

Janvier 2006

**LE RÉGIME JURIDIQUE  
DES VALIDATIONS LÉGISLATIVES**



**SERVICE DES ÉTUDES JURIDIQUES**

*DIVISION DES RECHERCHES ET ÉTUDES*

## SOMMAIRE

---

<b>I. LE CHAMP DE LA VALIDATION LÉGISLATIVE</b> .....	5
1. <i>Le caractère rétroactif de la validation</i> .....	5
2. <i>L'objet de la validation</i> .....	5
<b>II. LE RÉGIME JURIDIQUE APPLICABLE</b> .....	9
1. <i>Le respect des décisions de justice devenues définitives</i> .....	9
2. <i>Le respect du principe de non-rétroactivité de la loi pénale</i> .....	10
3. <i>L'exigence d'un but d'intérêt général suffisant ou d'impérieux motifs d'intérêt         général</i> .....	11
a) Le Conseil constitutionnel .....	11
b) La Cour européenne des droits de l'Homme .....	15
c) Le Conseil d'État et la Cour de cassation .....	16
4. <i>La portée limitée de la validation</i> .....	18
<b>SYNTHÈSE DES CRITÈRES RETENUS PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME EN MATIÈRE DE VALIDATIONS LÉGISLATIVES</b> .....	21
<b>ANNEXE - EXTRAITS DES PRINCIPALES DÉCISIONS JURISPRUDENTIELLES CITÉES</b> .....	25



La validation législative tend à soustraire au risque d'annulation par le juge un acte ou une série d'actes qui sont généralement des actes administratifs.

Elle a pour caractéristique d'avoir une **portée rétroactive**, ce qui la rend suspecte de porter atteinte à la sécurité juridique et a conduit le Conseil constitutionnel à définir un ensemble de critères à l'aune desquels la mesure de validation est appréciée. La jurisprudence du juge constitutionnel, et encore davantage celles du Conseil d'État et de la Cour de cassation, influencées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, ont **évolué dans le sens d'une plus grande fermeté**.

Variant de quelques unités à une vingtaine chaque année au cours de la dernière décennie<sup>1</sup>, les mesures de validation sont le plus souvent disséminées dans les textes de loi mais peuvent également faire l'objet d'une loi spécifique<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Inférieur à la dizaine de 1999 à 2001, le nombre de mesures de validation approche la vingtaine en 1998 ou 2002. Les lois publiées au cours de l'année 2005 contiennent une quinzaine de ces mesures (une douzaine en 2004), dont six pour la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. Il est difficile d'en établir un décompte objectif car un article de loi peut procéder à une série de validations purgeant différents types d'actes de différentes illégalités, ces actes traitant cependant d'un même sujet.

<sup>2</sup> Ex. : loi organique n° 2002-161 du 11 février 2002 portant validation de l'impôt foncier sur les propriétés bâties en Polynésie française.



## I. LE CHAMP DE LA VALIDATION LÉGISLATIVE

### 1. Le caractère rétroactif de la validation

En dépit de l'article 2 du code civil qui prévoit que la loi ne dispose que pour l'avenir et n'a point d'effet rétroactif, l'objectif même d'une mesure de validation est d'avoir un effet rétroactif et de purger une irrégularité afin de couper court à toute contestation fondée sur cette irrégularité. En effet, cette disposition du code civil ayant simple valeur législative, elle peut être écartée par la loi, une loi pouvant défaire ce qu'une autre loi a fait précédemment.

L'interdiction demeure cependant en matière pénale en application de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, aux termes duquel « *nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit* ».

Le principe de non-rétroactivité de la loi pénale s'interprète largement : **les lois de validation ne peuvent donner rétroactivement de fondement légal à des sanctions pénales ainsi qu'à toute mesure ayant le caractère d'une punition** (ex. : l'article 6 de la loi n° 2002-322 du 6 mars 2002 portant rénovation des rapports conventionnels entre les professions de santé libérales et les organismes d'assurance maladie valide les actes pris en application de la convention nationale des masseurs-kinésithérapeutes, à l'exception de ceux ayant le caractère d'une sanction).

### 2. L'objet de la validation

La diversité des actes soumis à validation doit être soulignée : **s'il s'agit le plus souvent d'actes de nature administrative, la validation a pu également concerner des actes privés, y compris en matière contractuelle.**

La validation peut ainsi viser un acte administratif, réglementaire ou non, ainsi que ses mesures d'application ou les mesures qui en découlent :

- ex. : le décret autorisant l'institution de la redevance pour l'usage de l'ouvrage d'art du « boulevard périphérique Nord de Lyon » et les délibérations du conseil de la communauté urbaine de Lyon décidant l'institution de cette redevance (article 67 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale) ;

- ex. : les documents d'urbanisme établis par les communautés urbaines ainsi que tous les actes administratifs pris sur leur fondement (article 9 de la loi n° 2002-306 du 4 mars 2002 portant réforme de la loi du

1<sup>er</sup> juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, dans ses dispositions relatives à la publicité foncière) ;

- ex. : les actes par lesquels l'État a confié la fonction d'autorité de gestion et celle d'autorité de paiement de programmes relevant de la politique de cohésion économique et sociale de la Communauté européenne, ainsi que l'ensemble des actes pris sur leur fondement (II de l'article 44 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales).

Outre les validations **en cascade**, le législateur procède parfois à des validations **en série** :

- ex. : l'article 82 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale valide ainsi sous treize rubriques distinctes, dans le domaine sanitaire et social, des décisions de reclassement, différentes catégories de nominations, des décisions d'affectation, des appels de cotisations, des décisions individuelles d'admission à la retraite...

La validation tend quelquefois à confirmer par la loi un acte réglementaire dont la régularité est douteuse :

- ex. : le décret qui a attribué au conseil de direction de l'Institut d'études politiques compétence pour fixer les conditions d'admission des élèves (article 14 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel).

Enfin, si la validation a le plus souvent pour objectif de mettre à l'abri de tout risque d'annulation des actes déjà intervenus, elle se projette parfois dans l'avenir en validant par anticipation des actes qui n'ont pas encore été pris lorsque la régularisation de la situation ne peut être immédiate :

- ex. : l'article 53 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité valide non seulement les actes réglementaires, décisions, accords, contrats et marchés signés par les services nationaux Électricité de France ou Gaz de France mais également ceux qui seront signés jusqu'à ce que les nouvelles délégations de compétences soient établies, et, au plus tard, jusqu'au terme d'une période de deux mois suivant la date de publication de la loi.

Au-delà des **concours** de l'enseignement supérieur et de la fonction publique, les validations ont trouvé de multiples domaines d'élection tels que l'activité des collectivités territoriales, en particulier en matière d'**urbanisme**, le **domaine sanitaire et social** ou encore le **domaine fiscal**. Il est même arrivé récemment qu'une mesure de validation soit prise pour régulariser la **ratification d'un accord international** intervenue, à tort, par simple décret sans autorisation préalable du législateur (validation de l'adhésion de la France à la convention sur les privilèges et immunités des Nations unies du

13 février 1946 : article 2 de la loi n° 2003-1367 du 31 décembre 2003 autorisant l'approbation de l'accord sur les privilèges et immunités de la Cour pénale internationale).

En dehors des matières concernées, l'objet même des validations s'est également diversifié : portant traditionnellement sur des **actes administratifs**, la validation peut également concerner des procédures ou encore des actes relevant des **relations de droit privé**, y compris en matière contractuelle.

Outre les exemples précités, des validations ont ainsi pu porter au cours des dernières années sur :

- des décisions de délivrance de grades dans plusieurs disciplines d'arts martiaux (article 2 de la loi n° 99-493 du 15 juin 1999 relative à la délivrance des grades dans les disciplines relevant des arts martiaux) ;

- des contrats de prêts immobiliers (article 115 de la loi n° 99-532 du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière) ;

- les actes pris en application des conventions nationales des médecins généralistes et des médecins spécialistes ainsi que les appels de cotisation du régime de protection sociale des personnes non salariées des professions agricoles (articles 40 et 52 de la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle) ;

- des décisions de promotion au grade de premier surveillant des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire ainsi que des émoluments perçus par des huissiers de justice (articles 5 et 6 de la loi n° 99-957 du 22 novembre 1999 portant sur diverses professions relevant du ministère de la justice, la procédure civile et le droit comptable) ;

- des versements effectués au titre de la rémunération des périodes de permanence nocturne sur le lieu de travail (article 29 de la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail) ;

- des conventions passées par des collectivités territoriales ou leurs groupements (article 62 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains) ou, en matière de baux d'habitation, des congés fondés sur la décision de vendre le logement (article 190 de la même loi) ;

- des procédures de contrôle en matière de procédure de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (articles 8 et 13 de la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001) ;

- des décisions individuelles concernant les personnels du Conseil supérieur de la pêche ainsi que des listes d'admission aux concours de



techniciens de cet organisme (article 22 de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale) ;

- des impositions perçues sur le territoire de la Polynésie française au titre de la contribution foncière sur les propriétés bâties (loi organique n° 2002-161 du 11 février 2002 portant validation de l'impôt foncier sur les propriétés bâties en Polynésie française) ;

- des indemnités des gardes effectuées par les internes en médecine dans les établissements publics de santé au titre des exercices 1998 à 2001 (article 24 de la loi n° 2002-1487 du 20 décembre 2002 de financement de la sécurité sociale pour 2003) ;

- des plans locaux d'urbanisme ou documents d'urbanisme en tenant lieu (article 25 de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat) ;

- des servitudes de libre passage des engins d'entretien dans le lit ou sur les berges des cours d'eau non domaniaux (article 55 de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages) ;

- des transactions conclues par les établissements publics EDF et GDF (article 31 de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières) ;

- des nominations intervenues à la suite du concours national de praticien hospitalier et des nominations de représentants des usagers du système de santé dans les instances hospitalières (articles 142 et 158 de la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique) ;

- des cotisations dues au titre des rémunérations versées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2005 aux particuliers inscrits au registre des entreprises de transport routier de personnes et effectuant du transport scolaire (article 63 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux) ;

- la prolongation du classement du parc naturel régional du Verdon (article 231 de la même loi) ;

- des tableaux portant avancement dans l'armée d'active, des décisions prises sur leur fondement et des promotions au grade d'officier général (article 89 de la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires) ;

- des actes réglementaires, décisions, accords, contrats et marchés pris ou passés par l'établissement public Aéroports de Paris avant le 1<sup>er</sup> janvier 2003 (article 16 de la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports).

## II. LE RÉGIME JURIDIQUE APPLICABLE

**Longtemps l'apanage du Conseil constitutionnel, la définition du régime juridique des validations législatives résulte également, depuis 1999, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme et de celles du Conseil d'État et de la Cour de cassation par le biais du contrôle de conventionalité.** Ces juridictions ont en effet été conduites à écarter certaines mesures de validation entrant en conflit avec le principe du procès équitable figurant au paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales<sup>1</sup>.

Mettant un terme à la liberté totale dont jouissait jusque-là le législateur en matière de validations législatives, **le Conseil constitutionnel est intervenu pour la première fois en 1980, par sa décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980**, en fixant trois conditions cumulatives à la constitutionnalité d'une loi de validation : la non-immixtion dans l'exercice du pouvoir juridictionnel par le respect des décisions de justice devenues définitives ; le respect du principe de non-rétroactivité de la loi en matière pénale ; l'existence d'un motif d'intérêt général.

A cette triple exigence, dont la portée a été progressivement précisée par la jurisprudence dans le sens d'une rigueur accrue, est venu s'ajouter plus récemment un nouveau critère, celui du caractère nécessairement circonscrit de la validation.

### 1. Le respect des décisions de justice devenues définitives

Cette exigence **découle du principe de la séparation des pouvoirs.**

Dans sa décision de 1980, le juge constitutionnel rappelle qu'il *« n'appartient ni au législateur ni au gouvernement de censurer les décisions des juridictions, d'adresser à celles-ci des injonctions et de se substituer à elles dans le jugement des litiges relevant de leur compétence »*.

---

<sup>1</sup> Aux termes du §1 de l'article 6 *« toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle »*.

Lors de son contrôle de constitutionnalité de la loi de finances rectificative pour 2005, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de réaffirmer qu'une mesure de validation qui « *porte atteinte au principe de séparation des pouvoirs et à la garantie des droits* » est contraire à la Constitution (décision n° 2005-531 DC du 29 décembre 2005). Il a ainsi censuré l'article 111, relatif à la TVA sur les péages, dont la portée rétroactive l'**apparente à une validation**, car il « *a pour principal objet, par la condition qu'il pose, de priver d'effet, pour la période antérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2001, l'arrêt précité de la Cour de justice des Communautés européennes<sup>1</sup> ainsi que la décision précitée du Conseil d'Etat<sup>2</sup>* ».

La condition de respect « *des décisions de justice devenues définitives* » ou « *des décisions de justice passées en force de chose jugée* », expressions équivalentes et indifféremment utilisées, figure généralement dans le libellé même de la mesure de validation.

Cette exigence signifie qu'une validation ne peut intervenir que dans les procédures pendantes ou porter sur des actes pris sur le fondement d'un acte ayant fait l'objet d'une annulation sans avoir été eux-mêmes annulés par une décision de justice devenue définitive.

La notion de décision de justice « *devenue définitive* » ou « *passée en force de chose jugée* » a été précisée par la jurisprudence de la Cour de cassation<sup>3</sup> et du Conseil d'État<sup>4</sup> : **une loi de validation ne peut modifier l'issue d'un litige qui a été jugé en appel et qui est pendant devant le juge de cassation.**

## **2. Le respect du principe de non-rétroactivité de la loi pénale**

Une validation législative ne peut rétroactivement fonder une sanction pénale. Dès sa décision de 1980, le Conseil constitutionnel exclut expressément la matière pénale.

**Le champ de cette interdiction a été étendu à toute mesure ayant le caractère d'une punition, au-delà du domaine pénal strict.**

Ainsi, dans sa décision n° 82-155 DC du 30 décembre 1982, le juge constitutionnel a-t-il affirmé, concernant une mesure de validation dans le domaine fiscal, que « *le principe de non-rétroactivité en matière pénale, qui trouve sa source dans l'article 8 de la Déclaration des droits de 1789, ne concerne pas seulement les peines appliquées par les juridictions répressives, mais s'étend nécessairement à toute sanction ayant le caractère d'une*

---

<sup>1</sup> CJCE, 12 septembre 2000.

<sup>2</sup> CE, 29 juin 2005, SA Établissement Louis Mazet et autres.

<sup>3</sup> C. Cass., ass. plén., 21 décembre 1990, S.A. Roval.

<sup>4</sup> CE, 27 octobre 1995, Ass., ministre du logement c/Mattio.

*punition même si le législateur a cru devoir laisser le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire »* et que la validation *« ne saurait avoir pour effet de soustraire au principe de non-rétroactivité des dispositions édictant des sanctions sans distinction entre celles dont l'application revient à une juridiction et celles dont l'application revient à l'administration »*. La même décision a cependant précisé que l'exclusion relative à la notion de sanction ne s'appliquait pas aux majorations de droits et aux intérêts de retard, ceux-ci ayant le caractère d'une simple réparation pécuniaire. Une décision du 29 décembre 1988 (n° 88-250 DC) a en outre ajouté que le législateur devait respecter l'interdiction de faire renaître en matière pénale une prescription légalement acquise, cette interdiction constituant le corollaire du principe de non-rétroactivité des textes à caractère répressif.

