

## **DROIT ADMINISTRATIF ET DROIT CONSTITUTIONNEL**

**Apports de la période 2012 – juin 2013 (France)**

*(juillet 2013)*

**M. Bertrand SERGUES<sup>1</sup>**

---

### **INDEX**

**1. LE CONTROLE DE CONSTITUTIONNALITE DES LOIS ‘A POSTERIORI’ ET LE DROIT ADMINISTRATIF : UNE ACTUALITE JURISPRUDENTIELLE PARTICULIEREMENT RICHE AU COURS D’UNE PERIODE PREDEFINIE**

*1.1 Une période 2012/2013 marquée par la thématique ‘expropriation pour cause d’utilité publique’*

*1.2 La commission centrale d’aide sociale : une juridiction administrative spécialisée sous le feu de la procédure QPC*

*1.3 Le régime de circulation des gens du voyage : quelle portée pour la décision QPC du Conseil constitutionnel*

*1.4 La question prioritaire de constitutionnalité face aux particularités du droit local en Alsace-Moselle*

**2. UNE NECESSAIRE ETUDE DE DECISIONS RELEVANT DU CONTROLE DE CONSTITUTIONNALITE DES LOIS ‘A PRIORI’ EN LIEN AVEC LE DROIT ADMINISTRATIF AINSI QUE L’ANALYSE D’UN ARRET DU CONSEIL D’ETAT D’UNE IMPORTANCE NOTABLE**

*2.1 Un abandon du <<déclassement préventif>> concernant les dispositions législatives de nature réglementaire*

*2.2 Les restrictions du droit de grève dans les centrales nucléaires françaises : une décision contentieuse attendue de la part du Conseil d’Etat*

---

<sup>1</sup> Doctorant chargé d’enseignements-Université Toulouse 1 Capitole

Prétendre résumer l'actualité jurisprudentielle du droit administratif en lien avec le droit constitutionnel n'est pas chose aisée tant il est vrai que pléthore d'affaires ont concerné ces domaines juridiques au cours de la période 2012 mi-2013. Néanmoins, certains faits d'une importance singulière ont retenu d'avantage que d'autres notre attention durant ces 18 derniers mois. Afin de réaliser une étude scientífico-juridique à la fois précise et globale il nous appartient d'articuler notre analyse autour d'axes centraux. La réalisation d'un plan est alors un élément indispensable dans cette quête de synthèse et d'appréciation des diverses évolutions jurisprudentielles d'une période donnée concernant des matières prédéterminées. Ces idées s'articuleront autour de ce plan comprenant deux axes. Dans un premier temps nous nous intéresserons à l'actualité jurisprudentielle liée à la question prioritaire de constitutionnalité et les thématiques du droit administratif (1) pour ensuite poursuivre par l'étude de décisions du Conseil constitutionnel toujours en lien avec le droit administratif mais cette fois-ci dans le cadre du contrôle de constitutionnalité "a priori" des lois. Nous clôturerons notre étude par l'analyse d'une décision contentieuse du Conseil d'Etat qui n'a pas manqué de focaliser notre attention (2).

## **1. LE CONTROLE DE CONSTITUTIONNALITE DES LOIS A POSTERIORI ET LE DROIT ADMINISTRATIF : UNE ACTUALITE JURISPRUDENTIELLE PARTICULIEREMENT RICHE AU COURS D'UNE PERIODE PREDEFINIE**

Une année après l'entrée en vigueur du contrôle de constitutionnalité des lois a posteriori<sup>2</sup>, la déception est présente pour les spécialistes de droit administratif qui voyaient dans cette nouvelle procédure une opportunité unique de remise en cause de certaines thématiques affiliées au droit administratif. Le Professeur Jean Gabriel Sorbara<sup>3</sup> ira même jusqu'à intituler son intervention lors d'un colloque à l'Université Toulouse 1 Capitole consacré à l'étude de la question prioritaire de constitutionnalité : "Le droit administratif, le grand absent de la QPC ?"<sup>4</sup>. Pour autant, deux années plus tard, le constat que nous pouvons réaliser en la matière pour l'année 2012 et la première partie de l'année 2013 est sensiblement différent. Un nombre conséquent de questions prioritaires de constitutionnalité en lien avec le droit administratif a passé avec succès l'étape des filtres du juge a quo et celui du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation pour être soumis à la décision du Conseil constitutionnel. Parmi ces QPC ayant eu un impact sur le droit administratif, plusieurs ont retenu notre attention car elles semblent se révéler être des décisions qui ont particulièrement marqué les esprits. L'Etude de celles-ci s'avère être d'une importance singulière pour quiconque prétend résumer l'actualité jurisprudentielle de la période précédemment évoquée<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Le 1<sup>er</sup> mars 2011 est la date d'entrée en vigueur de ce contrôle de constitutionnalité des lois dit "a posteriori".

<sup>3</sup> Monsieur Jean Gabriel SORBARA est Professeur de droit public à l'Université Toulouse 1 Capitole.

<sup>4</sup> MAGNON X., BIOY X., MASTOR W., MOUTON S., *Le reflexe constitutionnel: Question sur la question prioritaire de constitutionnalité*, Bruxelles, 2013, p.103-119.

<sup>5</sup> Il s'agit de la période comprenant l'année 2012 en intégralité ainsi que la première moitié de l'année 2013 (janvier-juin 2013 exactement).

