les décisions prises dans le cadre de cet ordre juridique soient les mêmes pour tous les États ?

Le droit communautaire originaire, composé des traités, des traités modificatifs, des actes d'adhésion et des protocoles annexés aux traités représente une masse croissante de normes, compte tenu à la fois des modifications institutionnelles intervenues en 1992, 1997, 2001 et qui se dessinent pour 2009 lorsque le traité de Lisbonne adopté le 13 décembre 2007 sera ratifié.

Conscientes du risque d'insécurité juridique entraîné par l'abondance de ces actes, les institutions communautaires essaient de trouver des solutions⁸. Ainsi, par l'Accord institutionnel du 9 octobre 2003 dit « Mieux légiférer »⁹, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont souscrit des engagements mutuels visant notamment à une meilleure coordination du processus législatif, à une meilleure prise en compte du principe de subsidiarité, à la promotion de modes de régulation alternatifs à l'adoption de règles de droit nouvelles, au développement de la pratique des études d'impact et à la conduite d'un chantier de simplification de la législation communautaire en vigueur. On a ainsi assisté à un développement substantiel des études d'impact dans l'application faite par la Commission de son monopole d'initiative.

Dans son programme d'action pour 2006, la Commission a assorti environ 85 de ses propositions législatives d'études d'impact approfondies. Cependant, on peut se demander si cette volonté de la Commission de mieux légiférer n'entraîne pas une complexité encore plus grande du processus en y ajoutant une étape supplémentaire.

8. L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) a en partie inspiré les réflexions de l'Union Européenne (UE) sur la qualité de la réglementation. Dans son rapport de 1997, l'OCDE a ainsi recommandé aux gouvernements « d'intégrer l'analyse d'impact de la réglementation dans la préparation, l'examen et la réforme des réglementations ». « L'analyse de l'impact de la réglementation, Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE », cité dans [En ligne] : <<http://www.oecd.org/dataoecd/45/54/38403713.pdf>>.

9. *Décision du Parlement européen sur la conclusion de l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission* (2003/2131 (ACI)), P5-TA (2003) 0426, *J.O.U.E.*, 31 mars 2004, C81E/84.

De plus, si cette intention est louable, il faut déplorer le fait que l'étude n'est pas, en général, déclinée à l'échelon national et qu'il est très difficile d'avoir une idée réelle de l'impact potentiel des mesures proposées par la Commission pour l'État membre. Il faudrait donc une réelle coordination entre les travaux des institutions communautaires et les travaux des institutions nationales afin de rendre effectives et efficientes les volontés de simplification d'élaboration des normes.

Il faut cependant souligner la prise de conscience, tant au niveau national que communautaire, de la trop grande profusion de normes juridiques en citant la mise en œuvre du programme de simplification législative de la Commission¹⁰ qui l'a conduit en 2006 à retirer une soixantaine de propositions législatives qu'elle estimait obsolètes ou caduques. En France, la Commission des lois de l'Assemblée nationale a ouvert un vaste chantier de simplification du droit¹¹ qui vise notamment à identifier les lois obsolètes ou trop complexes pour être appliquées.

Le droit communautaire et le droit européen dans une plus large acception ont contribué à une croissance du flux juridique alimentant l'insécurité juridique, mais ils sont aussi les gardiens de la sécurité juridique. Nous allons donc voir comment les différentes Cours européennes appliquent le principe de sécurité juridique. Nous étudierons dans un premier temps la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) puis dans un second temps celle de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE).

I. LA CEDH ET LA SÉCURITÉ JURIDIQUE EN TANT QU'ÉLÉMENT D'AFFIRMATION DE LA PRÉÉMINENCE DU DROIT

Depuis son arrêt *Marckx* du 13 juin 1979, la Cour européenne des droits de l'homme a fait de la sécurité juridique un élément central de sa jurisprudence en décidant que ce principe est « inhérent au droit de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales »¹². La sécurité juridique est

10. [En ligne] : <http://www.ec.europa.eu/governance/better_regulation/simplification_fr.htm>.

11. *Loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit*, J.O. 21 déc. 2007, p. 20639.