Le principe de non-rétroactivité des mesures ayant le caractère d'une sanction est constamment rappelé dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, ses décisions faisant souvent expressément référence au *« principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions »* (ex. : décision n° 97-390 DC du 19 novembre 1997 ou encore décision n° 99-425 DC du 29 décembre 1999).

Le législateur lui-même en a tiré les enseignements dans sa façon de libeller les dispositions portant validation, en particulier lorsqu'il s'agit de valider les actes pris en application de conventions nationales professionnelles : ainsi, le VIII de l'article 6 de la loi n° 2002-322 du 6 mars 2002 portant rénovation des rapports conventionnels entre les professions de santé libérales et les organismes d'assurance maladie prévoit la validation des actes pris en application de la convention nationale des masseurs-kinésithérapeutes, *« à l'exception de ceux ayant le caractère d'une sanction »*.

### **3. L'exigence d'un but d'intérêt général suffisant ou d'impérieux motifs d'intérêt général**

#### *a) Le Conseil constitutionnel*

Dès sa décision de 1980, le Conseil constitutionnel a posé comme critère l'existence d'un objectif d'intérêt général. Dans cette première décision, les *« raisons d'intérêt général »* prises en considération sont la préservation du fonctionnement continu du service public et du déroulement normal des carrières du personnel.

L'objectif de **préservation du fonctionnement du service public** constitue **le motif d'intérêt général le plus souvent invoqué**. On le retrouve dans de nombreuses décisions : continuité et bonne marche du service public de l'enseignement supérieur (décision n° 85-192 DC du 24 juillet 1985 sur la loi portant diverses dispositions d'ordre social) ; continuité du service public

des transports urbains (décision n° 88-250 DC du 29 décembre 1988 sur la loi de finances pour 1988) ; continuité du service public de la protection sociale et continuité des services publics communaux (décision n° 97-390 DC du 19 novembre 1997 sur la loi organique relative à la fiscalité applicable en Polynésie française) ; continuité des services publics fiscaux et juridictionnels (décision n° 99-425 DC du 29 décembre 1999 sur la loi de finances rectificative pour 1999) ; continuité du service public des impôts et bon fonctionnement du service public de la justice administrative (décision n° 2002-458 DC du 7 février 2002 sur la loi organique portant validation de l'impôt foncier sur les propriétés bâties en Polynésie française).

D'**autres objectifs d'intérêt général** ont été également admis par le Conseil constitutionnel, tels que :

- mettre fin à des divergences de jurisprudence et éviter par là même le développement de contestations dont l'aboutissement aurait pu entraîner des conséquences financières préjudiciables à l'équilibre des régimes sociaux en cause (décision n° 93-332 DC du 13 janvier 1994) ;

- éviter un développement contentieux d'une ampleur telle qu'il aurait entraîné des risques considérables pour l'équilibre du système bancaire dans son ensemble et, partant, pour l'activité économique générale (décision n° 96-375 DC du 9 avril 1996 sur la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier) ;

- éviter que la paix publique ne soit menacée par la multiplication des contestations (décision n° 97-390 DC précitée) ;

- préserver l'équilibre financier de la sécurité sociale (décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997 sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998).

L'acte validé ne doit pas contrevenir à un principe de valeur constitutionnelle, à moins que le but d'intérêt général poursuivi par la validation ne soit lui-même de valeur constitutionnelle.

Toutefois, **un motif purement financier n'est pas de nature à fonder une validation législative.**

Le Conseil constitutionnel a ainsi été conduit pour la première fois en 1995 à censurer une mesure de validation en considérant qu'elle n'était pas justifiée par une remise en cause de l'équilibre financier du budget annexe de l'aviation civile (décision n° 95-369 DC du 28 décembre 1995 sur la loi de finances pour 1996).

Une nouvelle décision d'annulation d'une mesure de validation à caractère financier a été prononcée par le Conseil constitutionnel à l'occasion du contrôle qu'il a exercé sur la loi de financement de la sécurité sociale pour

2004 (décision n° 2003-486 DC du 11 décembre 2003) : il s'agissait d'une mesure tendant à valider les actions de recouvrement de la taxe sur la promotion de spécialités pharmaceutiques perçue sur le fondement de l'article L. 245-2 du code de la sécurité sociale, interprété de façon extensive par l'administration fiscale. Le juge constitutionnel a estimé « *qu'eu égard au montant des recouvrements concernés, les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ne pouvaient être affectées de façon significative en l'absence de validation* ».

Ainsi une validation de nature purement financière n'est-elle justifiée que si les montants en cause sont suffisamment importants pour mettre en péril un intérêt public.

**Le juge constitutionnel**, qui dans un premier temps n'exerçait qu'un contrôle de l'erreur manifeste sur le point de savoir si la menace pour l'intérêt général justifiait la mesure de validation, procède désormais à un **véritable contrôle de proportionnalité *in concreto*** tout en rappelant qu' « *il ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement* » et qu' « *il ne lui appartient pas de se prononcer en l'absence d'erreur manifeste sur l'importance des risques encourus* » (décision n° 96-375 DC du 9 avril 1996 précitée).

**Les éléments d'appréciation qui lui parviennent par les travaux parlementaires ou l'argumentaire développé par le Gouvernement en réponse à la saisine revêtent donc une réelle importance.**

Ainsi, dans sa décision n° 97-393 DC précitée, le juge constitutionnel observe que « *la dépense supplémentaire qui serait résultée [de la revalorisation de la base mensuelle de calcul des allocations familiales par effet de report d'une année sur l'autre] est évaluée à plus de trois milliards de francs pour les années 1996 à 1998, venant aggraver à due concurrence le déficit de la branche famille du régime général* », ce qui l'amène à conclure qu' « *eu égard à l'exigence constitutionnelle qui s'attache à l'équilibre financier de la sécurité sociale et compte tenu des sommes en jeu, le législateur pouvait prendre la mesure de validation en cause* ».

De même, dans sa décision n° 99-425 DC du 29 décembre 1999 précitée, il affirme que « *la validation est justifiée tant par le montant très élevé des sommes qui pourraient être réclamées aux contribuables concernés que par le trouble apporté à la continuité des services publics fiscaux et juridictionnels du fait de la multiplication de réclamations qui [...] pourraient être présentées pendant plusieurs années* » et, dans sa décision n° 2002-458 DC du 7 février 2002 également précitée, il constate que « *près d'un millier de réclamations [ayant] d'ores et déjà [été] déposées* », « *pourraient se trouver compromis la continuité du service public des impôts ainsi que le bon fonctionnement du service public de la justice administrative dans le territoire, eu égard aux moyens dont disposent ces services* ».

Que la validation ait ou non des conséquences financières, le Conseil constitutionnel tend désormais à dresser un véritable **bilan avantages-inconvénients** : outre les risques liés à la multiplication des réclamations, que ce soit pour le fonctionnement des juridictions ou le maintien de l'ordre public, il met par exemple en balance les droits des contribuables mis en cause avec la gravité de l'irrégularité que la validation a pour effet de faire disparaître (décisions n° 99-425 DC et n° 2002-458 DC précitées dans lesquelles il estime que l'irrégularité considérée était de pure forme) ou relève qu' « *à défaut de validation, la restitution aux intéressés d'impositions dont ils sont redevables au regard des règles de fond de la loi fiscale pourrait constituer un enrichissement indu* » (décision n° 99-425 DC précitée).

Mettant en balance plusieurs chefs d'intérêt général, le juge constitutionnel a très récemment rejeté comme contraire à la Constitution une mesure de validation de l'ensemble des actes devant permettre la réalisation des travaux, ouvrages et aménagements relatifs à l'extension des lignes de tramway de la communauté urbaine de Strasbourg : il a considéré que l'intérêt général liée à l'extension rapide de lignes de tramway n'était « *pas suffisant pour justifier l'atteinte portée au principe de la séparation des pouvoirs et au droit au recours juridictionnel effectif [...], atteinte d'autant plus importante que la mesure contestée porte sur l'ensemble des lignes de tramway ayant fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique en 2004* » et ne justifiait « *pas davantage l'atteinte portée au droit de propriété [...] lequel exige, avant toute expropriation, que la nécessité publique fondant la privation de propriété ait été légalement constatée* » (décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005 sur la loi de programmation pour la cohésion sociale).

Dans sa décision n° 2005-531 DC du 29 décembre 2005 précitée, le Conseil constitutionnel a censuré une mesure de validation, « *sans qu'il soit besoin ni d'examiner les motifs d'intérêt général qui l'inspirent ni de statuer sur les autres griefs de la saisine* », dès lors que cette mesure avait pour objet de priver d'effet une décision du Conseil d'Etat, elle-même tirant les conséquences d'un arrêt de la CJCE. Le respect de la séparation des pouvoirs et de la garantie des droits prime sur l'enjeu financier, même conséquent, puisqu'il porte sur un milliard d'euros.

L'approfondissement du contrôle constitutionnel sur les mesures de validation et son caractère de plus en plus strict est cohérent avec l'**affirmation d'une jurisprudence européenne rigoureuse** en la matière et l'**apparition d'un contrôle par le juge judiciaire et le juge administratif de la compatibilité de ces mesures avec la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales**.

## *b) La Cour européenne des droits de l'Homme*

La **Cour européenne des droits de l'Homme** a ainsi rendu plusieurs décisions en matière de validations législatives.

Après avoir jugé que « *le principe de prééminence du droit et la notion de procès équitable s'opposaient à toute ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire d'un litige* » (arrêt du 9 décembre 1994, *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis c/Grèce*), la Cour de Strasbourg a admis en 1997 qu'une validation n'entraîne pas nécessairement en contradiction avec ces principes à condition de répondre à certains critères tels que le caractère prévisible de l'intervention du législateur aux fins de validation, l'importance des enjeux financiers, le fait que la validation intervienne au tout début de l'émergence de contestations et de la cristallisation d'un contentieux, la bonne ou la mauvaise foi des requérants (arrêt du 23 octobre 1997, *National and Provincial Building Society e.a. c/Royaume-Uni*).

D'autres considérations ont pu récemment légitimer une validation aux yeux de la Cour européenne des droits de l'Homme : le fait que le législateur soit intervenu « *pour remédier à une faille technique du droit* » et que les requérants aient « *tenté de bénéficier d'un effet d'aubaine dû à la carence du pouvoir réglementaire* » (arrêt du 27 mai 2004, affaires *OGIS Institut Stanislas, OGEC St. Pie X et Blanche de Castille et autres c/France*).

Dans un arrêt prononcé contre la France (**28 octobre 1999, Zielinski et Pradal c/France**), le juge européen a pour la première fois décidé qu'une **validation avait méconnu le droit au procès équitable**. Six constats ont amené le juge à cette conclusion : le caractère tardif de l'engagement de la procédure de validation par rapport au déroulement des procédures juridictionnelles, la volonté de faire obstacle à des jurisprudences majoritairement favorables aux requérants, la bonne foi des requérants, le caractère non prévisible du recours à la validation, le caractère non justifié de la régulation par la loi de divergences de jurisprudence qui auraient en tout état de cause été réduites par la Cour de cassation, et enfin le caractère insuffisant du motif financier invoqué.

Cette condamnation de la Cour européenne est intervenue alors même que le Conseil constitutionnel, considérant que le législateur avait « *entendu mettre fin à des divergences de jurisprudence et éviter par là même le développement de contestations dont l'aboutissement aurait pu entraîner des conséquences financières préjudiciables à l'équilibre des régimes sociaux en cause* », avait déclaré que la mesure de validation résultant de la loi relative à la santé publique et à la protection sociale n'était contraire « *à aucune règle non plus qu'à aucun principe de valeur constitutionnelle* » (décision n° 93-332 DC précitée).



Il y a donc eu **divergence d'appréciation entre la Cour européenne des droits de l'Homme et le Conseil constitutionnel**, la première affirmant que « *le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable consacrés par l'article 6 [de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales] s'opposent, sauf pour d'impérieux motifs d'intérêt général, à l'ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire du litige* », alors que la notion d'« *intérêt général suffisant* » et les critères retenus par le second sont moins rigoureux.

### *c) Le Conseil d'État et la Cour de cassation*

Tant la **Cour de cassation** que le **Conseil d'État** ont récemment été conduits à écarter l'application de mesures législatives de **validation** en acceptant la **possibilité de contester ces mesures** devant le juge ordinaire, **par voie d'exception, au regard des principes du procès équitable résultant de l'article 6 de la Convention européenne.**

Après un arrêt d'assemblée, Mme Lambert, du 5 décembre 1997 jugeant de la validité d'une loi de validation au regard de la Convention européenne, le **Conseil d'État** a, pour la première fois, exercé sa censure en retenant la **violation du droit à un procès équitable** dans son **arrêt Tête du 28 juillet 2000.**

Il a ainsi considéré que l'État ne pouvait, sans méconnaître les stipulations de l'article 6 de la Convention européenne, « *porter atteinte au droit de toute personne à un procès équitable en prenant, au cours d'un procès, des mesures législatives à portée rétroactive dont la conséquence est la validation de la disposition réglementaire objet du procès, sauf lorsque l'intervention de ces mesures est justifiée par des motifs d'intérêt général suffisants* ». Jugeant en l'espèce que l'intérêt financier attaché à la validation par l'article 67 de la loi du 12 juillet 1999 du décret autorisant l'institution de la redevance susceptible d'être perçue par la communauté urbaine de Lyon pour l'utilisation du périphérique nord ne constituait pas un « *intérêt général suffisant* », le Conseil d'État a écarté l'application de cette mesure, après avoir observé, comme le fait la Cour de Strasbourg, que la loi de validation est intervenue postérieurement à l'introduction des requêtes.

L'adoption par la juridiction suprême de l'ordre administratif des critères définis par le juge européen s'est concrétisée, en **2004**, par la **substitution à la référence à l'existence d'un « intérêt général suffisant »**, que l'on trouve dans les décisions rendues par le Conseil constitutionnel, **de la référence à la justification d'« impérieux motifs d'intérêt général »**. Cette évolution résulte de plusieurs arrêts rendus le 23 juin 2004, qui reconnaissent que la validation inscrite à l'article 20 de la loi n° 2003-1199 du 18 décembre 2003 de financement de la sécurité sociale pour 2004 est justifiée par

d'impérieux motifs d'intérêt général dans la mesure où elle permet d'éviter « *de graves difficultés pratiques* » qui résulteraient « *d'un réexamen des droits de nombreux assurés sociaux* », tout en préservant « *l'équilibre des comptes de la sécurité sociale* ».

De la même façon, le juge administratif a considéré comme « *justifiée par d'impérieux motifs d'intérêt général* » la série de validations d'accords et de procédures relatifs à l'aménagement et à la réduction du temps de travail à France Télécom prévue par l'article 202 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, dans la mesure où ces validations éviteraient « *de graves difficultés pour la gestion du personnel, résultant en particulier d'une différence de traitement injustifiée entre les salariés de l'entreprise, selon qu'ils sont sous statut de droit public, ou sous statut de droit privé* » (CE, 7 juillet 2004, Fédération des syndicats des autonomes PTT Midi-Pyrénées).