### ***1.1 Une période 2012/2013 marquée par la thématique ‘expropriation pour cause d’utilité publique***

Le thème juridique de ‘l’expropriation’ et plus précisément de ‘l’expropriation pour cause d’utilité publique’ a, en effet, été largement concerné par la procédure QPC durant l’année 2012 et le début de l’année 2013. Pour rappel, l’expropriation pour cause d’utilité publique est une procédure propre au droit administratif permettant à une personne publique (cela peut être l’Etat directement, une collectivité territoriale, un établissement public) de contraindre une personne privée à lui céder des droits réels immobiliers ou encore un bien immobilier, et ce dans un but d’utilité publique moyennant une juste et préalable indemnité. Dans n’importe quelle hypothèse cette déclaration d’utilité publique doit nécessairement émaner d’une autorité étatique<sup>6</sup>.

Des questions prioritaires de constitutionnalité vont voir le jour durant l’année 2012 mettant en cause la non-conformité à la Constitution de dispositions législatives du code de l’expropriation pour cause d’utilité publique. Un nombre relativement conséquent de QPC va passer avec succès les filtres prévus par la loi organique du 10 décembre 2009<sup>7</sup> pour être soumis à la décision du Conseil constitutionnel. Deux décisions QPC vont tout particulièrement retenir notre attention. Tout d’abord, la décision QPC du Conseil constitutionnel en date du 06 avril 2012 Cons. const., déc., n° 2012-226, QPC ‘*Consort T.*’ a été sélectionnée par nos soins car elle se trouve être une décision QPC majeure en matière d’expropriation pour cause d’utilité publique. Pour revenir sur les faits et la procédure il faut préciser que le Conseil constitutionnel avait été saisi le 16 janvier 2012 d’une question prioritaire de constitutionnalité par la Cour de cassation qui s’était chargée d’opérer le deuxième et dernier filtre. Cette QPC amène le Conseil constitutionnel à s’interroger sur le respect des articles L 15-1<sup>8</sup> et L 15-2<sup>9</sup> du code de l’expropriation pour cause d’utilité publique aux droits et libertés que la Constitution garantit. Ces dispositions législatives fixent les règles relatives à la prise de possession ayant fait préalablement l’objet d’une expropriation pour cause d’utilité publique. Au sein du préambule de la Constitution française de 1958 est présent entre autre mais non exclusivement la Déclaration des droits de l’Homme et du citoyen (DDHC) de 1789. Au cœur de cette DDHC se trouve un article 17 qui concerne le droit de propriété et qui dispose que « *La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ». Or, tout en reconnaissant la possibilité pour le législateur de fixer les circonstances particulières dans lesquelles la consignation peut valoir paiement, les sages mettent en avant le fait que ceci doit conduire au versement de

---

<sup>6</sup> Guichard S. (sous la direction de), *Lexique des termes juridiques 2012*, Italie, juin 2011. P.389

<sup>7</sup> Cette loi organique du 10 décembre 2009 vient énoncer les conditions d’application de l’article 61-1 de la Constitution. Cette procédure de contrôle de constitutionnalité des lois <<a postériori>> est qualifiée par cette même loi organique de Question Prioritaire de Constitutionnalité (QPC).

<sup>8</sup> L’article L15-1 du code de l’expropriation pour cause d’utilité publique dispose que ‘*Dans le délai d'un mois, soit du paiement ou de la consignation de l'indemnité, soit de l'acceptation ou de la validation de l'offre d'un local de remplacement, les détenteurs sont tenus d'abandonner les lieux. Passé ce délai qui ne peut, en aucun cas, être modifié, même par autorité de justice, il peut être procédé à l'expulsion des occupants.*’

<sup>9</sup> L’article L15-2 du code de l’expropriation pour cause d’utilité publique précise que ‘*L'expropriant peut prendre possession, moyennant versement d'une indemnité au moins égale aux propositions faites par lui et consignation du surplus de l'indemnité fixée par le juge.*’

l'indemnité au jour de la déposssession. Ce montant qui se trouve directement versé à l'exproprié en question peut se révéler inférieur à l'indemnité fixée par le juge de première instance. Il y a alors une méconnaissance de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et citoyen de 1789 qui ordonne nous le rappelons "une juste et préalable indemnité" en cas d'expropriation. Le Conseil constitutionnel va donc être amené à déclarer non conforme en totalité les articles L 15-1 et L 15-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Néanmoins, conscients du bouleversement que cette décision de non-conformité va engendrer, les sages de la rue Montpensier vont décider de reporter la date de l'abrogation au 1<sup>er</sup> juillet dans le but de laisser un certain "répit" au législateur pour corriger cette inconstitutionnalité. Ce dernier devra notamment prévoir un paiement direct à l'exproprié de l'ensemble des indemnités ayant été fixées en la personne du juge de première instance. C'est ce qui sera fait avec la loi n°2013-431 du 28 mai 2013 prenant en compte la décision du Conseil constitutionnel<sup>10</sup>.

Cette décision QPC ô combien importante a pointé du doigt l'inconstitutionnalité des règles de droit commun relatives à la prise de possession d'une autorité étatique et ce, à la suite d'une expropriation pour cause d'utilité publique.