12. C.E.D.H. 13 juin 1979, *Marckx/Belgique*, série A/n° 31.

devenue l'un des éléments centraux de la jurisprudence de la CEDH, car il se rattache directement à un des principes généraux d'interprétation proclamé dans le Préambule de la CEDH : la « prééminence du droit »¹³.

La CEDH entend affirmer la prééminence du droit en combattant l'arbitraire. Pour cela, d'une part, elle censure toute ingérence qui ne serait pas légitime ou qui ne reposerait pas sur des éléments pertinents et suffisants. D'autre part, la CEDH veille à éviter des situations juridiques incertaines qui porteraient atteinte à la nature même des droits subjectifs en jeu.

Si l'on prend la sécurité juridique dans son aspect objectif, elle suppose d'une part que les actes normatifs soient intelligibles. Elle interdit, d'autre part, la rétroactivité des actes administratifs ou législatifs.

La sécurité juridique c'est donc à la fois savoir et prévoir. Savoir implique que la norme juridique soit accessible et claire (A). Prévoir suppose que cette norme soit stable et prévisible (B).

A. L'accessibilité et la clarté du droit

Les normes doivent obéir à des règles de publicité strictement définies que la CEDH a eu l'occasion de préciser dans une décision du 16 décembre 1992, *De Geouffre de la Pradelle c. France*¹⁴, relative aux règles françaises alors applicables aux décisions de publication de classement des sites¹⁵. Devant la CEDH, le requérant invoquait notamment le droit à être entendu par un tribunal et le droit à un recours effectif. La CEDH a relevé la complexité du droit positif fondée sur une multiplicité des modes de publicité et reconnu la violation de l'article 6§1 de la Convention. Elle a caractérisé le système de recours qui aurait dû permettre de « jouir d'une possibilité claire, concrète et effective de contester un acte administratif » et fait grief au régime français du délai contentieux tel qu'il avait été appliqué de ne pas présenter une cohérence et une clarté suffisantes. Or, l'accès au droit implique le droit d'agir en justice, reconnu comme droit fon-

13. [En ligne] : <<http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/086519A8-B57A-40F4-9E22-3E27564DBE86/0/FrenchFrançais.pdf>>.

14. C.E.D.H. 16 déc. 1992, *De Geouffre de la Pradelle c. France*, aff. 253B.

15. Dans cette affaire, le requérant qui était propriétaire d'un terrain contestait le décret qui classait ce terrain comme site pittoresque d'intérêt général. Son recours a été rejeté par le juge administratif national.

damental par la CEDH¹⁶. Une mise en œuvre stricte des mécanismes de publicité assure la sécurité juridique car le droit a besoin de lisibilité.

La prééminence du droit ne peut être assurée si ce droit n'est pas accessible. L'accessibilité de la loi permet l'effectivité de la garantie des droits. Par accessible, il ne faut pas seulement entendre repérable ou identifiable mais aussi intelligible. Il faut donc distinguer l'accès matériel à la règle¹⁷, c'est-à-dire la faculté des destinataires de la trouver, de la compréhension qu'ils pourraient en avoir.

D'une façon générale, une chose est intelligible si son sens peut être perçu par l'activité intellectuelle humaine. La loi est intelligible non pas parce qu'elle est parfaitement compréhensible par tous mais parce qu'elle n'est pas manifestement incompréhensible.

Dans sa décision du 28 mars 2000, *Baranowski c. Pologne*¹⁸, la Cour a affirmé que les exigences de clarté et de précision des normes sont une condition de l'impératif de sécurité juridique. Dans une décision du 26 avril 1979, *Sunday Times*, la CEDH avait déjà précisé qu'une « loi » devait être énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite et de prévoir les conséquences de nature à dériver d'un acte. Une norme qui ne répondrait pas à de telles exigences de clarté et de précision ne pourrait être qualifiée de loi.

Ainsi, dans le domaine de la privation de liberté, toute infraction doit être clairement définie par la loi, à partir du libellé même de cette loi mais aussi, au besoin, à l'aide de son interprétation par les tribunaux. L'exigence de précision et de clarté entraîne que les conditions de la privation de liberté en vertu du droit interne soient clairement définies et que la loi elle-même soit prévisible dans son application, de façon à ce que toute personne puisse savoir quels actes ou omissions engagent sa responsabilité.