Le Conseil d'Etat, dans son **avis M. Provin**, rendu par l'assemblée du contentieux, le **27 mai 2005**, a dressé un bilan complet de la technique de contrôle qu'il retient pour examiner la compatibilité des lois de validation avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et l'article 1<sup>er</sup> de son premier protocole additionnel, relatif au droit de propriété. Cet avis, après la convergence déjà largement engagée des jurisprudences du juge européen et de la haute juridiction administrative, marque de manière solennelle l'alignement presque complet<sup>1</sup> du Conseil d'Etat sur la position de la CEDH sur le contrôle des validations législatives au regard de l'article 6, paragraphe 1, précité.

Au contentieux, dans une affaire portant, comme l'avis M. Provin, sur l'ouverture aux hommes comme aux femmes ayant eu trois enfants du droit à l'entrée en jouissance immédiate de leur pension de retraite<sup>2</sup>, il a considéré que les dispositions rétroactives introduites par l'article 136 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004, « *intervenues pendant la durée des présentes procédures* » et ayant « *notamment pour objet d'influer sur leur issue* », méconnaissaient, « *en l'absence d'un motif impérieux d'intérêt général* », les dispositions de l'article 6 de la Convention.

Comme le Conseil d'État l'avait fait dans son arrêt Tête de juillet 2000, la **Cour de cassation**, à son tour, dans un **arrêt de sa chambre sociale du 24 avril 2001, Association Être enfant au Chesnay c/ Terki**, a écarté l'application d'une mesure de validation législative, en l'espèce l'article 29 de la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du

---

<sup>1</sup> Le champ d'application temporel de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention se borne en principe aux procédures juridictionnelles déjà engagées, alors que la CEDH semble avoir accepté de déclencher l'application de cette disposition dès la date de la réclamation présentée à l'administration (arrêt précité OGIS Institut Stanislas et autres c/France).

<sup>2</sup> CE, 26 septembre 2005, M. A.

temps de travail. Dans ce même arrêt et, sur ce point, avec trois ans d'avance sur le Conseil d'État, elle reprend le critère de la Cour de Strasbourg relatif à l'existence « *d'impérieux motifs d'intérêt général* », en constatant que de tels motifs n'étaient pas établis, que la validation remettait en cause une jurisprudence favorable au défendeur et que le procès était en cours lors de l'intervention de la mesure de validation.

Dans un attendu de principe, la Cour de cassation rappelle que « *le principe de prééminence du droit et la notion de procès équitable, résultant de l'article 6.1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales s'opposent, sauf pour d'impérieux motifs d'intérêt général, à l'ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice afin d'influer sur le dénouement judiciaire d'un litige* ».

Dans une décision du 22 mars 2005 de la 2<sup>e</sup> chambre civile, la Cour de cassation a toutefois jugé que « *ces principes ne s'appliquent qu'aux instances judiciaires pendantes et non aux recours gracieux introduits devant une commission dépourvue de tout caractère juridictionnel* ».

Au nombre des « *motifs impérieux d'intérêt général* » sont cités, au cours des deux dernières années, par la Cour de cassation : dans une série d'arrêts de la chambre sociale concernant l'application de l'article 29 de la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail, « *l'intervention du législateur destinée à aménager les effets d'une jurisprudence nouvelle de nature à compromettre la pérennité du service public de la santé et de la protection sociale* » ou encore, dans plusieurs arrêts rendus par la première chambre civile en 2003 relatifs à l'application du I de l'article 87 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, « *l'intervention du législateur destinée à aménager les effets d'une jurisprudence nouvelle de nature à entraîner, par l'importance de ses conséquences sur les établissements de crédit, des risques considérables pour l'équilibre financier du système bancaire dans son ensemble* » ou « *de nature à compromettre la pérennité des activités bancaires dans le domaine du crédit immobilier* ».

#### **4. La portée limitée de la validation**

**Dans la plupart des cas, le législateur prend soin, lorsqu'il procède à une validation, de préciser dans la disposition de validation quelle est l'irrégularité dont l'acte sera considéré comme purgé** ou, lorsque la validation concerne des actes pris sur le fondement d'un acte irrégulier ou l'aboutissement d'une procédure entachée d'irrégularité en amont, de viser l'acte illégal ou l'irrégularité de procédure.

Exemple concernant la validation d'actes subséquents : l'article 40 de la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle validant tous les actes pris en application des conventions nationales des médecins généralistes.

Exemples concernant la validation d'une procédure : l'article 39 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations validant les admissions en deuxième année d'études médicales et odontologiques pour l'année universitaire 2000-2001, en tant que les épreuves du concours seraient remises en cause sur le fondement de l'irrégularité de la correction des épreuves correspondantes et de la fixation du nombre d'étudiants autorisés à poursuivre ces études ; l'article unique de la loi organique n° 2002-161 du 11 février 2002 portant validation de l'impôt foncier sur les propriétés bâties en Polynésie française validant les impositions perçues sur les territoire de la Polynésie française en tant que leur légalité serait contestée par le moyen de l'incompétence de l'autorité ayant pris l'arrêté déterminant la base d'imposition ; l'article 85 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux qui valide les bases de répartition des redevances syndicales fixées et des avis de mise en recouvrement émis, dans la mesure où ils seraient contestés pour un motif tiré de l'incompétence de l'association foncière de remembrement pour recouvrer à la place du conseil général certaines participations ; l'article 11 de la loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement validant des concessions d'aménagement, des conventions publiques d'aménagement et des conventions d'aménagement, d'une part, et des cessions, locations ou concessions d'usage de terrains ainsi que l'ensemble des actes effectués par l'aménageur pour l'exécution de la concession ou de la convention, d'autre part, en tant que leur légalité serait contestée au motif que la désignation de l'aménageur n'a pas été précédée d'une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes.

Il arrive cependant que le législateur choisisse une formule lapidaire procédant à la validation sans en préciser la portée (exemples : l'article 67 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale validant le décret autorisant l'institution d'une redevance pour l'usage de l'ouvrage d'art dit « boulevard périphérique nord de Lyon », « *en tant que sa régularité serait contestée* » ; l'article 55 de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages validant, sans autre précision, les servitudes de libre passage des engins d'entretien dans le lit ou sur les berges des cours d'eau non domaniaux).

**Or, depuis 1999, le Conseil constitutionnel fait du caractère circonscrit de la validation une condition de sa validité.**

Il en avait déjà énoncé le principe en 1995 dans sa décision n° 95-363 DC du 11 janvier 1995 sur la loi relative au financement de la vie publique :

admettant que le législateur puisse prendre des dispositions rétroactives pour régler des situations nées de l'annulation de délibérations prises par des collectivités territoriales ou prévenir celles susceptibles de naître d'annulations à intervenir, le juge constitutionnel précise que le législateur « *ne pouvait prendre de telles mesures qu'à condition de définir strictement leur portée qui détermine l'exercice du contrôle de la juridiction administrative* ».

En 1999, dans sa **décision n° 99-422 DC du 21 décembre 1999 sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000**, il en tire toutes les conséquences en invalidant le § IX de l'article 33, qui se contentait de valider les actes pris en application d'un arrêté du 28 avril 1999 en tant que leur légalité serait contestée pour un motif tiré de l'illégalité de cet arrêté. Dans un considérant de principe, il énonce que « *si le législateur peut, dans un but d'intérêt général suffisant, valider un acte dont le juge administratif est saisi, afin de prévenir les difficultés qui pourraient naître de son annulation, c'est à la condition de **définir strictement la portée de cette validation**, eu égard à ses effets sur le contrôle de la juridiction saisie ; qu'une telle validation ne saurait avoir pour effet, sous peine de méconnaître le principe de la séparation des pouvoirs et le droit à un recours juridictionnel effectif, qui découlent de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, d'interdire tout contrôle juridictionnel de l'acte validé quelle que soit l'illégalité invoquée par les requérants* ».

Ainsi, la reconnaissance d'un droit au recours juridictionnel effectif interdit qu'un acte puisse, par le truchement d'une validation, échapper à tout contrôle juridictionnel quelle que soit l'illégalité invoquée. Depuis cette décision, le Conseil constitutionnel ne manque pas de vérifier et de noter dans ses considérants que la validation est « *strictement limitée dans sa portée* » (ex. : décision n° 2002-458 DC du 7 février 2002 sur la loi organique portant validation de l'impôt foncier sur les propriétés bâties en Polynésie française).

**SYNTHÈSE DES CRITÈRES RETENUS  
PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET  
LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME  
EN MATIÈRE DE VALIDATIONS LÉGISLATIVES**

—



Conseil constitutionnel	CEDH
<p>La validation ne saurait remettre en cause une décision de justice devenue définitive ou, selon une expression équivalente, passée en force de chose jugée.</p>	<p>La Cour de Strasbourg considère que l'interdiction faite au pouvoir législatif de s'immiscer dans le cours de la justice implique que l'engagement d'une procédure de validation ne soit pas tardif par rapport au déroulement des procédures juridictionnelles.</p>
<p>La validation ne saurait rétroactivement fonder une sanction pénale. Cette interdiction s'étend, au-delà du domaine pénal, à toute sanction ayant le caractère d'une punition.</p>	
<p>La validation doit être justifiée par la poursuite d'un « objectif d'intérêt général suffisant » (continuité d'un service public, menace pour la paix publique ...). Un motif purement financier n'est pas recevable à moins que les montants concernés soient tels qu'il y ait une menace économique, sociale ou budgétaire.</p> <p>L'acte validé ne doit contrevenir à aucun principe de valeur constitutionnelle, à moins que le but d'intérêt général poursuivi par la validation n'ait lui-même une portée constitutionnelle.</p>	<p>La validation doit être justifiée par « d'impérieux motifs d'intérêt général ». En particulier, la volonté de mettre fin à des divergences jurisprudentielles ne saurait constituer une justification. La Cour de Strasbourg exerce comme le juge constitutionnel un contrôle de proportionnalité sur le caractère suffisant du motif financier.</p>
<p>Pour le Conseil, la validation doit avoir une portée limitée : la mesure de validation doit comporter la mention de l'irrégularité sur le fondement de laquelle l'acte ou la procédure concerné ne pourra plus être à l'avenir contesté.</p>	<p>La Cour de Strasbourg prend également en considération l'existence de décisions juridictionnelles majoritairement favorables aux requérants, la bonne foi de ces derniers ainsi que le caractère prévisible du recours à la procédure de validation.</p>





**ANNEXE**  
**EXTRAITS DES PRINCIPALES DÉCISIONS**  
**JURISPRUDENTIELLES CITÉES**

---



<p style="text-align: center;"><b>Jurisprudence du Conseil constitutionnel</b></p>
--

**Décision n° 80-119 DC du mardi 22 juillet 1980**

sur la loi portant validation d'actes administratifs

Vu la Constitution ; Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment les articles figurant au chapitre II du titre II de ladite ordonnance ; Oui le rapporteur en son rapport ;

1. Considérant que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel prononce non la validation des dispositions du décret n° 77-679 du 29 juin 1977 relatives à la désignation des représentants du personnel au comité technique paritaire central des enseignants de statut universitaire annulées par une décision du Conseil d'État statuant au contentieux en date du 18 avril 1980, mais la validation des décrets pris après consultation dudit comité technique paritaire central ainsi que celle des actes réglementaires et non réglementaires pris sur la base de ces décrets.

2. Considérant qu'il résulte des débats parlementaires que le législateur, avec l'assentiment du Gouvernement, a, par là, entendu préserver le fonctionnement continu du service public et le déroulement normal des carrières du personnel des conséquences d'éventuelles décisions contentieuses qui viendraient à annuler, comme ayant été prises sans consultation régulière du comité technique paritaire, les décrets visés par la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ainsi que d'autres éventuelles décisions contentieuses qui viendraient annuler des actes réglementaires ou non réglementaires pris sur la base de ces décrets.

3. Considérant que, sauf en matière pénale, la loi peut comporter des dispositions rétroactives ; qu'il n'était donc pas interdit au législateur de valider, rétroactivement, les décrets pris après consultation du comité technique paritaire central des personnels enseignants de statut universitaire institué par le décret du 29 juin 1977 ;

4. Considérant, de même, que la validation des décrets visés par la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a pour effet de rendre inopérant le grief selon lequel les actes réglementaires ou non réglementaires pris sur le

fondement de ces textes auraient été dépourvus de base légale ; qu'ainsi le législateur était conduit à valider ces actes ;

5. Considérant que, selon les auteurs des deux saisines, les dispositions de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel comporteraient une intervention du législateur dans le fonctionnement de la justice et seraient contraires au principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs ; qu'en effet, cette loi serait de nature à entraîner le rejet de recours actuellement pendants devant la juridiction administrative.

6. Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 64 de la Constitution en ce qui concerne l'autorité judiciaire et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République en ce qui concerne, depuis la loi du 24 mai 1872, la juridiction administrative, que l'indépendance des juridictions est garantie ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur ni le Gouvernement ; qu'ainsi, il n'appartient ni au législateur ni au Gouvernement de censurer les décisions des juridictions, d'adresser à celles-ci des injonctions et de se substituer à elles dans le jugement des litiges relevant de leur compétence.

7. Mais considérant que ces principes de valeur constitutionnelle ne s'opposent pas à ce que, dans l'exercice de sa compétence et au besoin, sauf en matière pénale, par la voie de dispositions rétroactives, le législateur modifie les règles que le juge a mission d'appliquer ; qu'ainsi le fait que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel intervient dans une matière ayant donné lieu à des recours actuellement pendants n'est pas de nature à faire regarder cette loi comme non conforme à la Constitution ;

8. Considérant que les auteurs de l'une des saisines font valoir qu'en validant, fût-ce avec l'accord du Gouvernement, des actes administratifs ne relevant pas des matières réservées à la compétence du législateur, la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a méconnu les dispositions des articles 34 et 37 de la Constitution.

9. Considérant que le législateur, compétent, aux termes de l'article 34 de la Constitution, pour fixer les règles concernant les garanties fondamentales, accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État avait, pour des raisons d'intérêt général, la faculté d'user de son pouvoir de prendre des dispositions rétroactives afin de régler, comme lui seul, en l'espèce, pouvait le faire, les situations nées de l'annulation du décret du 29 juin 1977 et, pour cela, de valider les décrets qui avaient été pris après consultation du comité technique paritaire central ainsi que les actes réglementaires ou non réglementaires pris sur leur base ;

10. Considérant, enfin, qu'il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office aucune autre question de conformité à la Constitution de la loi soumise à son examen,

Décide :

Art 1er : La loi portant validation d'actes administratifs soumise à l'examen du Conseil constitutionnel est déclarée conforme à la Constitution.

Art 2 : La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

**Décision n° 99-422 DC du mardi 21 décembre 1999**  
sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Vu l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ;

Vu la loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale ;

Vu le code général des impôts ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu le code de la santé publique ;

Vu le code des douanes ;

Vu le décret n° 95-1000 du 6 septembre 1995 portant code de déontologie médicale ;

Vu les observations du Gouvernement enregistrées le 13 décembre 1999 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

(...)