Il va s'en suivre une nouvelle question prioritaire de constitutionnalité devant le Conseil constitutionnel toujours liée à la thématique "expropriation". Cette fois-ci il était question de la procédure de fixation du montant de l'indemnité principale d'expropriation<sup>11</sup>. Dans sa décision QPC n°2012-236 "Mme Marie Christine J." le Conseil constitutionnel n'a pas reconnu la violation d'une liberté ou d'un droit garanti par la Constitution en ce qui concerne l'article L. 13-17 du code de l'expropriation<sup>12</sup> pour cause d'utilité publique. Ce dernier prévoit la fixation du montant de l'indemnité dans l'hypothèse d'une expropriation. Selon le Conseil constitutionnel cette disposition ne méconnaît pas l'article 17 de la déclaration des droits de l'Homme et du

---

<sup>10</sup> Art. L. 15 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique <<-Dans le délai d'un mois, soit du paiement de l'indemnité ou, en cas d'obstacle au paiement ou de refus de recevoir, de sa consignation, soit de l'acceptation ou de la validation de l'offre d'un local de remplacement, les détenteurs sont tenus d'abandonner les lieux. Passé ce délai qui ne peut, en aucun cas, être modifié, même par autorité de justice, il peut être procédé à l'expulsion des occupants. Art L. 15-2, code de l'expropriation pour cause d'utilité publique "En cas d'appel du jugement fixant l'indemnité, lorsqu'il existe des indices sérieux laissant présumer qu'en cas d'infirmité, l'expropriant ne pourrait recouvrer tout ou partie des sommes qui lui seraient dues en restitution, celui-ci peut être autorisé par le juge à consigner tout ou partie du montant de l'indemnité supérieur à ce que l'expropriant avait proposé. Cette consignation vaut paiement. La prise de possession intervient selon les modalités définies à l'article L. 15-1. » Le dispositif devrait être complété par un décret en Conseil d'Etat conférant l'exécution provisoire de plein droit au jugement fixant les indemnités. Un décret devrait également intervenir pour définir les modalités de saisine du juge pour aménager l'exécution provisoire. >>

<sup>11</sup> CC, déc n°2012-236, QPC.

<sup>12</sup> Article L 13-17 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique dispose que " Le montant de l'indemnité principale ne peut excéder l'estimation faite par le service des domaines ou celle résultant de l'avis émis par la commission des opérations immobilières, si une mutation à titre gratuit ou onéreux, antérieure de moins de cinq ans à la date de la décision portant transfert de propriété, a donné lieu à une évaluation administrative rendue définitive en vertu des lois fiscales ou à une déclaration d'un montant inférieur à ladite estimation. Lorsque les biens ont, depuis cette mutation, subi des modifications justifiées dans leur consistance matérielle ou juridique, leur état ou leur situation d'occupation, l'estimation qui en est faite conformément à l'alinéa précédent doit en tenir compte. Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent article, notamment lorsque l'expropriation porte soit sur une partie seulement des biens ayant fait l'objet de la mutation définie au premier alinéa, soit sur des biens dont une partie seulement a fait l'objet de la mutation définie au premier alinéa, soit sur des biens dont une partie seulement a fait l'objet de la mutation susvisée."

citoyen de 1789. Néanmoins, les sages émettent une réserve d'interprétation mettant l'accent sur le fait que cette disposition législative n'est conforme à la Constitution qu'à la seule et unique condition que l'intéressé ne soit pas privé de la possibilité d'apporter la preuve que l'estimation administrative le lèse en raison d'une prise en compte de l'évolution du marché immobilier obsolète. C'est pour cette raison que le Conseil constitutionnel déclarera conforme à la Constitution la disposition législative contestée tout en y ajoutant une réserve d'interprétation pour indiquer aux juges la façon dont ils doivent interpréter la loi pour qu'elle ne viole pas les droits et libertés garantis par la Constitution. Ces réserves d'interprétation peuvent constituer des directives d'interprétation de la loi (comme c'est le cas ici), voir même à l'extrême être considérées comme une <<réécriture>> de la loi. L'utilisation de celles-ci est particulièrement critiquée et c'est pour cela que le Conseil constitutionnel tente d'en user modérément.

Quoiqu'il en soit la période 2012 début 2013 aura incontestablement été marquée par la thématique "expropriation pour cause d'utilité publique" en ce qui concerne le contrôle de constitutionnalité des lois "a posteriori" en lien avec le droit administratif. Nous avons évoqué et explicité deux de ces QPC soumises au Conseil constitutionnel. Celles-ci étaient les deux plus importantes au regard du fait qu'elles ont donné lieu soit à une décision de conformité avec réserve ou soit à une décision de non-conformité totale de la part du Conseil constitutionnel. Les autres questions prioritaires de constitutionnalité soumises à cette même juridiction et sur cette même thématique ont toutes donné lieu à une décision de conformité aux droits et libertés que garantit la Constitution française<sup>13</sup>.

L'ensemble de ces décisions QPC avait pour similitude de contester le respect d'une ou de plusieurs dispositions législatives au droit de propriété (défendu en l'occurrence par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789).

Le bilan de ces questions prioritaires de constitutionnalité est relativement contrasté : si les dispositions législatives fixant les règles en matière d'indemnisation des propriétaires concernés se sont vues sanctionner, le régime de l'expropriant a quant à lui échappé à la censure du Conseil constitutionnel. Le contrôle de constitutionnalité des lois "a posteriori" a impacté le droit de l'expropriation engendrant un bouleversement bien plus modéré qu'il ne l'a été par le droit communautaire<sup>14</sup>.

### ***1.2 La commission centrale d'aide sociale : une juridiction administrative spécialisée sous le feu de la procédure QPC***

La commission centrale d'aide sociale est une juridiction administrative spécialisée, celle-ci est chargée d'examiner les recours qui sont formés à l'encontre de décisions rendues par les commissions départementales de l'aide sociale. Le Conseil constitutionnel s'est trouvé saisi le 20 mars 2012 après que le Conseil d'Etat ait

---

<sup>13</sup> CC, déc n°2012-275, QPC. Ou encore CC, déc n°2012-247, QPC. pour l'année 2012. CC, déc n°2012-292, QPC. en ce qui concerne l'année 2013.