La connaissance doit elle-même être un droit permettant la garantie de l'effectivité des prérogatives attribuées à chacun par le

16. C.E.D.H. 21 fév. 1975, *Golder Royaume-Uni*, Série A, n° 18.

17. Pascale DEUMIER, « La publication de la loi et le mythe de sa connaissance », *Petites affiches* 2000 (6 mars).6, n° 46.

18. [En ligne] : <<http://www.echr.coe.int/Fr/Press/2000/May/Mar/BARANOWSKI%20arret%20fpresse.htm>>.

droit objectif. Les droits subjectifs doivent dès lors être connus pour être mis en œuvre¹⁹.

Si la loi n'est pas intelligible, il n'y a plus à proprement parler de loi²⁰. La CEDH, dans ses arrêts *Kruslin c. France et Huwig* du 24 avril 1990²¹, affirme que la notion de loi implique qu'elle soit accessible et prévisible, la notion de prévisibilité pouvant se rapporter à l'intelligibilité puisque celle-ci est la condition de celle-là.

B. La stabilité et la prévisibilité du droit

Pour les règles relatives à la stabilité et la prévisibilité du droit, la CEDH examine deux points. D'une part, elle limite la possibilité de rétroactivité des lois civiles aux hypothèses où celle-ci est justifiée par un intérêt public. D'autre part, la stabilité de la norme impose un contrôle drastique de la technique des validations législatives puisque l'objectif de la sécurité juridique vise l'amélioration de la loi, en favorisant le contrôle de ses outrances comme les lois de validation²².

Ainsi, par un arrêt du 9 décembre 1994, *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreatis c. Grèce*, la CEDH a jugé que « le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable par l'article 6 s'opposent à toute ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire d'un litige. La conformité de la loi de validation à l'article 6 est subordonnée à la triple condition du caractère non définitif de la procédure juridictionnelle, de la proportionnalité de l'atteinte au droit d'accès à un tribunal et de l'existence d'un motif d'intérêt général impérieux »²³.

Une loi de validation peut donc intervenir sans rompre l'égalité des armes, au regard de l'article 6-1, soit avant le commencement

19. C'est cette manière de raisonner que fait sienne le Conseil constitutionnel dans une conception dominée par l'idée que les « incertitudes du droit objectif rejaillissent sur les droits subjectifs », J. CARBONNIER, *op. cit.*, note 1.

20. Marie-Anne FRISON-ROCHE et William BARANES, « Le principe constitutionnel de l'accessibilité et de l'intelligibilité », D. 2000.361.

21. Dans Vincent BERGER, *Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, 5^e éd., Paris, Dalloz, 1996, nos 140 et 141, p. 380-383.

22. Nicolas MOLFESSIS, « Les illusions de la codification à droit constant et la sécurité juridique », *Rev. trim. dr. civ.* 2000.186.

23. C.E.D.H. 9 déc. 1994, *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis c. Grèce*, aff. 301-B.

d'un procès soit après la fin de celui-ci à la condition toutefois qu'elle ne fasse pas obstacle à l'exécution de la décision de justice²⁴. Seule méconnaît le droit au respect à un procès équitable la loi de validation qui intervient sur une procédure juridictionnelle en cours²⁵.

Le critère de l'impérieux motif d'intérêt général a, quant à lui, été affirmé dans l'arrêt CEDH 28 octobre 1999 *Zielinski et Pradal c. France*²⁶ par lequel la Cour a condamné la France pour avoir abusé des validations législatives. En l'espèce, le contrôle de la CEDH a porté non seulement sur le contenu de la loi de validation mais également sur « la méthode et le moment de son adoption ». La Cour examine d'une part l'existence d'un motif d'intérêt général de nature à justifier une entorse à l'égalité des armes, et, d'autre part, sur le nécessaire respect d'un ensemble de conditions comme la prévisibilité et le moment de l'intervention²⁷.