- SUR LE PARAGRAPHE IX DE L'ARTICLE 33 :

62. Considérant qu'aux termes du IX de l'article 33 : " Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, les actes pris en application de l'arrêté du 28 avril 1999 pris en application des articles L. 162-22-1 et L. 162-22-2 du code de la sécurité sociale et fixant l'objectif des dépenses d'assurance maladie des établissements relevant de l'article L. 710-16-2 du code de la santé publique pour l'année 1999 sont validés en tant que leur légalité serait contestée pour un motif tiré de l'illégalité de cet arrêté " ; que l'arrêté du 28 avril 1999 avait notamment pour objet, à défaut de conclusion d'un accord dans les conditions prévues par le premier alinéa de l'article L. 162-22-2 du code de la sécurité sociale, de diminuer les tarifs pratiqués par les établissements de santé privés pour l'année 1999 ;

63. Considérant que les sénateurs requérants contestent cette validation en faisant valoir qu'" un éventuel intérêt financier, qui n'a d'ailleurs pas été précisé, ni par l'exposé des motifs, ni par le Gouvernement au cours de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale, ne constitue pas un motif d'intérêt général suffisant pour faire obstacle aux possibles effets d'une décision de justice à venir " ;

64. Considérant que si le législateur peut, dans un but d'intérêt général suffisant, valider un acte dont le juge administratif est saisi, afin de prévenir

les difficultés qui pourraient naître de son annulation, c'est à la condition de définir strictement la portée de cette validation, eu égard à ses effets sur le contrôle de la juridiction saisie ; qu'une telle validation ne saurait avoir pour effet, sous peine de méconnaître le principe de la séparation des pouvoirs et le droit à un recours juridictionnel effectif, qui découlent de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, d'interdire tout contrôle juridictionnel de l'acte validé quelle que soit l'illégalité invoquée par les requérants ;

65. Considérant que le Conseil d'État, saisi de l'arrêté du 28 avril 1999, ne s'était pas encore prononcé sur sa légalité lorsque la loi déferée a été définitivement adoptée ; qu'en prévoyant la validation des actes pris en application de cet arrêté " en tant que leur légalité serait contestée pour un motif tiré de l'illégalité de cet arrêté ", sans indiquer le motif précis d'illégalité dont il entendait purger l'acte contesté, le législateur a méconnu l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ; qu'il y a lieu, par suite, de déclarer contraire à la Constitution le paragraphe IX de l'article 33 de la loi déferée ;

66. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution ;

**D E C I D E :**

Article premier.- Sont déclarés contraires à la Constitution : l'article 15, le quatrième alinéa de l'article 31, ainsi que le paragraphe IX de l'article 33 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000.

Article 2.- La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 21 décembre 1999, présidée par M. Yves GUÉNA et où siégeaient : MM. Georges ABADIE, Michel AMELLER, Jean-Claude COLLIARD, Alain LANCELOT, Mme Noëlle LENOIR, M. Pierre MAZEAUD et Mme Simone VEIL.





**Jurisprudence du Conseil d'État**

**Conseil d'État**

statuant

**au contentieux**

**N° 150703**

Publié au Recueil Lebon

**Assemblée**

M. Austry, Rapporteur

M. Arrighi de Casanova, Commissaire du gouvernement

M. Denoix de Saint Marc, Président

**Lecture du 27 octobre 1995**

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu le recours enregistré au secrétariat du contentieux du Conseil d'État le 9 août 1993, présenté au nom de l'État par le ministre du logement ; le ministre demande que le Conseil d'État annule l'arrêt en date du 14 juin 1993 par lequel la cour administrative d'appel de Lyon a rejeté sa demande tendant à l'annulation du jugement du 6 novembre 1992 par lequel le tribunal administratif de Nice a annulé la décision du 16 août 1988 de la commission de recours amiable de la caisse d'allocations familiales du Var rejetant la demande de remise de dette, correspondant à un trop-perçu d'aide personnalisée au logement, présentée par M. Alessandro Mattio ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de la construction et de l'habitation ;

Vu la loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat ;

Vu le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Après avoir entendu en audience publique :

- le rapport de M. Austry, Auditeur,

- les conclusions de M. Arrighi de Casanova, Commissaire du gouvernement ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 351-6 du code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction en vigueur à la date de l'arrêt attaqué : "Un fonds national de l'habitation est institué. Il est chargé du financement de l'aide

personnalisée au logement ... et des dépenses de gestion y afférentes ainsi que des dépenses du conseil national de l'aide personnalisée au logement. Ce fonds est administré par un conseil de gestion présidé par le ministre chargé de la construction et de l'habitation. La composition, les modes de désignation et les modalités de fonctionnement du conseil de gestion mentionné ci-dessus sont fixés par décret" ; qu'aux termes de l'article R. 351-37 du même code : "Le conseil de gestion ... se prononce sur les demandes de remise de dettes formulées par les bénéficiaires de l'aide personnalisée. Il peut déléguer ce pouvoir aux sections départementales des aides publiques au logement mentionnées à l'article R. 351-48. Celles-ci peuvent subdéléguer ce pouvoir dans des conditions fixées par directive du Fonds national de l'habitation ..." ; qu'il résulte de ces dispositions que le Fonds national de l'habitation, organisme d'État chargé du financement de l'aide personnalisée au logement, seul habilité par l'article L. 351-6 précité du code de la construction et de l'habitation à se prononcer sur les demandes de remises de dette présentées à titre gracieux par les bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement après constatation d'un trop-perçu à leur bénéfice, s'est vu reconnaître par l'article R. 351-37 du même code le pouvoir de déléguer cette compétence aux sections départementales des aides publiques au logement des conseils départementaux de l'habitat en les autorisant à subdéléguer elles-mêmes ce pouvoir dans les conditions que ce Fonds fixe par directives ; que, cependant, le Fonds ne peut autoriser lesdites sections à subdéléguer à un organisme de droit privé le pouvoir de se prononcer sur ces demandes que si une disposition législative expresse prévoit une telle possibilité ;

Considérant que, par l'arrêt attaqué, la cour administrative d'appel de Lyon a estimé que le Fonds national de l'habitation, organisme d'État chargé du financement de l'aide personnalisée au logement, n'avait pu légalement, par sa directive du 30 octobre 1987, autoriser les sections des aides publiques au logement des conseils départementaux de l'habitat à subdéléguer aux caisses d'allocations familiales, organismes de droit privé, le pouvoir, que le législateur a conféré à une autorité administrative relevant de l'État, de se prononcer sur les demandes de remise de dettes présentées par des bénéficiaires de ladite aide ; que, contrairement à ce que soutient le ministre, l'article L. 351-8 du code de la construction et de l'habitation, qui se borne à prévoir que l'aide personnalisée au logement est liquidée et payée pour le compte du Fonds national de l'habitation et selon ses directives par les organismes ou services désignés par décret parmi ceux qui sont chargés de gérer les prestations familiales, n'a pu avoir pour effet de permettre à ces organismes ou services d'accorder des remises de dette à la demande des bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement ; que, par suite, la cour, en jugeant que la décision par laquelle la commission de recours amiable de la caisse d'allocations familiales a statué sur la demande de remise de dette présentée par M. Mattio émanait d'une autorité incompétente, n'a pas commis d'erreur de droit ;

Considérant, il est vrai, qu'aux termes du II de l'article 37 de la loi susvisée du 21 juillet 1994 : "Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, les décisions des organismes payeurs relatives aux demandes de remise de dette présentées à titre gracieux par les bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement après constatation d'un trop-perçu de leur part sont validées en tant que ces organismes avaient reçu subdélégation des sections départementales des aides publiques au logement pour statuer sur lesdites demandes en application des directives des 30 octobre 1987 et 21 octobre 1992 du Fonds national de l'habitation" ;

Mais considérant que la décision d'une juridiction qui a statué en dernier ressort présente, même si elle peut faire l'objet ou est effectivement l'objet d'un pourvoi en cassation, le caractère d'une décision passée en force de chose jugée ; qu'il suit de là que les dispositions précitées de la loi du 21 juillet 1994, qui n'étaient pas en vigueur à la date de l'arrêt attaqué, ne sauraient en affecter le bien-fondé ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le ministre du logement n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêt qu'il attaque

**DECIDE :**

Article 1er : Le recours du ministre du logement est rejeté.

Article 2 : La présente décision sera notifiée au ministre du logement et à M. Alessandro Mattio.

**Conseil d'État**  
**statuant**  
**au contentieux**  
**N° 202798 202872**  
Publié au Recueil Lebon

**7 / 5 SSR**

M. Edouard Philippe, Rapporteur  
M. Savoie, Commissaire du gouvernement  
M. Genevois, Président

SCP Lyon, Caen, Fabiani, Thiriez, Avocat

**Lecture du 28 juillet 2000**

## **REPUBLIQUE FRANCAISE**

### **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu 1°) sous le n° 202798, la requête, enregistrée le 18 décembre 1998 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, présentée par M. Etienne TETE, demeurant 6 bis, rue du Général Leclerc, à Caluire et Cuire (69300) ; M. TETE demande l'annulation pour excès de pouvoir du décret du 21 octobre 1998 autorisant l'institution d'une redevance sur un ouvrage d'art dit "boulevard périphérique nord de Lyon" (Rhône) ;

Vu 2°), sous le n° 202872, la requête, enregistrée le 21 décembre 1998, présentée par l'ASSOCIATION DU "COLLECTIF POUR LA GRATUITE CONTRE LE RACKET", représentée par son porte-parole, M. Gérald Claisse, demeurant 39, rue Courteline, à Villeurbanne (69100) qui demande au Conseil d'État d'annuler le décret n° 98-942 du 21 octobre 1998 autorisant l'institution d'une redevance sur un ouvrage d'art dit "boulevard périphérique nord de Lyon" ;

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu la Constitution, notamment son article 22 ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 modifiée ;

Vu la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, notamment son article 67 ;

Vu le code de la voirie routière ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment son article L. 5215-20 (11°) ;

Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Après avoir entendu en audience publique :

- le rapport de M. Edouard Philippe , Maître des Requêtes,
- les observations de la SCP Lyon, Caen, Fabiani, Thiriez, avocat de la Communauté urbaine de Lyon ;
- les conclusions de M. Savoie, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que les requêtes enregistrées sous les n°s 202798 et 203872 sont dirigées contre un même décret ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Considérant qu'à la suite de l'annulation, par la décision du 6 février 1998 du Conseil d'État, statuant au contentieux, de la délibération du 18 juillet 1991 par laquelle le conseil de la communauté urbaine de Lyon avait décidé de réaliser le tronçon nord du boulevard périphérique de l'agglomération lyonnaise, de la décision du 19 juillet 1991 du président du conseil de la communauté urbaine de Lyon de signer la convention de concession ainsi que, par voie de conséquence, du décret du 23 février 1993 autorisant l'institution d'une redevance sur cet ouvrage d'art, la communauté urbaine de Lyon a, d'une part, décidé, par des délibérations en date des 16 février, 16 mars et 7 juillet 1998, de résilier le contrat de concession la liant à l'entreprise ayant construit l'ouvrage public et d'exploiter directement le boulevard périphérique nord de Lyon et, d'autre part, décidé, sous réserve de son approbation par décret en Conseil d'État, d'instituer une redevance sur cet ouvrage d'art ; qu'à la suite de la demande ainsi formulée par la communauté urbaine, le décret du 21 octobre 1998 a autorisé, pour une durée de vingt-cinq ans, l'institution de la redevance décidée par les délibérations du conseil de la communauté urbaine de Lyon pour l'usage de l'ouvrage d'art dit "boulevard périphérique nord de Lyon" lequel comprend trois tunnels et un viaduc ;

Sur les conclusions de la communauté urbaine de Lyon tendant à ce que le Conseil d'État constate qu'il n'y a plus lieu de statuer :

Considérant qu'aux termes de l'article 67 de la loi du 12 juillet 1999 : " Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, est validé en tant que sa régularité serait contestée, le décret n° 98-942 du 21 octobre 1998 pris en application des articles L.153-1 à L.153-5, R.153-1 et R.153-2 du code de la voirie routière, autorisant l'institution pour une durée de 25 ans de la redevance pour l'usage de l'ouvrage d'art dit "boulevard périphérique nord de Lyon". Sont également validées en tant que leur régularité serait contestée, les délibérations du Conseil de la communauté urbaine de Lyon du 16 février 1998 et du 16 mars 1998 décidant de l'institution de cette redevance" ;

Considérant qu'aux termes du 1 de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : "Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial qui décidera soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle" ;

Considérant que les requêtes dont le Conseil d'État a été saisi ne sont pas relatives au paiement d'un impôt mais autorisent l'institution d'une redevance correspondant au prix payé par l'usager d'un ouvrage public ; qu'elles portent ainsi sur des droits et obligations de caractère civil au sens des stipulations de l'article 6-1 ;

Considérant que l'État ne peut, sans méconnaître les stipulations précitées, porter atteinte au droit de toute personne à un procès équitable en prenant, au cours d'un procès, des mesures législatives à portée rétroactive dont la conséquence est la validation de la disposition réglementaire objet du procès, sauf lorsque l'intervention de ces mesures est justifiée par des motifs d'intérêt général suffisants ;

Considérant que les dispositions précitées de l'article 67 de la loi du 12 juillet 1999, qui sont postérieures à l'introduction des requêtes de M. TETE et de l'ASSOCIATION DU "COLLECTIF POUR LA GRATUITE, CONTRE LE RACKET", ont pour seul objet d'éviter l'annulation du décret autorisant l'institution de la redevance que la communauté urbaine de Lyon entend percevoir afin d'assurer la participation des usagers du périphérique nord de Lyon au financement du dédommagement dû à la société ayant supporté le coût de la construction de l'ouvrage ; que l'intérêt financier auquel ont ainsi entendu répondre les dispositions de l'article 67 de la loi du 12 juillet 1999 ne constitue pas un intérêt général suffisant pour justifier la validation du décret attaqué ; qu'il en résulte que les dispositions de l'article 67 de la loi du 12 juillet 1999 portent atteinte au principe du droit à un procès équitable énoncé par les stipulations du 1 de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; que les requérants sont fondés à soutenir que leur application doit, pour cette raison, être écartée ; qu'en conséquence, la communauté urbaine de Lyon ne saurait valablement soutenir que leur intervention aurait rendu les pourvois sans objet ;

Sur la légalité externe :

Considérant que l'article L.153-5 du code de la voirie routière dispose que "l'institution d'une redevance sur un ouvrage d'art à comprendre dans le domaine public routier communal est décidée par une délibération du conseil municipal qui doit satisfaire aux dispositions des articles L. 153-3 et L. 153-4. Elle est autorisée par décret en Conseil d'État" ; qu'en cas de création d'une

communauté urbaine, la compétence dévolue au conseil municipal est, conformément à l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales, exercée par le conseil de communauté ; que, pour l'application de ces dispositions, les délibérations en date des 16 février 1998, 16 mars 1998 et 7 juillet 1998, par lesquelles le conseil de la communauté urbaine de Lyon a décidé d'exploiter directement le boulevard périphérique nord de Lyon, doivent être regardées comme autorisant la réalisation de l'ouvrage alors même que celui-ci avait déjà été construit ;

Considérant que, contrairement à ce que soutiennent les requêtes, le rapport de présentation au Premier ministre d'un projet de décret n'a pas à être signé par les ministres sur le rapport desquels ce décret est pris ; qu'ainsi le moyen tiré de ce que le rapport de présentation du décret du 21 octobre 1998 n'aurait été signé ni par le ministre de l'intérieur, ni par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, ni par le ministre de l'équipement, des transports et du logement doit être écarté ; que le décret attaqué a, par ailleurs, été contresigné par les ministres chargés de son exécution ;