<sup>14</sup> Ex : CEDH, 24 avr. 2003, n° 44962/98, Yvon c/ France : JCP G 2003, I, 160, étude F. Sudre ; JDI 2004, p. 671, note M. Colin.

considéré que les critères permettant de transmettre la QPC concernée étaient réunis<sup>15</sup>. L'article L. 134-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF)<sup>16</sup> qui était contesté par le biais de cette question prioritaire de constitutionnalité intéressait la composition de la commission centrale d'aide sociale. Le ministre chargé de l'action sociale disposait notamment, grâce à cet article, de pouvoirs étendus en matière de nomination des rapporteurs, des membres des sections et/ou sous-sections, des commissaires du gouvernement. Le Conseil constitutionnel a jugé que les aliéas 4, 6 et 7 de l'article 134-2 du CASF étaient contraires aux droits et libertés que défend la Constitution. Nous allons nous intéresser aux raisons de cette décision, après tout pourquoi le Conseil constitutionnel a-t-il pris cette décision de non-conformité ? La réponse est sans ambiguïté : l'impartialité et l'indépendance de cette juridiction faisaient cruellement défaut. Ces droits et libertés de nature constitutionnelle en matière d'impartialité et d'indépendance découlent principalement de l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789<sup>17</sup>. Il faut préciser qu'en censurant ces articles, le Conseil constitutionnel ne remet aucunement en cause les décisions prises antérieurement par la commission centrale d'aide sociale. Seules celles, pour reprendre les propos du Conseil, qui n'ont pas <<acquis un caractère définitif>> au moment de la publication de la décision du Conseil peuvent être remises en cause.

Pourquoi avons-nous choisi de développer l'étude de cette décision ? Pour plusieurs raisons que nous allons tenter sans plus tarder d'exposer. Tout d'abord, cette décision QPC s'inscrit dans une logique entreprise antérieurement par le Conseil constitutionnel. Durant l'année 2011, le Conseil constitutionnel avait été amené à juger de la conformité aux droits et libertés défendus par la Constitution de dispositions législatives fixant les règles en matière de composition cette fois-ci des commissions départementales de l'aide sociale<sup>18</sup>. Il avait jugé que la disposition législative en question<sup>19</sup> était partiellement contraire à la Constitution. On pouvait donc

---

<sup>15</sup> E 19 mars 2012, req. n° 352843, AJDA 2012. 576.

<sup>16</sup> L'Article L 134-2 du code de l'action sociale et des familles dispose que *''Les décisions des commissions départementales sont susceptibles d'appel devant la commission centrale d'aide sociale. La commission centrale d'aide sociale est composée de sections et de sous-sections dont le nombre est fixé par décret en Conseil d'Etat. Le président de la commission centrale d'aide sociale est nommé par le ministre chargé de l'action sociale, sur proposition du vice-président du Conseil d'Etat, parmi les conseillers d'Etat en activité ou honoraires. Chaque section ou sous-section comprend en nombre égal, d'une part, des membres du Conseil d'Etat, des magistrats de la Cour des comptes ou des magistrats de l'ordre judiciaire en activité ou honoraires désignés respectivement par le vice-président du Conseil d'Etat, le premier président de la Cour des comptes ou le garde des sceaux, ministre de la justice, d'autre part, des personnes particulièrement qualifiées en matière d'aide ou d'action sociale désignées par le ministre chargé de l'action sociale. Les membres de la commission centrale sont nommés pour une durée de quatre ans renouvelable. Les rapporteurs qui ont pour fonction d'instruire les dossiers sont nommés par le ministre chargé de l'aide sociale soit parmi les membres du Conseil d'Etat et les magistrats de la Cour des comptes, soit parmi les personnes particulièrement compétentes en matière d'aide ou d'action sociale. Ils ont voix délibérative dans les affaires où ils sont rapporteurs. Des commissaires du Gouvernement, chargés de prononcer leurs conclusions sur les affaires que le président de la commission centrale, d'une section ou d'une sous-section leur confie, sont nommés par le ministre chargé de l'aide sociale parmi les membres du Conseil d'Etat et les magistrats de la Cour des comptes.''*

<sup>17</sup> Art. 16. de la DDHC dispose que *''Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.''*

<sup>18</sup> CC, déc n°2010-110, QPC.

<sup>19</sup> L'article L. 134-6 du CASF exactement.

logiquement s'attendre à une future censure de la part du Conseil constitutionnel en matière de composition de la commission centrale de l'aide sociale. De plus, on entrevoit très clairement la volonté de la part du Conseil de réaffirmer l'importance des principes constitutionnels qui se trouvent applicables à la fonction de juger. Ces principes sont eux-mêmes inspirés de principes européens (article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales).

Cette décision QPC avait donc parfaitement sa place dans l'étude jurisprudentielle que nous menons pour la période de 2012- mi 2013. Elle fait partie d'une logique jurisprudentielle du Conseil constitutionnel que nous devons exposer et expliciter. Cette décision, d'une certaine façon, a marqué de son empreinte par ricochet le droit constitutionnel et le droit administratif. Celle-ci n'est pas la seule, d'autres décisions QPC concernant le régime de circulation des gens du voyage ou encore certaines particularités du droit local de l'Alsace-Moselle ont focalisé le regard des juristes.