Si l'intervention du législateur par les lois de validations ne peut être systématique sauf à créer une véritable incertitude juridique²⁸, il faut noter toutefois que la loi de validation est aussi l'expression de la toute puissance de la loi, qui reflète l'évolution sociale et sociétale. Faire prévaloir la sécurité juridique, en limitant à l'excès les lois de validation serait accorder trop d'importance à la jurisprudence au détriment de la loi et méconnaîtrait l'ordre des sources du droit. Pour cette raison, leur censure reste encore l'exception²⁹.

Cependant, tout comme la CEDH, la CJCE limite aussi le recours aux validations législatives mettant en avant le besoin de prévisibilité du droit.

24. C.E.D.H. 20 juil. 2000, *Antonetto c. Italie*, n° 15918/89 (Sect. 2).

25. C.E.D.H. 23 fév. 1999, *Giuliano Preda et Raniero Dardari c. Italie*, nos 28160/95 et 28382/95.

26. C.E.D.H. 28 oct. 1999, *Zielinski et Pradal c. France*, nos 24846/94 et 34165/96 à 34173/96.

27. Jean-Pierre MARGUENAUD, « De l'influence de l'article 6§1 de la Convention européenne des droits de l'homme sur l'application des lois rétroactives validées par le Conseil constitutionnel », *Rev. trim. dr. civ.* 2000.436.

28. Bertrand MATHIEU, « Le juge et la sécurité juridique : vues du Palais Royal et du quai de l'Horloge », *D.* 2000.1603.

29. Nicolas MOLFESSIS, « La sécurité juridique et la fonction normative de la loi », *Rev. trim. dr. civ.* 2000.670.

II. LA CJCE ET LA SÉCURITÉ JURIDIQUE EN TANT QUE PRINCIPLE FONDATEUR

Apparu dans la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes avec l'arrêt *Algera* du 12 juillet 1957³⁰, le concept de sécurité juridique a, par la suite, été formellement consacré dans un arrêt du 5 juin 1973, *Commission c. Conseil*³¹, confirmé par une décision du 3 mai 1978, *Töpfer c. Commission*³² puis promu comme « principe fondamental de la Communauté » par la décision du 5 mai 1981, *Dürbeck*³³.

Dès sa première évocation dans l'arrêt *Algera*, le principe de sécurité juridique est associé à celui de confiance légitime. Ces deux notions sont pourtant distinctes (A). La CJCE invoque souvent ces deux concepts mais fait aussi une place spécifique à la sécurité juridique dans sa jurisprudence (B).

A. La confiance légitime : corollaire de la sécurité juridique

Dans l'arrêt *Tagaras*³⁴ du 7 février 1991, la CJCE définit le principe de sécurité juridique comme le fait que « tout acte de l'administration produisant des effets juridiques soit clair, précis et porté à la connaissance de l'intéressé de telle manière que celui-ci puisse connaître avec certitude le moment à partir duquel cet acte existe et commence à produire ses effets juridiques, notamment au regard des délais de recours ».

La confiance légitime suppose quant à lui que chaque administré puisse connaître ses droits et obligations, sans être trompé par une modification des règles de droit³⁵. C'est parce que l'on se place du côté du justiciable que le principe de confiance légitime constitue l'aspect subjectif de la sécurité juridique³⁶.

30. C.J.C.E. 12 juil. 1957, *Algera c. Assemblée commune de la CECA*, aff. 7/56.

31. C.J.C.E. 5 juin 1973, *Commission c. Conseil*, aff. 81/72.

32. C.J.C.E. 3 mai 1978, *Töpfer c. Commission*, aff. 112/77.

33. C.J.C.E. 5 mai 1981, *Dürbeck c. Hauptzollamt Frankfurt Am Main-Flughafen*, aff. 112/80.

34. C.J.C.E. 7 fév. 1991, *Tagaras*, aff. 18/89, [En ligne] : <http://curia.europa.eu/en/coopju/aperçu_reflets/common/recdoc/notes/notes_vol2_89-2002.pdf>.

35. Jean-Pierre PUISSOCHET, « Vous avez dit confiance légitime ? », dans *L'État de droit : Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris, Dalloz, 1996, p. 581.