Considérant que si l'article 12 de la loi du 9 avril 1898 dispose que "l'avis des chambres de commerce et d'industrie doit être demandé : 4° Sur toutes matières déterminées par les lois ou des règlements spéciaux, notamment sur l'utilité des travaux publics à exécuter dans leur circonscription et sur les taxes ou péages à percevoir pour faire face aux dépenses de ces travaux", aucune loi non plus qu'aucun règlement n'a imposé la consultation des chambres de commerce et d'industrie avant l'adoption d'un décret autorisant l'instauration d'une redevance sur un ouvrage d'art ; qu'ainsi les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le décret attaqué aurait été pris en méconnaissance des dispositions de l'article 12 précité de la loi du 9 avril 1898 ;

Considérant que l'article R. 153-2 du code de la voirie routière dispose que "l'institution d'une redevance sur un ouvrage d'art à comprendre dans le domaine public routier communal est (...) autorisée par décret en Conseil d'État au vu d'un dossier comportant la déclaration d'utilité publique des travaux et les délibérations du conseil municipal ou de l'assemblée délibérante du groupement des communes : 4° Fixant les tarifs des redevances ainsi que les modalités de leur application" ;

Considérant que, par les délibérations des 16 février 1998, 16 mars 1998 et 7 juillet 1998, le conseil de la communauté urbaine de Lyon a notamment décidé d'exploiter directement le boulevard périphérique nord de Lyon et d'adopter une nouvelle grille de péages pour l'usage du viaduc compris dans une section dudit boulevard ainsi que les modalités d'abonnement et d'exonération liées à ce péage ; qu'il ressort des pièces du dossier qu'était en outre annexé à la délibération du 16 mars 1998 un rapport précisant les principes déterminés par la communauté urbaine de Lyon pour mettre en oeuvre la dégressivité de la redevance projetée ; qu'ainsi les requérants ne sont



pas fondés à soutenir que les dispositions de l'article R. 153-2 auraient été méconnues ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 11-5-II du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : "Lorsque le délai accordé pour réaliser l'expropriation n'est pas supérieur à cinq ans, un acte pris dans la même forme que l'acte déclarant l'utilité publique peut, sans nouvelle enquête, proroger une fois les effets de la déclaration d'utilité publique pour une durée au plus égale" ; que, par une décision en date du 7 décembre 1998, le Conseil d'État, statuant au contentieux, a annulé le décret du 16 juillet 1997, pris en application des dispositions précitées du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, portant prorogation des effets du décret du 22 juillet 1992 portant déclaration d'utilité publique et reconnaissant l'urgence des acquisitions et travaux nécessaires à la réalisation, par la communauté urbaine de Lyon ou son concessionnaire, du boulevard périphérique nord de Lyon

Considérant que, si cette annulation a eu pour effet d'affecter la possibilité de procéder aux expropriations dont la réalisation s'avérerait nécessaire, elle n'a pas eu pour effet de mettre en cause l'existence de la déclaration d'utilité publique résultant du décret du 22 juillet 1992, lequel est d'ailleurs devenu définitif ; qu'il ressort des mentions du décret attaqué qu'il a été pris au vu du décret du 22 juillet 1992 ; qu'ainsi la demande dont était saisie le gouvernement comportait la déclaration d'utilité publique des travaux ; que, par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le décret attaqué a été pris en méconnaissance des dispositions de l'article R. 153-2 du code de la voirie routière ;

Sur la légalité interne :

Considérant que l'article L. 153-3 du code de la voirie routière dispose que "la perception d'une redevance sur un ouvrage d'art à comprendre dans la voirie départementale peut être autorisée par délibération du ou des conseils généraux concernés, en vue d'assurer soit la couverture des charges de remboursement des emprunts garantis ou contractés par le ou les départements pour la construction de l'ouvrage et pour l'aménagement de ses voies d'accès ou de dégagement, soit la couverture des charges d'exploitation et d'entretien, ainsi que la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le concessionnaire qui assure l'exploitation de l'ouvrage d'art" ; que ces dispositions sont, en vertu de l'article L. 153-5 du code de la voirie routière, applicables en cas d'institution d'une redevance sur un ouvrage d'art à comprendre dans le domaine public routier communal ; que, de même, en cas de création d'une communauté urbaine, elles reçoivent application en cas d'institution d'une redevance sur un ouvrage d'art à comprendre dans le domaine public routier de cet établissement public de regroupement communal ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier qu'après l'annulation, le 6 février 1998, par le Conseil d'État, statuant au contentieux, de la délibération du 18 juillet 1991 par laquelle le conseil de la communauté urbaine de Lyon avait autorisé la passation du contrat de concession pour la conception, la réalisation et l'exploitation du tronçon nord du boulevard périphérique de Lyon, et de la décision du 19 juillet 1991 au président du conseil de la communauté urbaine décidant de signer ce contrat, le président du conseil de la communauté a résilié ledit contrat de concession ; que cette résiliation impose à la collectivité publique de dédommager l'entreprise cocontractante, laquelle a supporté le coût de construction de l'ouvrage public mais n'a pu l'exploiter ;

Considérant que les dispositions précitées du code de la voirie routière ne font pas obstacle, lorsque postérieurement à la construction de l'ouvrage public le juge annule la décision autorisant la passation du contrat de concession, à ce qu'une redevance soit instaurée pour payer le coût des emprunts réalisés pour rembourser le coût de la construction supporté par le concessionnaire ; qu'ainsi, en autorisant l'institution d'une redevance sur l'ouvrage public dit "boulevard périphérique nord de Lyon" dont le produit sera affecté au remboursement des emprunts consentis par la communauté urbaine de Lyon pour payer à l'entreprise les sommes représentant le coût de la construction de l'ouvrage, le décret du 21 octobre 1998 n'a pas méconnu les dispositions combinées des articles L. 153-3 et L. 153-5 ;

Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que la décision d'autorisation de l'institution d'une redevance sur l'ouvrage public dit "périphérique nord de Lyon" soit entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ;

Considérant que l'article 28-2 de la loi du 30 décembre 1982 modifiée dispose que "le plan de déplacement urbain est élaboré ou révisé à l'initiative de l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains sur le territoire qu'il couvre ... Le plan est mis en oeuvre par l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains. Les décisions prises par les autorités chargées de la voirie et de la police de la circulation ayant des effets sur les déplacements dans le périmètre de transports urbains doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le plan" ; que le décret attaqué, qui a pour seul objet l'institution d'une redevance sur le boulevard périphérique de Lyon, n'est pas au nombre des décisions entrant dans le champ d'application de ces dispositions ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation du décret du 21 octobre 1998 autorisant l'institution d'une redevance sur l'ouvrage public dit "périphérique nord de Lyon" ;

**DECIDE :**

Article 1er : Les conclusions à fin de non-lieu de la communauté urbaine de Lyon sont rejetées.

Article 2 : Les requêtes de M. TETE et de l'ASSOCIATION DU "COLLECTIF POUR LA GRATUITE, CONTRE LE RACKET" sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à M. Etienne TETE, à l'ASSOCIATION DU "COLLECTIF POUR LA GRATUITE, CONTRE LE RACKET", à la communauté urbaine de Lyon, au Premier ministre, au ministre de l'équipement, des transports et du logement et au ministre de l'intérieur.

**Jurisprudence de la Cour de cassation**

**Cour de Cassation  
Assemblée plénière**

**Audience publique du 21 décembre 1990**

**Rejet.**

**N° de pourvoi : 88-15744**

Publié au bulletin

**Premier président : M. Draï**

Rapporteur : M. Lemontey

Premier avocat général : M. Dontenwille

Avocats : MM. Goutet, Ryziger.

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Attendu, selon le jugement attaqué (tribunal de grande instance de Draguignan, 25 mars 1988), que la société anonyme Roval, constituée en 1981 et dont le siège est à Lausanne (Suisse), a contesté son assujettissement à la taxe de 3 %, instituée par l'article 990 D du Code général des impôts issu de la loi du 24 décembre 1982, sur la valeur vénale des immeubles situés en France et possédés par des personnes morales dont le siège est hors de France ; que la société Roval a invoqué les dispositions de l'article 26 de la Convention fiscale franco-suisse du 9 septembre 1966 selon lesquelles " les nationaux d'un État contractant ne sont soumis, dans l'autre État contractant, à aucune imposition ou obligation y relative, qui est autre ou plus lourde que celle à laquelle sont ou pourront être assujettis les nationaux de cet autre État se trouvant dans la même situation " ;

Sur la loi applicable :

Attendu que le Directeur général des Impôts soutient que l'article 990 D du Code général des impôts doit être interprété conformément à l'article 105 de la loi du 29 décembre 1989 applicable en la cause en raison de son caractère interprétatif exprès, et qui dispose que " le siège des personnes morales

s'entend de leur siège de direction effective, quelle que soit leur nationalité, française ou étrangère " ;

Mais attendu que le rattachement à un État, auquel se réfère l'article 26 de la Convention de 1966 pour interdire la discrimination n'est autre que la nationalité, laquelle, pour une société, résulte, en principe, de la localisation de son siège réel, défini comme le siège de la direction effective et présumé par le siège statutaire ; qu'il s'ensuit que l'article 105 de la loi du 29 décembre 1989 qui, au demeurant, ne pouvait rétroactivement préjudicier au contribuable dont les droits ont été reconnus, comme en l'espèce, par une décision de justice passée en force de chose jugée au sens de l'article 500 du nouveau Code de procédure civile<sup>1</sup>, est sans influence sur la solution du litige ;

Sur le moyen unique :

Attendu qu'il est fait grief au jugement d'avoir accueilli l'opposition de la société à l'avis de mise en recouvrement de la taxe alors, selon le pourvoi, que les critères prévus par l'article 990 D du Code général des impôts reposent sur la notion de résidence indépendante de celle de nationalité et que les sociétés qui ont leur siège en Suisse et sont assujetties à la taxe litigieuse ne sont pas dans la même situation que les sociétés à prépondérance immobilière ayant leur siège en France et qui échappent à cette taxe ; qu'ainsi, le Tribunal a violé, par fausse application, l'article 26 de la Convention et, par refus d'application, les articles 990 D et 990 E du Code précité ;

Mais attendu, d'abord, que le critère retenu par l'article 990 D du Code général des impôts, pour délimiter son champ d'application, fondé sur la situation hors de France du siège des sociétés ne se distingue pas de la nationalité telle que définie par l'article 26 de la Convention franco-suisse du 9 septembre 1966 ;

Attendu, ensuite, que des sociétés françaises et suisses possédant des immeubles en France se trouvent dans la même situation au sens de l'article 26 de la Convention franco-suisse, la localisation de leurs sièges en France pour les unes et en Suisse pour les autres, donc leurs nationalités différentes, étant sans influence ;

Attendu, dès lors, que c'est à bon droit que le jugement attaqué a décidé qu'en application des dispositions de l'article 26 de la Convention, qui prévalent sur la loi française en vertu de l'article 55 de la Constitution, la société Roval ne pouvait être soumise à la taxe litigieuse à laquelle échappent les sociétés françaises se trouvant dans la même situation ;

---

<sup>1</sup> Article 500 du nouveau code de procédure civile : « A force de chose jugée le jugement qui n'est susceptible d'aucun recours suspensif d'exécution. Le jugement susceptible d'un tel recours acquiert la même force à l'expiration du délai de recours si ce dernier n'a pas été exercé dans le délai. »

Que le moyen n'est, donc, pas fondé ;

Sur la demande fondée sur l'article 700 du nouveau Code de procédure civile :  
(sans intérêt) ;

PAR CES MOTIFS :

REJETTE le pourvoi ;

REJETTE la demande fondée sur l'article 700 du nouveau Code de procédure civile ;

MOYEN ANNEXE

Moyen produit par M. Goutet, avocat aux Conseils, pour le Directeur général des Impôts ;

Le moyen reproche au jugement attaqué d'avoir décidé que la taxe de 3 % édictée par l'article 990 D du Code général des impôts ne peut être exigée de la société anonyme Roval ;

AUX MOTIFS QUE les traités internationaux signés par la France ont une force supérieure aux lois internes françaises ; que l'article 990 D du Code général des impôts ne peut faire échec à l'application de la Convention fiscale franco-suisse du 9 septembre 1966 et notamment à son article 26 ; qu'en raison des termes de cette Convention, la société demanderesse, société de droit suisse, ne peut être soumise, en raison de sa nationalité, au paiement d'une taxe, pour l'immeuble dont il s'agit, auquel ne serait pas soumise une société française ayant son siège social en France ;

ALORS QUE les critères prévus en matière de taxe de 3 % reposent sur des notions indépendantes de la nationalité ;

ET QUE les sociétés qui ont leur siège social en Suisse et qui sont assujetties à la taxe litigieuse ne sont pas dans la même situation que les sociétés à prépondérance immobilière ayant leur siège en France, qui échappent à cette taxe ;

QU'AINSI le Tribunal a violé l'article 26 de la Convention franco-suisse du 9 septembre 1966 par fausse application et les articles 990 D et 990 E du Code général des impôts par refus d'application.

**Cour de Cassation  
Chambre sociale**

**Audience publique du 24 avril 2001**

**Rejet.**

**N° de pourvoi : 00-44148**

Publié au bulletin

**Président : M. Gélineau-Larrivet**

Rapporteur : M. Merlin.

Avocat général : M. Kehrig.

Avocat : la SCP Piwnica et Molinié.