### ***1.3 Le régime de circulation des gens du voyage : quelle portée pour la décision QPC du Conseil constitutionnel***

En date du 17 juillet 2012 le Conseil constitutionnel va être saisi par le Conseil d'Etat d'une question prioritaire de constitutionnalité (Cons. const., déc., n° 2012-221, QPC "M. Jean-Claude P"). Celle-ci concernait le régime de circulation des gens du voyage et plus précisément les articles 2 à 1 de la loi du 3 janvier 1969 régissant l'exercice des activités ambulantes ainsi que le régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe. En découlait un régime dérogatoire qui s'appliquait à la communauté des gens du voyage et qui encadrait les conditions dans lesquelles ils pouvaient circuler et exercer leurs droits civiques. On peut relever que cette loi avait fait l'objet antérieurement de demandes d'abrogation. Une proposition de loi avait même vu le jour de la part d'un député devenu plus tard premier ministre de la France Monsieur Jean Marc Ayrault<sup>20</sup>.

Pour en revenir à cette question prioritaire de constitutionnalité<sup>21</sup>, le Conseil constitutionnel a eu à vérifier s'il n'y avait pas une méconnaissance d'un droit ou d'une liberté garantis par la Constitution à travers l'examen de cette disposition législative contestée. Si c'était le cas et en l'occurrence cela l'a été, ce même Conseil dût alors examiner si cette atteinte était justifiée par rapport à une différence de traitement qui se trouvait en rapport avec la loi qui l'établissait.

Cette loi, contestée par le biais de la procédure du contrôle de constitutionnalité des lois dit "a posteriori", prévoyait notamment des différences de traitement en matière de régimes applicables aux personnes qui ne vivaient pas dans une résidence ou un domicile fixe depuis plus de six mois, celles qui n'étaient pas rattachées à une commune durant une durée de trois années de façon ininterrompue. Revenons sur ces deux éléments en analysant ces derniers avec plus de précisions. Les personnes qui ne possédaient pas de résidence ou de domicile fixe depuis plus de six mois, qui se déplaçaient et vivaient dans des "abris mobiles" pour reprendre

---

<sup>20</sup> Proposition de loi n°3042 du 15 décembre 2010.

<sup>21</sup> CC, déc n° 2012-279, QPC.

les propos du Conseil constitutionnel devaient avoir un titre de circulation. Une distinction est même réalisée au sein de ces personnes entre celles qui n'étaient pas en possession de ressources qualifiées de "régulières" pour vivre dans des conditions normales et celles qui justifiaient de ressources régulières. Concernant les premières (celles qui ne justifiaient pas de ressources régulières), elles devaient avoir en leur possession un carnet de circulation. Ce même carnet devait être impérativement visé tous les trois mois par l'autorité administrative compétente. La personne qui ne détenait pas ce carnet de voyage pouvait être punie d'un an d'emprisonnement. Pour les individus qui justifiaient de ressources régulières, ils se voyaient délivrer un livret de circulation qu'il était nécessaire de faire viser tous les ans. Cette différence de traitement imposait un régime particulier en matière de circulation à ces personnes méconnaissant selon le Conseil constitutionnel le principe d'égalité devant la loi tout en portant atteinte de manière disproportionnée à la liberté d'aller et venir. L'article 5 de la loi de 1969 qui institue ce carnet de circulation est donc abrogé tout comme la sanction d'un an d'emprisonnement pour défaut de présentation de ce carnet de voyage qui est disproportionnée au regard du but poursuivi. En revanche, les règles en matière de visa pour les titres de circulation imposées aux personnes qui circulent en France et qui n'ont pas de domicile ou de résidence fixe sont conformes à la Constitution. Ces dernières sont considérées comme ne portant pas atteintes à la liberté d'aller et venir. Il s'agit avant tout de mesures permettant à l'Etat de localiser les personnes qui vivent sur le territoire national. Cette distinction est justifiée en raison de la différence de situation des personnes. De même, la nécessité d'être rattaché à une commune pour jouir de certains droits et devoirs (hormis la nécessité de résider depuis plus de trois ans dans la commune pour être inscrit sur les listes électorales comme précédemment expliqué) est conforme à la Constitution. C'est une nécessité pour la réalisation de certains devoirs comme les obligations en matière fiscale notamment. Deuxième élément d'étude important : le régime applicable aux personnes sans résidence fixe ou domicile qui leur imposait d'être rattachées depuis plus de trois ans à une commune. A défaut, elles ne pouvaient pas être inscrites sur les listes électorales. Faut-il le rappeler, le délai de droit commun est de six mois : il y a donc une distinction qui est faite entre les personnes sédentarisées et les individus itinérants en imposant des conditions plus strictes d'exercice de leurs droits civiques pour les seconds. Le Conseil constitutionnel a jugé que cette différence de traitement n'était pas conforme aux droits et libertés que la Constitution française garantit. Ces deux annulations ont pris effet de façon immédiate au moment de la publication de cette décision QPC du Conseil.

Quoiqu'il en soit cette décision QPC de non-conformité partielle a donné lieu à de multiples réactions dans la communauté des juristes, il nous appartenait ici dans expliquer les différents aspects.

#### ***1.4 La question prioritaire de constitutionnalité face aux particularités du droit local en Alsace-Moselle***

Nous ne pouvons réaliser une étude complète sur l'actualité jurisprudentielle du droit constitutionnel en lien avec le droit administratif en passant sous silence l'analyse de la décision QPC : Cons. const., déc., n°2012-285, QPC "M. Christian S.". En l'espèce, le requérant contestait par le biais de la procédure prévue par le contrôle de constitutionnalité des lois "a posteriori" les articles 100 f et 100 s du code des professions qui se trouvent être applicables à une partie du territoire français composé des départements du Haut-Rhin, Bas-Rhin ainsi que de la Moselle. Ces dispositions législatives contraignaient les artisans de ces départements à être affiliés à une corporation chargée de les représenter et donnant lieu, par là même, au versement d'une cotisation.