36. Paul CASSIA, « La sécurité juridique, un «nouveau» principe général du droit aux multiples facettes », D. 2006.1190.

C'est aussi parce que l'on se place du côté du destinataire de la norme que la confiance légitime ouvre la voie à l'idée de droits subjectifs.

Le principe de confiance légitime s'applique notamment pour protéger les droits acquis par les particuliers et ainsi encadrer les possibilités de retrait des décisions administratives individuelles. Le retrait des actes illégaux n'est autorisé que s'il intervient dans un délai raisonnable et si l'institution dont il émane tient suffisamment compte de la mesure dans laquelle le destinataire de l'acte a éventuellement pu se fier à la légalité de celui-ci, ainsi que la Cour l'a expressément affirmé dans l'arrêt *Conorzio cooperative d'Abruzzo c. Commission* du 26 février 1987³⁷.

Le principe de sécurité juridique exige un respect de la norme juridique ainsi qu'une stabilité de celle-ci, une détermination claire et précise des délais de recours³⁸, ou de mise en œuvre de prescriptions ou de forclusions répondant à l'exigence de stabilité des situations juridiques. Ainsi, la rétroactivité des actes peut-elle être censurée.

Mais le principe de sécurité juridique ne progresse qu'en raison des atteintes croissantes qui lui sont portées qu'il s'agisse de l'inflation des lois, des lois non intelligibles ou non accessibles, de la multiplication des revirements de jurisprudence.

La jurisprudence a un rôle à jouer au service d'une meilleure sécurité juridique. De trop nombreux revirements peuvent conduire à l'insécurité juridique. Mais affirmer que seule une jurisprudence constante serait un gage de sécurité juridique conduirait à être enfermé dans un système ne permettant pas de s'adapter aux évolutions administratives, sociétales, économiques...³⁹ Toutefois, le juge doit limiter les inconvénients inhérents aux revirements de jurisprudence. Ainsi, la CJCE opère des revirements pour l'avenir dont l'effet rétroactif est en partie neutralisé⁴⁰.

37. C.J.C.E. 26 fév. 1987, *Conorzio Cooperative d'Abruzzo c. Commission*, aff. 15/85.

38. C.J.C.E. 26 mai 1982, *Allemagne c. Commission*, aff. 44/81.

39. Bernard PACTEAU, « La sécurité juridique, un principe qui nous manque », A.J.D.A. 1995.152 et s., n°151.

40. C.J.C.E. 15 juin 1978, *Gabrielle Defrenne c. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*, aff. 149/77, *Rec.*, p. 1365. La Cour reconnaît aux femmes un droit à l'égalité de rémunération mais compte tenu du nombre potentiel de (à suivre...)

L'instauration d'un droit transitoire des revirements de jurisprudence, censé faire droit à la sécurité juridique, affirmerait l'imperium de la jurisprudence. Accorder une trop grande place au principe de sécurité juridique conduirait alors à « une mutation de notre système des sources »⁴¹.

Le développement de la sécurité juridique s'inscrit donc en réaction contre « les dérèglements du système juridique »⁴².

On peut définir la sécurité juridique comme la capacité à disposer de règles claires et stables alors que la confiance légitime est le fait d'avoir une assurance raisonnable à l'égard des engagements reçus. Si le principe de sécurité juridique et celui de confiance légitime sont deux concepts proches, ils ne sauraient cependant être confondus, notamment quant aux droits susceptibles d'en découler.

B. L'évocation du principe de sécurité juridique dans la jurisprudence de la CJCE

Invoqué dans un litige sur dix environ, ce principe est appliqué avec une rigueur particulière lorsqu'il s'agit d'une réglementation susceptible de comporter des conséquences financières. Il revêt pour la Cour de justice des Communautés européennes le caractère d'un principe fondateur dont se déduisent nombre d'exigences ou de principes dérivés.

Il suffit de consulter les bases de données jurisprudentielles pour constater que le nombre de références dans les arrêts de la Cour à la sécurité juridique s'est considérablement accru sans que la portée du principe soit pour autant beaucoup mieux définie.