**REPUBLIQUE FRANCAISE  
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Attendu que M. Terki a été engagé, à compter du 1er décembre 1994, en qualité de moniteur d'éducation physique, faisant fonction d'éducateur d'internat, par l'association Être enfant au Chesnay gérant un établissement relevant de la Convention collective nationale des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées ; que, le 25 septembre 1995, les parties ont signé un nouveau contrat aux termes duquel M. Terki devenait éducateur en formation ; que, soutenant que des heures supplémentaires lui étaient dues au titre des gardes de nuit, le salarié a saisi la juridiction prud'homale en réclamant le paiement de rappels de salaires et d'indemnités de congés payés afférents ;

Sur le premier moyen :

Attendu que l'association fait grief à l'arrêt attaqué (Versailles, 11 mai 2000) d'avoir décidé que le salarié devait être rémunéré pour les heures de garde de nuit, alors, selon le moyen, que :

1° selon les termes de l'article L. 212-2 du Code du travail dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 19 janvier 2000, seules les hypothèses de dérogation à un texte réglementaire sont subordonnées à l'extension d'une convention de branche ; que la cour d'appel ayant constaté l'absence de tout décret applicable à la branche d'activité concernée, elle ne pouvait exclure qu'une convention collective agréée puisse valablement instituer un régime d'équivalence pour les gardes de nuit ; qu'en effet, l'agrément, qui confère à une convention collective les effets qui s'attachent aux dispositions réglementaires, est imposé dans le secteur médico-social en raison de son financement par des fonds publics et suppose un contrôle du même type que celui qui précède l'adoption d'un arrêté d'extension ; qu'en

statuant comme elle l'a fait, la cour d'appel a méconnu le sens et la portée de l'article L. 212-2 du Code du travail ;

2° en affirmant que les heures de garde de nuit constituaient des heures de travail effectif, sans rechercher si ces gardes ne comportaient pas des temps de sommeil et d'inaction, assimilables ou non à des astreintes et susceptibles d'être rémunérés dans les conditions prévues par la convention collective de travail applicable, la cour d'appel n'a pas donné de base légale à sa décision au regard des dispositions l'article L. 212-4 du Code du travail ;

Mais attendu, d'abord, qu'il résulte des articles L. 212-2 et L. 212-4 du Code du travail dans leur rédaction alors en vigueur qu'un horaire d'équivalence peut être institué soit par un décret soit par une convention de branche ou un accord professionnel ou interprofessionnel étendu, soit par une convention ou un accord d'entreprise ou d'établissement soumis aux dispositions de l'article L. 132-26 du Code du travail ; qu'une convention collective agréée ne remplit pas ces conditions ; que la cour d'appel, qui a relevé, d'une part, qu'aucun décret concernant le secteur d'activité considéré n'avait été pris et, d'autre part, que la Convention collective nationale des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées n'avait fait l'objet que d'un agrément, a décidé, à bon droit, que cette convention ne pouvait valablement instituer un horaire d'équivalence ;

Attendu, ensuite, que la cour d'appel a constaté que le salarié devait effectuer ses heures de garde de nuit dans l'établissement, qu'il devait en permanence se tenir à la disposition de l'employeur, que ses interventions dépassaient la simple surveillance, recouvraient un aspect éducatif et répondaient aux besoins et à l'activité d'un établissement accueillant jour et nuit des mineurs de trois à treize ans ; qu'en l'état de ces constatations, elle a exactement décidé que ces heures de garde de nuit constituaient un temps de travail effectif qui devait être rémunéré comme tel ;

D'où il suit que le moyen n'est pas fondé ;

Sur le second moyen :

Attendu que l'association reproche aussi à la cour d'appel d'avoir écarté l'application de l'article 29 de la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000, alors, selon le moyen, que l'intervention du législateur, dans l'exercice de sa fonction normative, n'a eu pour objet que de prévoir des mesures transitoires préalables à la mise en place d'un nouveau régime de calcul de la durée du travail, en limitant la portée d'une interprétation jurisprudentielle isolée, dans un but de sécurité juridique et d'intérêt général, et non de trancher un litige dans lequel l'État aurait été partie ; qu'en statuant comme elle l'a fait, la cour d'appel a violé par fausse application l'article 6.1 de la Convention européenne de



sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ensemble, par refus d'application, l'article 29 de la loi du 19 janvier 2000 ;

Mais attendu que le principe de prééminence du droit et la notion de procès équitable, résultant de l'article 6.1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, s'opposent, sauf pour d'impérieux motifs d'intérêt général, à l'ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice afin d'influer sur le dénouement judiciaire d'un litige ;

Et attendu que la cour d'appel a relevé que l'association était chargée d'une mission de service public et placée sous le contrôle d'une autorité publique qui en assure le financement par le paiement d'un prix de journée, que le procès l'opposant au salarié était en cours lors de l'entrée en vigueur de l'article 29 de la loi du 19 janvier 2000 et que ce texte, dont il n'est pas établi qu'un motif impérieux d'intérêt général le justifiait, remettait en cause, au profit de l'association, une jurisprudence favorable au salarié en matière d'heures d'équivalence ; qu'au vu de ces constatations, elle a décidé, à bon droit, par application de l'article 6.1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, d'écarter l'article 29 de la loi du 19 janvier 2000 pour juger le litige dont elle était saisie ;

D'où il suit que le moyen n'est pas fondé ;

PAR CES MOTIFS :

REJETTE le pourvoi.

**Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme**

**COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME**  
**AFFAIRE ZIELINSKI ET PRADAL ET GONZALEZ ET AUTRES**  
**c/ FRANCE**

*(Requêtes jointes n<sup>os</sup> 24846/94 et 34165/96 à 34173/96)*

ARRÊT

STRASBOURG

28 octobre 1999

**En l'affaire Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres c./ France,**

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 27 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »), telle qu'amendée par le Protocole n° 11, et aux clauses pertinentes de son règlement<sup>2</sup>, en une Grande Chambre composée des juges dont le nom suit :

MM. L. Wildhaber, *président*,

L. Ferrari Bravo, L. Caflisch, J. Makarczyk, W. Fuhrmann, K. Jungwiert, M. Fischbach, B. Zupancic, M<sup>me</sup> N. Vajic, M. J. Hedigan, M<sup>mes</sup> W. Thomassen, M. Tsatsa-Nikolovska, MM. T. Pantîru, E. Levits, K. Traja, M<sup>me</sup> S. Botoucharova, M. A. Bacquet, *juge ad hoc*, ainsi que de M<sup>me</sup> M. de Boer-Buquicchio, *greffière adjointe*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 26 mai et 29 septembre 1999,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

**PROCÉDURE**

1. L'affaire Zielinski et Pradal c. France a été déférée à la Cour, telle qu'établie en vertu de l'ancien article 19 de la Convention<sup>3</sup>, par la Commission européenne

des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 25 octobre 1997 et par le gouvernement français (« le Gouvernement ») le 11 décembre 1997. L'affaire Gonzalez et autres c. France a été déférée à la Cour, telle qu'établie en vertu de l'article 19 amendé, par la Commission le 9 décembre 1998. La Cour a été saisie dans le délai de trois mois qu'ouvraient les anciens articles 32 § 1 et 47 de la Convention. A l'origine de ces deux affaires se trouvent dix requêtes (n° 24846/94 et n°s 34165/96 à 34173/96, ces dernières ayant été jointes par la Commission le 9 avril 1997) dirigées contre la République française et dont onze ressortissants de cet État avaient saisi la Commission en vertu de l'ancien article 25. La première requête a été introduite par MM. Benoît Zielinski et Patrick Pradal le 5 juillet 1994, la deuxième par M<sup>me</sup> Jeanine Gonzalez le 19 août 1996, et les huit autres par M<sup>mes</sup> Martine Mary et Anita Delaquerrière, M. Guy Schreiber, M<sup>me</sup> Monique Kern, M. Pascal Gontier, M<sup>mes</sup> Nicole Schreiber et Josiane Memeteau et M. Claude Cossuta le 9 septembre 1996.

Les demandes de la Commission renvoient aux anciens articles 44 et 48 ainsi qu'à la déclaration française reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (ancien article 46), la requête du Gouvernement à l'ancien article 48. Elles ont pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'État défendeur aux exigences des articles 6 § 1 et 13 de la Convention.

(...)

## EN FAIT

9. Ressortissants français, MM. Zielinski et Pradal, M<sup>mes</sup> Gonzalez, Mary et Delaquerrière, M. Schreiber, M<sup>me</sup> Kern, M. Gontier, M<sup>mes</sup> Schreiber et Memeteau et M. Cossuta sont respectivement nés en 1954, 1955, 1956, 1953, 1955, 1948, 1949, 1957, 1950, 1954 et 1957. Les requérants, qui résident dans les départements de la Meurthe-et-Moselle pour M. Zielinski, de la Moselle pour M. Pradal, du Bas-Rhin pour M<sup>me</sup> Mary et du Haut-Rhin pour tous les autres requérants, sont employés dans des organismes de sécurité sociale en Alsace-Moselle.

## I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

### A. La genèse de l'affaire

#### 1. Les préliminaires

10. Le 28 mars 1953, les représentants des caisses de sécurité sociale de la région de Strasbourg ont signé un protocole d'accord avec les représentants régionaux des syndicats. Ce protocole mit en place, au profit du personnel des organismes de sécurité sociale, une « indemnité de difficultés particulières » (IDP) justifiée par la complexité de l'application de la législation du droit local des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle. L'accord précisa que cette indemnité est égale à douze fois la valeur du point, fixée par la convention nationale du personnel des organismes sociaux.

Le ministre du Travail et de la Sécurité sociale donna son agrément par une lettre du 2 juin 1953. Ce protocole fut donc normalement appliqué.

11. A la suite de deux avenants des 10 juin 1963 et 17 avril 1974, relatifs au mode de calcul des salaires et à la classification des emplois et des répercussions de ces modifications sur la valeur du point, les conseils d'administration des organismes de sécurité sociale ont réduit l'IDP. Ainsi, l'IDP fut fixée à 6 points en 1963 puis à 3,95 points en 1974, au lieu des 12 points prévus dans l'accord de 1953. De plus, ils ne tinrent pas compte de l'IDP pour le calcul du treizième mois prévu par la convention collective.

12. En 1988, plusieurs organismes de sécurité sociale décidèrent toutefois d'intégrer l'IDP dans la base de calcul de l'indemnité annuelle, avec rappel de cinq ans. La direction régionale des affaires sanitaires et sociales, autorité de tutelle de ces organismes publics, annula les décisions permettant le transfert des crédits nécessaires pour ces versements aux agents.

*2. Les recours exercés par certains agents – autres que les requérants – des organismes de sécurité sociale concernés*

**a) Les jugements des conseils de prud'hommes de Forbach, Sarrebourg et Sarreguemines**

13. Cinq conseils de prud'hommes furent saisis par 136 agents des caisses concernées, afin d'obtenir l'application stricte du protocole d'accord signé en 1953 et l'octroi des rappels de salaires correspondants depuis le 1<sup>er</sup> décembre 1983 (du fait de la prescription quinquennale en matière de salaires).

14. Par des jugements des 22 décembre 1989 et 26 avril 1990 (conseil de prud'hommes de Sarrebourg, section activités diverses), 20 décembre 1989 (conseil de prud'hommes de Sarrebourg, section encadrement), ainsi que des 10 avril et 12 juin 1990 (conseil de prud'hommes de Forbach, section encadrement), les agents furent déboutés de leur demande de rappel de l'IDP sur la base de douze fois la valeur du point.

15. Par des jugements des 23 avril et 14 mai 1990 (conseil de prud'hommes de Forbach, section activités diverses) et du 19 mars 1990 (conseil de prud'hommes de Sarreguemines, section encadrement), la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) de Sarreguemines fut condamnée à verser aux agents les montants réclamés au titre du rappel de l'IDP calculée sur la base de 12 points.

**b) Les arrêts de la cour d'appel de Metz, du 26 février 1991**

16. Par vingt-cinq arrêts du 26 février 1991, concernant 136 agents, la cour d'appel de Metz fit droit à leur demande. Les représentants de l'État –le préfet de région et, par délégation, le directeur régional des affaires sanitaires et sociales – formèrent un pourvoi en cassation.

**c) Les décisions ministérielles relatives à l'agrément, des 30 juillet 1991 et 8 juillet 1992**

17. Le 30 juillet 1991, le ministre des Affaires sociales retira l'agrément ministériel donné le 2 juin 1953. Le 8 juillet 1992, le ministre des Affaires sociales rapporta ce retrait d'agrément.

**d) Les arrêts de la Cour de cassation, du 22 avril 1992**

18. Par trois arrêts du 22 avril 1992, dans le cadre des recours intentés par 136 agents et ayant donné lieu aux vingt-cinq arrêts de la cour d'appel de Metz le 26 février 1991, la Cour de cassation cassa partiellement ces arrêts. Elle estima que le changement de classification intervenu en 1963 avait entraîné la disparition de l'indice de référence de l'accord de 1953. En conséquence, la Cour de cassation ordonna le renvoi des affaires devant les juges du fond pour rechercher si un usage avait été créé ou, à défaut d'usage, pour déterminer le taux qu'aurait atteint l'indice de référence s'il avait été maintenu.

19. La Cour de cassation désigna la cour d'appel de Besançon comme cour de renvoi.

**e) Les arrêts de la cour d'appel de Colmar, du 23 septembre 1993**

20. La cour d'appel de Colmar, également saisie de recours relatifs à l'IDP, rendit des arrêts le 23 septembre 1993, par lesquels elle estima, compte tenu des termes des arrêts de la Cour de cassation en date du 22 avril 1992, que l'indice de référence avait disparu et qu'un usage s'était créé pour le paiement de l'IDP à 3,95 fois la valeur du point depuis l'avenant du 17 avril 1974.

**f) L'arrêt de la cour d'appel de Besançon, statuant sur renvoi après cassation, du 13 octobre 1993**

21. Par un arrêt du 13 octobre 1993, la cour d'appel de Besançon, statuant sur renvoi de la Cour de cassation, jugea que le protocole d'accord du 28 mars 1953 était régulier, qu'il n'était pas caduc et qu'aucun usage n'avait été créé. En conséquence, elle indiqua que l'IDP serait calculée sur la base de 6,1055 % du salaire minimum, ce pourcentage correspondant au montant de l'IDP calculée sur 12 points au 1<sup>er</sup> janvier 1953. La cour d'appel de Besançon jugea notamment que :

« Attendu que l'accord de 1953 n'ayant pas été dénoncé et l'IDP devant continuer à être versée, la seule discussion, après la cassation partielle des arrêts rendus par la cour d'appel de Metz, porte sur le nouveau mode de calcul de l'indemnité en 1963, qui peut être fondé soit sur un usage, soit, à défaut, sur la détermination du taux qu'aurait atteint l'indice de référence à la date de chaque échéance de la prime, si cet indice avait été maintenu ;

(...) Attendu que la modification unilatérale en 1963 du mode de calcul de l'IDP ne peut avoir entraîné la création d'un usage qui de surcroît, aurait lui-même été modifié unilatéralement en 1974 au mépris des règles en la matière ; (...)

Attendu qu'en cas de disparition d'indice de référence, il est nécessaire de créer un indice de raccordement, conforme à la volonté des parties contractantes ;

Attendu que la méthode retenue par les Caisses en 1963 et 1974, consistant à considérer le montant de l'IDP comme fixe et à diviser ce montant par la nouvelle valeur du point pour obtenir le nombre de points nécessaire au calcul de l'IDP, fait abstraction de l'évolution générale des salaires et a consacré

une érosion progressive de l'IDP, ainsi que le démontrent les demandeurs en versant aux débats des études sur l'évolution de l'IDP par rapport aux salaires de base ;

Attendu que pour respecter l'intention commune des parties, la prime doit être uniforme pour les agents des trois départements, quelle que soit la qualification de l'agent, et que les avantages acquis par les salariés doivent être maintenus ;

Attendu que la comparaison de l'IDP avec le salaire minimum est éloquent ; (...) ; qu'ainsi, en janvier 1990, l'IDP calculée sur la base de 3,95 points, le point ayant une valeur de 38,6520 FRF s'élevait à 152,67 FRF, alors qu'en prenant pour base 6,1055 % du SMPG, alors fixé à 5 596 FRF, l'IDP aurait été de 341,66 FRF ;

(...) »

22. La cour d'appel ordonna donc la réouverture des débats afin de permettre à chaque demandeur de chiffrer le montant du rappel de salaire auquel il pouvait prétendre.

**g) La loi n° 94-43 du 18 janvier 1994**

23. Dans le cadre des travaux parlementaires concernant une loi relative à la santé publique et à la protection sociale, loi discutée à partir du 26 octobre 1993 par le Parlement, le Gouvernement prit l'initiative de présenter un amendement. Les débats sur cet amendement, qui devint l'article 85 de la loi, eurent notamment lieu le 30 novembre 1993 à l'Assemblée nationale et le 13 décembre 1993 au Sénat. L'article 85 de la loi fut adopté.

24. Cet article 85 prévoyait que, sous réserve des décisions de justice devenues définitives, le montant de l'IDP instituée par le protocole d'accord du 28 mars 1953 au bénéfice des personnels des organismes de sécurité sociale du régime général et de leurs établissements des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, nonobstant toutes stipulations collectives et individuelles contraires en vigueur à la date de son entrée en application, serait fixé, à compter du 1<sup>er</sup> décembre 1983, à 3,95 fois la valeur du point découlant des accords salariaux et versé douze fois par an.