Le problème est que la Chambre des métiers est déjà un organisme qui assure la représentation et la défense des intérêts des artisans. Or il n'y a que dans le Haut-Rhin, Bas-Rhin et en Moselle, contrairement aux autres départements français, qu'il est nécessaire pour les artisans d'être affiliés à ces deux institutions qui semblent exercer les mêmes fonctions (corporation et Chambre des métiers). Le requérant qui avait soulevé cette QPC contestait cette obligation qu'il jugeait non seulement inutile et coûteuse mais surtout contraire aux droits et libertés que la Constitution garantit.

Tout d'abord, il est nécessaire de comprendre les raisons pour lesquelles des départements de notre pays ont une législation divergente au sein du territoire français dans son ensemble. En réalité, les dispositions législatives contestées sont issues du 1<sup>er</sup> Empire Allemand. Un régime juridique particulier, en raison de considérations historico-juridiques, est en vigueur dans ce territoire comprenant la Moselle, une partie de la Meurthe, le Haut-Rhin ainsi que le Bas-Rhin. Ces zones géographiques disposent d'une législation particulière héritée de lois allemandes (une période durant laquelle ces territoires n'appartenaient plus à la France et qui s'étend du lendemain de la défaite française 1871 jusqu'à la fin de la Première Guerre Mondiale), de lois françaises ou des régimes juridiques français qui ne s'appliquent pourtant plus dans le reste de la France. A titre d'exemple nous pouvons dire qu'il n'existe pas de séparation entre l'Eglise et l'Etat dans ces territoires. La célèbre loi prévoyant la séparation entre l'Etat et l'Eglise est entrée en vigueur en France en 1905 or la Moselle, une partie du département de la Meurthe, le Haut-Rhin et le Bas-Rhin étaient des territoires allemands à l'époque. Quel est le régime qui s'applique alors en matière de rapport entre l'Eglise et l'Etat ? Il s'agit du régime Concordataire créé par Napoléon Bonaparte qui fait des religieux des "fonctionnaires" nommés par le Président de République. Par exemple, un nouvel évêque à Metz sera nommé par le Chef de l'Etat et sera rémunéré comme tout fonctionnaire par l'Etat français. Cela paraît difficilement concevable mais c'est un élément du paysage juridique qui s'impose encore de nos jours. Cette parenthèse nous fait entrevoir certaines spécificités du droit local en vigueur dans ces départements sus cités.

A la lumière des éléments précédemment évoqués nous comprenons mieux l'existence de certaines particularités du droit local du Haut-Rhin, Bas-Rhin et de la Moselle. Pour autant comprendre ces particularités ne signifient pas que ces dernières sont conformes aux droits et libertés garantis par la Constitution française. Quel droit ou quelle liberté est potentiellement bafoué(e) dans notre affaire ? Il s'agit de la liberté d'entreprendre qui a une valeur constitutionnelle depuis la décision du Conseil constitutionnel en 1982 (Cons. const., déc., n° 81-132 16 janv. 1982 DC) et découle de l'article 4 de La Déclaration des Droits de l'Homme et Citoyen de 1789<sup>22</sup>. Le Conseil constitutionnel va d'ailleurs, au fil de sa jurisprudence, préciser de nombreux éléments juridiques entourant cette "liberté d'entreprendre". Le Conseil va minorer la protection apportée à la liberté d'entreprendre en mettant en avant le fait que celle-ci n'est pas absolue et que le législateur peut y apporter des limitations en raison d'exigences constitutionnelles ou en raison de l'intérêt général. Tout ceci, bien entendu, ne doit pas constituer une atteinte disproportionnée au but poursuivi nous précise le Conseil constitutionnel (Cons. const., déc., n° 2012-280 12 oct. 2012 QPC, "Sté Groupe Canal Plus"). Dans notre affaire, les restrictions à la

---

<sup>22</sup> L'article 4 de la DDHC de 1789 dispose que "La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi".

liberté d'entreprendre imposées aux artisans, les contraignant à être affiliés à une corporation et à verser par conséquent une cotisation ne sont pas acceptables pour le Conseil constitutionnel. En effet, selon le Conseil une immatriculation des artisans à un registre tenu par la Chambre des métiers est déjà imposée, or celle-ci représente déjà les intérêts des professionnels de l'artisanat. Ce "doublon" découlant des articles 100 f et 100 s du code des professions est donc jugé contraire à la Constitution. Il s'agit ici d'une décision de non-conformité totale de la part du Conseil constitutionnel.

Cette décision va faire couler beaucoup d'encre dans la communauté des juristes, certains ne vont pas comprendre ce choix<sup>23</sup>. L'argument le plus avancé est celui qui consiste à affirmer qu'en réalité les missions d'une corporation et celles de la Chambre des métiers sont bien différentes, il ne s'agirait donc pas d'un "doublon" imposé par les dispositions législatives contestées. Les corporations auraient en réalité des compétences plus étendues que celles de la Chambre des métiers. Ces mêmes corporations seraient chargées de la formation et de l'apprentissage alors que la fonction de représentation serait d'avantage dévolue aux Chambres des métiers. Certains juristes voyaient plus une censure de la part du Conseil constitutionnel en raison du fait qu'aucune traduction en français n'avait pas été réalisée en ce qui concerne les articles 100 s et 100 f du code des professions. Il y avait, en effet, une atteinte potentielle à l'objectif d'accessibilité de la loi qui est un objectif de valeur constitutionnelle (OVC) pouvant être invoqué dans le cadre d'une QPC. Il était également possible de déceler une atteinte à l'alinéa premier de l'article 2 de la Constitution française du 4 octobre 1958 qui dispose que " La langue de la République est le français". Or, les dispositions législatives contestées n'étaient pas traduites en français !<sup>24</sup>

Quoiqu'il en soit c'est bien au regard de la liberté d'entreprendre que les articles 100 s et 100f du code des professions ont été censurés. Un véritable coup a été porté à certaines particularités du droit local. Est-ce que ceci pourrait inaugurer de nouvelles censures vidant de son sens le droit local ? Seul l'avenir nous le dira.