Cette situation s'explique par les trois facteurs que constituent l'objectif d'harmonisation des logiques juridiques des États membres, la méthode d'intégration progressive qui s'étend à d'autres

(...suite)

personnes concernées, limite l'effet de la création de ce principe et précise qu'il ne peut être invoqué à l'appui de revendications relatives à des périodes de rémunération antérieures à la date du présent arrêt.

41. Nicolas MOLFESSIS, « La sécurité juridique et la jurisprudence vue par elle-même », *Rev. trim. dr. civ.* 2000.666.

42. Nicolas MOLFESSIS, « Les « avancées » de la sécurité juridique », *Rev. trim. dr. civ.* 2000.660.

pilliers que le pilier communautaire, et les modalités d'organisation du contrôle juridictionnel.

Concernant ce dernier point, le juge communautaire⁴³ incite les juridictions nationales à l'interroger au nom de la sécurité juridique, reconnaissant la difficulté d'interprétation des textes communautaires, notamment du fait des différentes versions linguistiques. Le fait que les normes communautaires soient traduites dans chacune des langues des États membres est à la fois un gage de sécurité juridique pour les citoyens qui ont accès à un texte écrit dans une langue qu'ils comprennent, le critère d'intelligibilité étant donc ainsi rempli, mais c'est aussi un risque d'insécurité juridique puisque les difficultés d'interprétation des textes augmentent avec le nombre de versions linguistiques différentes, mais néanmoins officielles.

Toutefois, la profusion du nombre d'arrêts qui utilisent l'expression sécurité juridique ne doit pas masquer le fait que ces décisions n'utilisent pas la notion de sécurité juridique sous le même angle.

On peut distinguer trois catégories d'arrêts faisant appel à la sécurité juridique.

La première catégorie d'arrêts invoquant la sécurité juridique rassemble les cas où le principe est invoqué pour mettre en cause une malfaçon de l'acte incriminé, induisant une application incertaine. Il s'agit d'appliquer la règle de la certitude. Relève également de cette règle de certitude l'idée que les actes doivent contenir en eux-mêmes les indications permettant de s'assurer de la compétence de leur auteur et du respect des règles de procédure, et qu'ils doivent recevoir une publicité adéquate.

La deuxième catégorie d'hypothèses regroupe les situations dans lesquelles est en cause l'application dans le temps d'une disposition du droit communautaire. Il s'agit ici d'appliquer le principe de stabilité du droit. En vue de garantir la stabilité des situations juridiques, la Cour, tout comme la CEDH, se fonde sur le principe de sécurité pour imposer la mention expresse de délais et rappelle le caractère impératif de ceux-ci quand ils existent.

43. C.J.C.E. 29 fév. 1984, *CILFIT*, aff. 77/83, *Rec.*, p. 1257.

La troisième rubrique faisant appel à la notion de sécurité juridique est, après la certitude et la stabilité, celle de l'unité de l'ordre juridique communautaire et de sa cohérence. Elle rassemble des cas où la sécurité juridique vient au secours de solutions jurisprudentielles que la Cour estime nécessaires à la préservation de l'autorité de la norme communautaire et à sa mise en œuvre harmonieuse. Si la CJCE laisse les États libres de respecter ou le principe de sécurité juridique dans les domaines régis par leur droit interne⁴⁴, le principe de sécurité juridique s'oppose par contre à toute atteinte à l'uniformité de la règle communautaire, dont le risque apparaîtrait notamment si la Cour n'avait pas l'exclusivité de déclarer invalides les actes communautaires ou si d'autres organes qu'elle-même pouvaient interpréter par voie préjudicielle les dispositions des traités. La sécurité juridique est aussi appelée à justifier les méthodes d'interprétation des textes retenues par la Cour afin de concourir à l'homogénéité de la règle de droit⁴⁵.

CONCLUSION

Le principe de sécurité juridique occupe dans l'ordre juridique national une place nouvelle. Elle s'impose en France au travers des droits européens.

Le Conseil d'État a consacré le principe de sécurité juridique dans une décision du 24 mars 2006, *Société KPMG et autres*⁴⁶. Cette reconnaissance de la sécurité juridique en dehors de l'hypothèse du champ d'application du droit communautaire est un revirement de jurisprudence spectaculaire.