25. Le Conseil constitutionnel fut saisi par des députés qui considéraient notamment que l'article 85 de la loi, en conduisant le législateur à intervenir dans une instance judiciaire en cours, serait contraire au principe de séparation des pouvoirs et que, en outre, l'article litigieux, relatif au droit du travail, était étranger à l'objet de la loi.

26. Par une décision du 13 janvier 1994, le Conseil constitutionnel estima que les dispositions législatives litigieuses n'étaient pas contraires à la Constitution, aux motifs suivants :

« Considérant que le législateur, en fixant avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> décembre 1983, le montant de la prime de « difficultés particulières » à 3,95 fois la valeur du point découlant de l'application d'accords salariaux du 8 février 1957, a entendu mettre fin à des divergences de jurisprudence et éviter par là même le développement de contestations dont l'aboutissement aurait pu entraîner des conséquences financières préjudiciables à l'équilibre des régimes sociaux en cause ;

Considérant qu'il a, d'une part, réservé expressément la situation des personnes à l'égard desquelles une décision de justice est devenue définitive ; que, d'autre part, rien dans le texte de la loi ne permet

d'inférer que le législateur a dérogé au principe de non-rétroactivité des textes à caractère répressif ; qu'enfin il lui était loisible, sous réserve du respect des principes susvisés, d'user, comme lui seul pouvait le faire en l'espèce, de son pouvoir de prendre des dispositions rétroactives afin de régler pour des raisons d'intérêt général les situations nées des divergences de jurisprudence ci-dessus évoquées ; que, dans ces conditions, les dispositions critiquées ne sont contraires à aucune règle, non plus qu'à aucun principe de valeur constitutionnelle. (...) »

27. En conséquence, l'article 85 de la loi n° 94-43 fut déclaré conforme à la Constitution. La loi fut promulguée le 18 janvier 1994.

**h) Les arrêts de la Cour de cassation, des 15 février et 2 mars 1995**

28. Le 15 février 1995, statuant sur le pourvoi formé par la CPAM de Sarreguemines, le préfet de la région Lorraine et le directeur régional des affaires sanitaires et sociales d'Alsace contre l'arrêt de la cour d'appel de Besançon du 13 octobre 1993, la Cour de cassation annula partiellement cet arrêt, sans renvoi, dans les termes suivants :

« (...) Attendu, cependant, que l'article 85 de la loi du 18 janvier 1994 fixe le montant de l'IDP, pour chaque période de versement, à 3,95 fois la valeur du point découlant de l'application des accords salariaux conclus conformément aux dispositions de la convention collective nationale du personnel des organismes de sécurité sociale du 8 février 1957 ; que l'arrêt attaqué, en ce qu'il adopte un mode de calcul différent de celui prévu par le texte susvisé, doit être annulé ;

Et attendu qu'il y a lieu, conformément aux dispositions de l'article 627, alinéa 2, du nouveau code de procédure civile, de mettre fin au litige en appliquant la règle de droit appropriée ;

Par ces motifs (...)

Annule, mais uniquement dans ses dispositions décidant que l'IDP serait calculée sur la base de 6,1055 % du SMPG, l'arrêt rendu le 13 octobre 1993, entre les parties, par la cour d'appel de Besançon ;

Dit n'y avoir lieu à renvoi ;

Dit que le montant de l'IDP doit être fixé à chaque période de versement à 3,95 fois la valeur du point découlant de l'application des accords salariaux conclus conformément aux dispositions de la convention collective nationale de travail du personnel des organismes de sécurité sociale du 8 février 1957 ;

(...) »

29. Par un arrêt du 2 mars 1995, la Cour de cassation rejeta également, en des termes similaires, les pourvois dirigés contre les arrêts rendus par la cour d'appel de Colmar le 23 septembre 1993.

**B. Procédures relatives à MM. Zielinski et Pradal**

*1. Les jugements du conseil de prud'hommes de Metz, des 4 décembre 1991 et 21 octobre 1992*

30. Par des demandes en date des 15 et 17 avril 1991, M. Zielinski et quarante-sept autres agents, représentés par un délégué CFDT (Confédération française démocratique du travail), saisirent à leur tour le conseil de prud'hommes pour obtenir le versement d'une somme de rappel de l'IDP (évaluée à 31 131,11 FRF

pour le requérant) ainsi que le calcul de cette prime, pour l'avenir, sur la base des 12 points, tel que prévu par l'accord de 1953.

31. Devant le conseil de prud'hommes de Metz, le préfet de région et le directeur des affaires sanitaires et sociales contestèrent les arguments des agents et demandèrent le sursis à statuer dans l'attente de la décision de la Cour de cassation, saisie du pourvoi dans les affaires identiques ayant donné lieu aux vingt-cinq arrêts de la cour d'appel de Metz le 26 février 1991.

32. Les 28 juin et 12 juillet 1991, M. Pradal et quarante-huit autres agents, représentés par le délégué syndical CFDT, saisirent à leur tour le conseil de prud'hommes de Metz de la même demande.

33. Par des jugements du 4 décembre 1991 (pour M. Zielinski) et du 21 octobre 1992 (pour M. Pradal), le conseil de prud'hommes de Metz accorda le rappel d'indemnité aux demandeurs et constata que l'IDP devait être calculée sur la base de 12 points mensuels, conformément à l'accord de 1953, en jugeant notamment que :

« Constatant que l'accord précise que cette indemnité est égale à douze fois la valeur du point, fixé par la convention nationale du personnel des organismes sociaux ;

Constatant qu'à la suite des modifications apportées à cette dernière par les avenants du 10 juin 1963 et du 17 avril 1974 quant au mode de calcul des salaires et à la classification des emplois et des répercussions de ces modifications sur la valeur du point, les conseils d'administration des organismes signataires du protocole ont décidé de maintenir par des réajustements une valeur constante à l'IDP ;

Constatant qu'il est acquis que ces réajustements ont eu pour effet de ramener l'IDP à l'équivalent de six, puis de 3,95 points ;

Constatant que les termes de l'accord de 1953 sont précis et que la base de 12 points ne pouvait être unilatéralement modifiée ;

Constatant que les organismes sociaux auraient dû dénoncer le protocole d'accord s'ils estimaient que les aménagements intervenus en 1963 et 1974 entraînaient une charge excessive ;

(...) qu'il ne peut en être tenu compte que si les parties l'ont prévu à l'avance et que le silence des autres signataires du protocole ne peut être considéré comme une approbation (article L. 143-4 du code du travail) (...) » (termes du jugement du 4 décembre 1991)

34. Le directeur des affaires sanitaires et sociales, par délégation du préfet de région, interjeta appel de ces jugements.

## *2. Les arrêts de la cour d'appel de Metz, des 19 et 20 avril 1993*

35. Par des arrêts définitifs des 19 avril (M. Pradal) et 20 avril 1993 (M. Zielinski), la cour d'appel de Metz confirma les jugements, constatant que la prime avait été modifiée unilatéralement en méconnaissance de la loi de 1950 relative aux conventions collectives, et aux motifs, notamment, que :

« Attendu qu'en définitive, doit être retenue, pour le calcul de cette indemnité, la valeur du point résultant des avenants des 10 juin 1963 et 17 avril 1974 et de ceux en vigueur à chaque échéance de l'indemnité ;



Attendu que selon l'article 1134 du code civil les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites ; qu'elles ne peuvent être révoquées que de leur consentement mutuel ou pour les causes que la loi autorise ; que de même, suivant l'article 135-1 du code du travail, les conventions et accords collectifs de travail obligent tous ceux qui les ont signés ;

(...)

Attendu que force est de constater que l'accord du 28 mars 1953 n'a été dénoncé par aucune des parties ; que par suite il doit continuer à recevoir application et que les réductions du coefficient multiplicateur imposées à deux reprises l'ont été en violation tant de l'article 1134 du code civil que des règles applicables en matière d'accords collectifs de travail ;

Attendu qu'en conséquence le versement de la prime doit être effectué sur la base de 12 points, tel que prévu audit accord ;

(...)»

### *3. L'arrêt de la Cour de cassation, du 2 mars 1995*

36. Le 2 mars 1995, la Cour de cassation, saisie du pourvoi formé par le préfet et le directeur des affaires sanitaires et sociales contre les arrêts de la cour d'appel de Metz des 19 et 20 avril 1993 (concernant MM. Zielinski et Pradal) et contre deux autres arrêts des 21 avril et 6 septembre 1993, le tout concernant 150 agents, rendit son arrêt dans les termes suivants :

« Sur l'application de l'article 85 de la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale :

(...)

Attendu, cependant, que l'article 85 de la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994, applicable aux instances en cours, y compris celles pendantes devant la Cour de cassation, a pour but de suppléer, en l'absence d'un accord des parties, à la disparition d'un indice de référence et de permettre ainsi le calcul du montant d'une prime ; que ce texte, de nature législative, dont les parties ont pu discuter de l'application, ne constitue pas une intervention de l'État dans une procédure l'opposant à des particuliers ; qu'il ne remet pas en cause des décisions de justice irrévocables et a été déclaré conforme à la Constitution par le conseil constitutionnel ; d'où il suit que ce texte n'est pas contraire aux dispositions des articles 6-1 et 13 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Sur le moyen, relevé d'office, après avis donné aux parties :

Vu l'article 85 de la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale ;

Attendu que pour décider que le montant de l'indemnité dite de difficultés particulières doit être calculé sur la base des 12 points prévus au protocole d'accord du 28 mars 1953 et que la valeur du point doit être celle retenue pour le calcul des salaires par les accords collectifs en vigueur, la cour d'appel énonce qu'aucune disposition contractuelle ne subordonne le maintien de l'indice choisi à celui de la classification en vigueur au moment de l'accord et que ce serait ajouter aux termes de l'accord, parfaitement clairs et précis, et le dénaturer que de décider le contraire, qu'elle ajoute que l'accord litigieux n'exclut pas que soient prises en compte les modifications de la valeur du point résultant de la réorganisation indicielle et que dès lors la valeur du point résultant des avenants des 10 juin 1963 et 17 avril 1974 doit être retenue pour le calcul de l'IDP ; qu'elle retient, encore, que les nouveaux modes de calcul de l'IDP adoptés à la suite des changements de classification intervenus en 1963 et 1974, n'ont pas fait l'objet d'un accord de tous les signataires du protocole du 28 mars 1953 et que l'indice conventionnel demeurant applicable, il n'y a pas lieu de rechercher l'existence d'un

usage, qu'elle relève enfin que l'accord du 28 mars 1953 constitue une convention collective qui ne peut être remise en cause que par voie de révision ou de dénonciation, ce qui n'a pas été le cas ;

Attendu, cependant, que l'article 85 de la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 fixe le montant de l'indemnité dite de difficultés particulières, pour chaque période de versement, à 3,95 fois la valeur du point découlant de l'application des accords salariaux conclus conformément aux dispositions de la convention collective nationale du personnel des organismes de sécurité sociale du 8 février 1957 ; que les arrêts attaqués en ce qu'ils adoptent un mode de calcul du montant de cette indemnité différent de celui prévu par le texte susvisé, doivent être annulés ;

Et attendu qu'il y a lieu, conformément aux dispositions de l'article 627, alinéa 2, du nouveau code de procédure civile, de mettre fin au litige en appliquant la règle de droit appropriée ;

Par ces motifs :

Annule, mais uniquement dans leurs dispositions décidant que le montant de l'indemnité dite de difficultés particulières doit être calculé sur la base de 12 points, la valeur du point étant celle retenue pour le calcul des salaires par les accords collectifs actuellement en vigueur, les arrêts rendus les 19, 20, 21 avril et 6 septembre 1993, entre les parties, par la cour d'appel de Metz ;

Dit n'y avoir lieu à renvoi ;

Dit que le montant de l'IDP doit être fixé à chaque période de versement à 3,95 fois la valeur du point découlant de l'application des accords salariaux conclus conformément aux dispositions de la convention collective nationale de travail du personnel des organismes de sécurité sociale du 8 février 1957 ; (...) »

(...)

## II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

### A. Principes généraux quant aux organismes de sécurité sociale (...)

### B. La loi n° 94-43 du 18 janvier 1994

45. Les dispositions pertinentes de ladite loi se lisent comme suit :

#### Article 85

« Sous réserve des décisions de justice devenues définitives, le montant de la prime dite de difficultés particulières, instituée par le protocole d'accord du 28 mars 1953 au bénéfice des personnels des organismes de sécurité sociale du régime général et de leurs établissements des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, nonobstant toutes stipulations collectives et individuelles contraires en vigueur à la date de publication de la présente loi, est fixé, à compter du 1<sup>er</sup> décembre 1983 et à chaque période de versement, à 3,95 fois la valeur du point découlant de l'application des accords salariaux conclus conformément aux dispositions de la convention collective nationale de travail du personnel des organisations de sécurité sociale du 8 février 1957. Elle est versée douze fois par an. La gratification annuelle à compter de la même période est majorée, pour tenir compte du montant de l'indemnité dite de difficultés particulières attribuée au titre du mois de décembre. »

## PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION

46. MM. Zielinski et Pradal ont saisi la Commission le 5 juillet 1994, M<sup>me</sup> Gonzalez le 19 août 1996 et M<sup>mes</sup> Mary et Delaquerrière, M. Schreiber, M<sup>me</sup> Kern, M. Gontier, M<sup>mes</sup> Schreiber et Memeteau et M. Cossuta le 9 septembre 1996. Les requérants ont dénoncé une violation des articles 6 § 1 et 13 de la Convention.

47. Le 26 novembre 1996, la Commission a retenu la requête de MM. Zielinski et Pradal (n° 24846/94). Le 22 octobre 1997, elle a déclaré les requêtes de M<sup>me</sup> Gonzalez et autres (n<sup>os</sup> 34165/96 à 34173/96) recevables quant aux griefs relatifs à l'équité et la durée de la procédure et irrecevables pour le surplus. Dans ses rapports des 9 septembre 1997 et 21 octobre 1998 (ancien article 31 de la Convention), elle conclut, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention en ce qui concerne l'équité de la procédure et qu'il n'y a pas lieu d'examiner l'affaire sous l'angle de l'article 13, mais également, concernant M<sup>mes</sup> Gonzalez, Mary et Delaquerrière, M. Schreiber, M<sup>me</sup> Kern, M. Gontier, M<sup>mes</sup> Schreiber et Memeteau et M. Cossuta, qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention en ce qui concerne la durée de la procédure. Le texte intégral de ses avis figure en annexe au présent arrêt<sup>1</sup>.

## CONCLUSIONS PRÉSENTÉES À LA COUR

48. Dans ses mémoires, le Gouvernement invite la Cour à dire que l'application des dispositions de la loi nouvelle, dans le cadre des procédures judiciaires, alors en cours et relatives aux requérants, n'a pas emporté violation des articles 6 § 1 et 13 de la Convention.

49. De leur côté, les requérants prient la Cour de constater qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention et de leur allouer une satisfaction équitable au titre de l'article 41.