Le contrôle de constitutionnalité des lois "a posteriori", procédure en lien direct avec le droit constitutionnel, a concerné sans détour le droit administratif sur certains aspects de cette matière juridique. Il ne faudrait pas pour autant omettre de parler du contrôle de constitutionnalité des lois "a priori" qui a également concerné la matière administrative durant la période 2012 – mi année 2013. Il nous appartiendra par la suite, afin de conclure notre étude, d'examiner une décision contentieuse du Conseil d'Etat en lien direct avec notre chronique.

## **2. UNE NECESSAIRE ETUDE DE DECISIONS RELEVANT DU CONTROLE DE CONSTITUTIONNALITE DES LOIS A PRIORI EN LIEN AVEC LE DROIT ADMINISTRATIF AINSI QUE L'ANALYSE D'UN ARRET DU CONSEIL D'ETAT D'UNE IMPORTANCE NOTABLE**

Dans l'optique de poursuivre notre étude jurisprudentielle en lien avec deux matières juridiques fondamentales : droit constitutionnel et droit administratif, il nous appartient désormais d'explicitier le ou les

---

<sup>23</sup> HOFFMANN F., *Le droit local alsacien-mosellan au crible de la QPC*, Revue de droit administratif n°2, commu.12, février 2013.

<sup>24</sup> *Ibid.*

décisions en matière de contrôle de constitutionnalité des lois a priori qui ont pu concerner des thématiques majeures du droit administratif (A) ainsi que de décortiquer une décision contentieuse de la part du Conseil d'Etat qui se révèle avoir marqué à sa manière la période 2012 – mi 2013 (B).

### ***2.1 Un abandon du <<déclassement préventif>> concernant les dispositions législatives de nature réglementaire***

Une décision relativement importante prise par le Conseil constitutionnel le 15 mars 2012 est restée, aussi curieusement que cela puisse paraître, peu étudiée et commentée. Pourtant il s'agit bien d'un revirement de jurisprudence fondamental qu'a récemment effectué le Conseil. En effet, la décision Cons. const., déc., n° 2012-649, DC "*Loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives*" tourne la page de la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel et notamment de sa décision prise en matière de contrôle de constitutionnalité des lois a priori : Cons. const., déc., n° 2005-512, DC "*Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École*" du 21 avril 2005. Un constat de 2005 révèle que la France dispose de nombreuses lois qui sont en réalité de nature réglementaire. Or, la Constitution française de 1958 distingue clairement le domaine législatif du domaine réglementaire (article 34 et 37 de la Constitution). Il y a donc un empiètement du domaine réservé de la loi dans celui-ci du domaine réglementaire. Pour mettre fin à cette situation, le Conseil constitutionnel dans sa décision de 2005 "*Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École*"<sup>25</sup> s'autorise non pas à déclarer inconstitutionnelles les dispositions législatives ayant le caractère réglementaire mais de déclasser de manière préventive les dispositions de nature réglementaire qui sont contenues dans la loi.

A partir de cette jurisprudence de 2005, les parlementaires ont saisi le Conseil constitutionnel<sup>26</sup> en 2012 dans l'optique qu'il requalifie d'office la loi (relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives) et notamment son article 92 comme relevant du domaine réglementaire. On pouvait donc s'attendre logiquement à ce que le Conseil constitutionnel accède à leur demande au regard de sa jurisprudence classique de 2005 mais il en a été tout autrement. Le Conseil constitutionnel leur a adressé une fin de non-recevoir en estimant que les requérants ne pouvaient légitimement demander un déclassé préventif de la disposition critiquée. Ce qui était une simple décision de la part du Conseil devint un revirement de jurisprudence manifeste. Ce même Conseil constitutionnel revient à une jurisprudence antérieure via cette décision de 2012, il s'agit de la décision du 30 juillet 1982 (Cons. const., déc., n° 82-143, DC "*Loi sur les prix et les revenus, notamment ses articles 1, 3 et 4*" ). Le Conseil tente néanmoins de "minimiser" le revirement de jurisprudence qu'il vient d'effectuer en expliquant que la décision de 2005 n'était qu'une décision d'espèce et que sa jurisprudence classique restait la décision de 1982. Nous n'adhérons pas avec cette explication en pensant raisonnablement qu'il s'agit avant tout d'un revirement jurisprudentiel caché. Mais pourquoi celui-ci est-il intervenu ? Certains juristes mettront en avant le fait que l'introduction du contrôle de constitutionnalité des lois "a posteriori" le 1 er mars 2010 en est la cause principale, d'autres privilégieront une explication fondée sur le renouvellement de l'institution. Un renouvellement effectué notamment au niveau de la présidence du Conseil

---

<sup>25</sup> CC, déc n° 2005-512, DC.

<sup>26</sup> Il s'agissait d'une saisine effectuée par plus de soixante députés et plus de soixante sénateurs.

constitutionnel qui aurait pu influencer sur la politique jurisprudentielle de cette juridiction suprême. Nous laissons libre l'appréciation à chacun, en revanche nous devons nous réunir sur un seul point : la décision n°2012-649 DC constitue un revirement de jurisprudence incontestable de la part du Conseil constitutionnel quoiqu'il en dise.