En l'espèce, les requérants critiquaient l'imprécision d'une réglementation, ce qui conduisait à une méconnaissance de l'objectif, de valeur constitutionnelle, d'accessibilité et d'intelligibilité du droit. Le Conseil d'État a confirmé qu'il lui revenait effectivement d'assurer le respect, par le pouvoir réglementaire, de l'obligation d'édicter des normes compréhensibles par ceux auxquels elles s'adressent.

44. C.J.C.E. 5 oct. 1988, *Padovani, Rec.*, p. 6177.

45. C.J.C.E. 22 oct. 1987, *Foto-Frost c. Hauptzollamt Lübeck. Ost*, aff. 314/85, *Rec.*, p. 4199.

46. Cons. d'État. 24 mars 2006, *Société KPMG, Société Ernst et Young Audit et autres, Société Deloitte et Associés et Société Grant Thornton, Société Pricewaterhouse-coopers Audit*, [En ligne] : <http://www.conseil-etat.fr/ce/jurisspd/index_ac_id0618.shtml>.

Dans cette affaire, le Conseil d'État s'est employé à contrôler le respect de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme reprenant ainsi les critères appliqués par la CEDH et la CJCE, et d'autre part, a annulé le décret en question sur une violation du principe de sécurité juridique. La haute juridiction administrative ouvre ainsi la voie tracée déjà par le Conseil constitutionnel. En effet, le Conseil constitutionnel avait reconnu, dans une décision du 16 décembre 1999⁴⁷, une valeur constitutionnelle à l'objectif « d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ». Il ne reconnaît pas la sécurité juridique en tant que telle mais ses composantes.

Les juridictions françaises s'alignent ainsi avec un certain retard sur les jurisprudences communautaires et européennes. Toutefois, la reconnaissance du principe de sécurité juridique est la conséquence négative de la dégradation de la qualité de la loi due à l'inflation et à la complexité législative.

C'est bien une même évolution qui provoque à la fois l'essor du principe de sécurité juridique et l'éclatement du droit, une même idée dominante : celle de la légitimité de chacun à en appeler au droit⁴⁸.

De nouvelles solutions doivent être envisagées afin de veiller à la clarté, à la simplicité et à l'efficacité de la législation pour que la sécurité juridique continue de progresser, ne serait-ce que formellement.

L'une d'elles pourrait être l'expérimentation législative qui peut se définir comme la mise en œuvre de dispositions dérogatoires au droit commun en vue d'une éventuelle généralisation après évaluation⁴⁹. Ces dispositions auraient nécessairement un objet et une durée limitée. Le Conseil constitutionnel a reconnu que l'article 37-1 de la Constitution permet au Parlement « d'autoriser des expérimen-

47. Cons. const. 16 déc. 1999, décision 99-421 DC, J.O. 22 déc. 1999, p. 19041. Cette décision marque la consécration du principe de sécurité juridique, érigé en objectif à valeur constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel a ainsi offert à la codification à droit constant les bases constitutionnelles qui lui faisaient défaut en affirmant qu'elle constitue un moyen de renforcer la sécurité juridique. [En ligne] : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1999/99421/99421dc.htm>>.

48. N. MOLFESSIS, *loc. cit.*, note 42, 660.

49. Charles-Albert MORAND (dir.), *Évaluation législative et lois expérimentales*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1993, p. 119-151.

tations dérogeant, pour un objet et une durée limités, au principe d'égalité devant la loi »⁵⁰.

Ce mécanisme permettrait d'évaluer les effets de la loi sur un échantillon de personnes à qui elle est destinée et ainsi d'assurer la qualité de la législation par anticipation. Toutefois, si le but visé est bien celui de la clarté et de l'efficacité de la loi, il faut être prudent et veiller à ne pas augmenter l'insécurité juridique en créant des situations différentes difficiles à identifier par les usagers. Il apparaît finalement que dans une société inflationniste en matière législative, même les solutions envisagées pour réduire les risques d'insécurité juridique comportent intrinsèquement de nouvelles sources d'insécurité.

50. Cons. const. 15 nov. 2007, décision 2007-557 DC, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*, point 13, [En ligne] : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2007/2007557/index.htm>>.