Malgré l'importance des décisions QPC et des décisions prises dans le cadre du contrôle "a priori" des lois, il serait inconcevable d'oublier la jurisprudence du Conseil d'Etat qui nous éclaire sur certaines évolutions jurisprudentielles intervenues au cours de la période 2012 à juin 2013.

## ***2.2 Les restrictions du droit de grève dans les centrales nucléaires françaises : une décision contentieuse attendue de la part du Conseil d'Etat***

Dans le but d'explicitier la décision contentieuse du Conseil D'Etat (CE, 12 avril 2013, "Fédération Force ouvrière Energie et Mines et autres") concernant l'affaire des restrictions du droit de grève dans les centrales nucléaires françaises, il faut remonter tout d'abord aux faits. Plus précisément, il est nécessaire de revenir quelques années auparavant au printemps 2009. Une décision a été prise par la société Electricité de France (EDF) d'arrêter 17 des 58 réacteurs nucléaires que compte la France afin de réaliser des opérations de maintenance (ainsi que de renouvellement du combustible usagé pour être exact). Le problème est que des mouvements de grève ont été décidés pour le 9 avril et commenceront à cette date. Ces derniers vont largement affecter, et c'était le but affiché, les opérations de maintenance du parc nucléaire pendant plusieurs mois. Le directeur général délégué d'EDF va alors décider, par le biais d'une décision en date du 15 juin 2009, de réquisitionner des salariés afin de les contraindre sous peine de sanctions disciplinaires à effectuer ces opérations de maintenance. Plusieurs syndicats vont alors saisir le Conseil d'Etat afin de faire annuler cette décision.

Ce qui est extrêmement intéressant dans la future décision que le Conseil d'Etat va prendre c'est son appréciation de la limitation au droit grève qui est, nous le rappelons, un droit constitutionnellement garanti<sup>27</sup>. Ce même droit de grève doit se concilier avec un autre principe de valeur constitutionnelle à l'exacte opposée: la continuité du service public<sup>28</sup>. Les domaines juridiques comme le droit administratif et le droit constitutionnel sont donc au cœur de ce type de décision. C'est d'autant plus intéressant qu'EDF, auparavant établissement public industriel et commercial, est devenue une société privée mais est-elle pour autant responsable d'un service public selon le Conseil d'Etat ? Dans cette unique hypothèse le principe de continuité du service public pourrait être mis en avant donnant la possibilité par là même de limiter le droit de grève. Dernière interrogation : les dirigeants pouvaient-ils prendre une telle décision et si oui elle est proportionnée au but poursuivi ?

Tout d'abord le Conseil d'Etat reconnaît à la société EDF le statut d'organisme de droit privé se trouvant être responsable d'un service public. Il s'agit d'une extension de la jurisprudence C.E, 7 juillet 1950,

---

<sup>27</sup> Le droit de grève a une valeur constitutionnelle car défendu par l'alinéa 7 du Préambule de la Constitution de la Quatrième République. Ce préambule est lui-même rattaché à ce que l'on appelle "bloc de constitutionnalité" où sont présents tous les principes de valeur constitutionnelle.

<sup>28</sup> Le Conseil constitutionnel a attribué une valeur constitutionnelle au principe de continuité du service public depuis la décision n°79-105 DC du 25 juillet 1979, "Loi modifiant les dispositions de la loi n°74-696 du 7 août 1974 relatives à la continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail".

“Dehaene”. Le Conseil d’Etat ne s’intéresse en réalité absolument pas au statut de l’entreprise (public ou privé), il prend en compte essentiellement l’activité de la société qui, si elle répond de manière permanente à des besoins de la nation, peut être qualifiée de service public dont la responsabilité incombe à ladite société. Or, en ce qui concerne notre affaire, près de 80 % de la production d’électricité en France provient de ces centrales nucléaires. Il s’agit donc d’une mission d’intérêt général qui répond à une nécessité absolue pour le pays selon le Conseil d’Etat. De plus, le Conseil constitutionnel dans sa décision Cons. const., n°2004-501, DC avait déjà qualifié EDF-GDF de société en charge d’un service public national. Un argument de plus pour le Conseil d’Etat qui le conforte dans son choix de qualifier cette société de responsable d’un service public. Cet élément est extrêmement important car il permet de mettre en avant le principe de continuité du service public donnant l’opportunité de limiter le recours au droit de grève. Est-ce que pour autant dans notre affaire cette compétence de principe de la part des dirigeants d’EDF pour limiter le droit de grève est recevable selon le Conseil d’Etat ? Fidèle à sa jurisprudence classique, la plus haute juridiction de l’ordre administratif permet une limitation du droit de grève par un organisme privé responsable d’une mission de service public. Cet organisme peut fixer lui-même cette limitation sous le contrôle du juge de l’excès de pouvoir. La compétence de limitation du droit de grève de ses agents par les dirigeants d’EDF est donc reconnue par le Conseil d’Etat.

Pourquoi le Conseil d’Etat a-t-il jugé que les mesures prises étaient parfaitement légales ? Le problème résidait dans le fait que cette grève aurait eu des conséquences qualifiées de “graves” pour l’approvisionnement en électricité de notre pays dans les mois à venir ; Aucun autre moyen substituable à cette production électrique d’une telle capacité n’était possible. C’est donc ce critère “d’absence de solution alternative” qui a été déterminant dans le choix de cette juridiction administrative suprême.

En prenant cette décision, le Conseil d’Etat est resté fidèle à sa jurisprudence classique et n’a pas manqué d’attirer l’intérêt des juristes dans le but de commenter celle-ci.