## EN DROIT

### I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION QUANT À L'ÉQUITÉ DE LA PROCÉDURE

50. Les requérants estiment que l'adoption de l'article 85 de la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 a entraîné une violation de l'article 6 § 1 de la Convention, dont la partie pertinente en l'espèce est libellée comme suit :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...), dans un délai raisonnable, par un tribunal (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

51. Les requérants rappellent que la cour d'appel de Besançon, statuant sur renvoi après cassation dans des affaires antérieures et similaires, avait procédé à la recherche préconisée par la Cour de cassation et, par la suite, fixé le taux de référence en jugeant que l'IDP devait être calculée sur la base de 6,1055 % du salaire minimum et rouvert les débats pour effectuer les calculs (paragraphe 21-22 ci-dessus). Avant cet arrêt, MM. Zielinski et Pradal avaient obtenu une décision encore plus favorable, puisque la cour d'appel de Metz avait estimé que le calcul de l'IDP devait s'effectuer sur la base de 12 points (paragraphe 33 ci-dessus). Aussi, des décisions favorables aux requérants étaient-elles déjà intervenues avant l'adoption de la loi litigieuse, dans le cadre d'une procédure à

laquelle l'État aurait été partie. Les requérants estiment que cette loi, résultat d'un amendement tardif, avait, sinon pour objet, du moins pour effet de modifier la solution du litige dans l'intérêt de l'État.

Les requérants contestent l'explication selon laquelle la loi aurait eu pour objet d'éviter des divergences de jurisprudence. D'une part, ils indiquent qu'en droit français les circonstances de fait d'une affaire relèvent de la compétence des juges du fond, la Cour de cassation ne contrôlant que le droit. Ainsi, il serait inhérent au système juridictionnel que des appréciations divergentes en « fait » puissent se produire lorsqu'un même litige est soumis à diverses juridictions. Ces divergences ne justifient pas, en soi, l'intervention du législateur. D'autre part, ce risque n'aurait pas existé en l'espèce : s'agissant d'une indemnité propre à des agents en fonction dans des départements précis, seules les cours d'appel de Colmar et de Metz étaient naturellement compétentes pour statuer et la Cour de cassation avait pris soin, après ses arrêts de cassation du 22 avril 1992, de renvoyer les affaires devant une seule et même cour d'appel de renvoi, celle de Besançon (paragraphe 19 ci-dessus).

Quant à la nécessité pour le législateur de sauvegarder l'équilibre des régimes de sécurité sociale, les requérants indiquent que le litige ne concernait que les agents de trois départements, pour un montant très faible au regard du budget de la sécurité sociale.

Les requérants estiment qu'il ne peut être utilement fait référence à l'affaire *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society et Yorkshire Building Society c. Royaume-Uni* (arrêt du 23 octobre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VII – « arrêt Building Societies »). Selon eux, il ne s'agit pas, en l'espèce, de tirer profit d'une erreur contraire à la volonté du législateur mais de faire rechercher la volonté des partenaires sociaux lorsqu'ils avaient conclu la convention collective à l'origine des droits en cause. La loi aurait donc clairement pour effet et pour objet d'empêcher l'application de la volonté des partenaires sociaux au seul bénéfice de l'État. Les requérants font, sur ce point, référence à l'arrêt *Papageorgiou c. Grèce* (arrêt du 22 octobre 1997, *Recueil* 1997-VI). Le seul risque pour l'État, qui aurait été avéré, était de ne pas obtenir de la justice la consécration de sa thèse. L'intervention législative, avec effet rétroactif, n'aurait donc eu d'autre objet que d'assurer le succès des prétentions de l'État alors que les décisions de justice ne lui étaient pas favorables. La Cour de cassation, mais aussi la cour d'appel de Colmar pour ce qui est des recours de M<sup>mes</sup> Gonzalez, Mary et Delaquerrière, M. Schreiber, M<sup>me</sup> Kern, M. Gontier, M<sup>mes</sup> Schreiber et Memeteau et M. Cossuta, n'ont ensuite eu qu'à entériner les termes de la loi.

52. Le Gouvernement indique tout d'abord que, s'agissant de dispositions législatives rétroactives, il convient de préciser que deux niveaux de contrôle permettent de veiller au respect du principe de sécurité juridique qui doit entourer le procès. Le premier contrôle est opéré par le Conseil constitutionnel, lorsque ces dispositions sont soumises à son examen. Si ce dernier se refuse à apprécier la

conformité d'une loi à la Convention européenne des Droits de l'Homme, la comparaison du droit issu de la Convention avec ses décisions relatives aux droits fondamentaux révèle que, sur de nombreux points, l'évolution de sa jurisprudence tient dûment compte de celle de la jurisprudence européenne. Il veille tout particulièrement à encadrer très strictement le recours aux lois de validation, en posant trois conditions à la constitutionnalité de telles lois : la validation ne peut être que préventive ; la mesure de validation ne peut méconnaître le principe de non rétroactivité de la loi pénale ; le législateur ne peut intervenir que pour des motifs d'intérêt général. Le second contrôle est exercé par les tribunaux lors de l'application des lois nouvelles aux litiges en cours. Les lois de validation interviennent surtout dans le domaine du droit administratif, ce qui explique la rareté des décisions de la Cour de cassation à ce sujet. Mais les décisions du juge judiciaire sont très nombreuses s'agissant de lois rétroactives ou encore interprétatives. Le juge judiciaire pose une limite à l'application en cours d'instance de telles lois : elles ne sont pas applicables pour la première fois devant la Cour de cassation et ne peuvent justifier la censure d'une décision passée en force de chose jugée.

53. Le Gouvernement considère que les requérants ne sauraient reprocher au législateur l'adoption du texte litigieux : d'une part, l'article 34 de la Convention n'institue pas une *actio popularis* en faveur des requérants et, d'autre part, l'adoption de l'article 85 de la loi du 18 janvier 1994 est, en tant que telle, étrangère à la question de l'égalité des armes. Le problème résiderait donc uniquement dans son application aux faits de l'espèce.

Le Gouvernement estime que l'adoption des dispositions litigieuses répondait à un motif d'intérêt général, à un « but légitime ». Il s'agissait, en premier lieu, de mettre fin à des divergences de jurisprudence. Les trois arrêts de cassation rendus par la Cour suprême le 22 avril 1992 tiraient la conséquence logique du constat de disparition de l'indice servant de base à l'indemnité et portaient en germe le risque de divergences jurisprudentielles, puisque trois cours d'appel devaient se prononcer sur la question. Des divergences sont apparues entre les cours d'appel de Besançon, Colmar et Metz, aucune n'ayant retenu la même solution (paragraphe 16, 20, 21, 35 et 41 ci-dessus). Elles auraient pu se multiplier. En second lieu, le Gouvernement considère qu'il convenait d'éviter de mettre en péril l'équilibre financier des régimes sociaux en cause, ce qu'a expressément relevé le Conseil constitutionnel. Par ailleurs, ces recours auraient fait peser un risque quant à la continuité du service public de la sécurité sociale. Une augmentation exponentielle des frais de personnel aurait entraîné une diminution corrélative du fonds destiné à servir des prestations aux assurés sociaux, d'autant que sur quelque 9 000 agents concernés par l'IDP, à peu près 5 000 avaient entamé des procédures juridictionnelles à la date d'intervention de la loi. En cas de succès généralisé des recours, le budget des organismes concernés se serait trouvé amputé d'à peu près trois cent cinquante millions de francs. La loi de 1994 aurait donc répondu à d'impérieux motifs d'intérêt général (arrêt *Building Societies*, précité).

54. Le Gouvernement est d'avis que la bonne foi des pouvoirs publics n'est pas en cause. La loi ne visait pas à diminuer autoritairement l'IDP, mais à garantir son pourcentage constant dans la rémunération des agents, reprenant ainsi la solution dégagée par la cour d'appel de Colmar dans ses arrêts du 23 septembre 1993 (paragraphe 20 ci-dessus). L'intention du législateur était de revenir purement et simplement au mode de calcul arrêté lors de l'accord salarial originel. En outre, à la différence de l'affaire Papageorgiou (arrêt précité), l'existence d'un lien entre les dispositions introduites par l'article 85 de la loi du 18 janvier 1994 et le reste de cette même loi est clairement établie et confirmée par la décision du Conseil constitutionnel. Le Gouvernement estime également que la présente espèce se distingue de l'affaire Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis c. Grèce (arrêt du 9 décembre 1994, série A n° 301-B).

Un « rapport raisonnable de proportionnalité » aurait existé entre le but visé et les moyens employés par le législateur. Tout d'abord, la Cour de cassation n'aurait pas pu uniformiser les solutions retenues par les différentes cours d'appel, n'étant juge que du « droit » et non du « fait ». La jurisprudence de la Cour de cassation indiquant notamment que la recherche de l'intention des parties à l'origine d'un contrat ou d'un usage est une question de « fait », l'intervention du législateur se serait imposée afin de permettre une unicité de calcul de l'IDP. Ensuite, le présent litige aurait des liens avec l'affaire Building Societies (arrêt précité) : une « faille d'ordre technique » aurait été tardivement exploitée par certains syndicats, après plusieurs années d'application régulière et sans contestations de la convention collective. Les requérants ne pouvaient donc ignorer que les pouvoirs publics ne laisseraient pas cette « faille d'ordre technique » mettre en péril le budget des régimes sociaux. Le Gouvernement estime en outre que l'État, qui occupait une situation particulière par rapport au litige, n'a pas recouru à la validation « *intuitu personae* » à l'instar de ce qui était reproché à l'État grec dans l'affaire Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis (arrêt précité). Les requérants ne sont pas des salariés de l'État, mais des salariés de droit privé des caisses locales de sécurité sociale, personnes morales de droit privé disposant d'une autonomie financière. Cela explique la compétence du juge judiciaire et non du juge administratif. L'État n'aurait été partie au procès que de manière très indirecte, en sa qualité de « tuteur » des caisses de sécurité sociale, dans un but d'intérêt général des régimes de sécurité sociale. Enfin, le Gouvernement estime que le champ d'application de la validation a été aussi restreint que possible. Contrairement à l'affaire Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis (arrêt précité), l'objet de la loi n'était pas de faire échec aux procédures en cours, le législateur ayant exclu de son champ d'application les décisions de justice définitives.

55. Quant à la portée de l'application d'une loi nouvelle à l'issue d'un litige, le Gouvernement estime que les présentes affaires se distinguent des circonstances relevées dans les arrêts Building Societies, Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis et Papageorgiou (précités).

Concernant MM. Zielinski et Pradal, la cour d'appel de Metz leur avait donné gain de cause, mais sur le fondement d'une motivation en contradiction avec celle de la Cour de cassation, cette dernière ayant constaté la disparition de l'indice de référence (paragraphe 18 et 35 ci-dessus). L'issue du litige était donc beaucoup plus incertaine que dans les précédentes affaires examinées par la Cour européenne des Droits de l'Homme. Le Gouvernement rappelle que l'application rétroactive d'une loi nouvelle à un litige en cours est compatible avec les dispositions de la Convention pour autant que le litige n'ait pas encore donné lieu à une décision passée en force de chose jugée. En l'espèce, MM. Zielinski et Pradal bénéficiaient justement d'un arrêt de la cour d'appel de Metz, passé en force de chose jugée, lorsque la loi nouvelle fut appliquée au litige. La Cour de cassation a néanmoins estimé que cela ne faisait pas obstacle à l'application de la loi nouvelle, au regard du caractère « supplétif » de la loi à la suite de la disparition de l'indice de référence.

Concernant M<sup>mes</sup> Gonzalez, Mary et Delaquerrière, M. Schreiber, M<sup>me</sup> Kern, M. Gontier, M<sup>mes</sup> Schreiber et Memeteau et M. Cossuta, le Gouvernement estime que les jugements rendus le 2 juillet 1991 par le conseil de prud'hommes de Colmar ne pouvaient être considérés comme des décisions définitives passées en force de chose jugée, dans la mesure où ces jugements étaient frappés d'un appel à caractère suspensif (paragraphe 38-39 ci-dessus). La décision de justice dont bénéficiaient ces requérants n'était donc ni exécutoire ni définitive. Il n'aurait pas été possible de procéder à la validation législative excluant l'ensemble des litiges pendants sans considérer leur degré d'avancement : cela aurait vidé la loi de son sens et aurait créé une discrimination entre ceux qui avaient saisi les tribunaux et ceux qui ne l'avaient pas fait et se seraient vu opposer la loi de validation. Le Gouvernement relève que la validation n'a eu aucune conséquence disproportionnée pour la situation de ces requérants, puisque si la cour d'appel de Colmar ne pouvait que s'en tenir à la solution législative, il faut rappeler qu'elle avait déjà jugé du litige en des termes identiques à ceux de la loi de validation dans ses arrêts du 23 septembre 1993 (paragraphe 20 ci-dessus).

56. La Commission est d'avis que l'article 85 de la loi du 18 janvier 1994 a purement et simplement entériné la position adoptée par l'État dans le cadre des procédures diligentées contre lui et toujours pendantes devant les juridictions judiciaires. Elle relève que cette position avait été écartée par les juges saisis des procédures, au profit des arguments soutenus par les requérants. Elle considère en outre que le législateur a définitivement censuré les juges judiciaires et donné gain de cause à l'État en donnant expressément un effet rétroactif à la loi. Une fois la constitutionnalité de la loi affirmée par le Conseil constitutionnel, la décision de la Cour de cassation serait devenue inévitable. Considérant plus particulièrement le « précédent » créé par les arrêts rendus par la cour d'appel de Colmar le 23 septembre 1993, arrêts rendus en des termes identiques à la loi litigieuse, la Commission estime que cela ne saurait être de nature à dispenser l'État de son obligation de ne pas intervenir dans les procédures judiciaires en cours afin d'influer sur leur issue.

En conséquence, la Commission estime que l'État est intervenu de manière décisive pour orienter en sa faveur l'issue – imminente – de l'instance, déjà fixée au fond en sa défaveur, à laquelle il était partie.

57. La Cour réaffirme que si, en principe, le pouvoir législatif n'est pas empêché de réglementer en matière civile, par de nouvelles dispositions à portée rétroactive, des droits découlant de lois en vigueur, le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable consacrés par l'article 6 s'opposent, sauf pour d'impérieux motifs d'intérêt général, à l'ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire du litige (arrêts précités *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis*, p. 82, § 49, *Papageorgiou*, p. 2288, § 37, *Building Societies*, p. 2363, § 112).

58. Or, en l'espèce, comme dans les affaires susmentionnées, la Cour ne peut pas perdre de vue l'effet produit par le contenu de l'article 85 de la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994, combiné avec la méthode et le moment de son adoption.

D'abord, si l'article 85 exclut expressément de son champ d'application les décisions de justice devenues définitives, il fixe définitivement les termes du débat soumis aux juridictions de l'ordre judiciaire et ce, de manière rétroactive et « nonobstant toutes stipulations collectives ou individuelles contraires en vigueur à la date de la publication de la présente loi » (paragraphe 45 ci-dessus).

Ensuite, l'article 85 était inclus dans une loi « relative à la santé publique et à la protection sociale » (paragraphe 23 ci-dessus). Ce n'est qu'au cours des débats parlementaires et peu après le prononcé, le 13 octobre 1993, de l'arrêt de la cour d'appel de Besançon, que fut prise l'initiative de présenter un amendement relatif à l'IDP.

Enfin et surtout, l'article 85 a purement et simplement entériné la position adoptée par l'État dans le cadre de procédures pendantes. Or la Cour note que les jurisprudences des juges du fond étaient majoritairement favorables aux requérants. Certes, la Cour constate que si la cour d'appel de Metz avait donné entièrement raison aux employés des caisses concernées (paragraphe 16 et 35 ci-dessus), la cour d'appel de Colmar avait, quant à elle, contrairement au conseil de prud'hommes de Colmar, rejeté leurs demandes (paragraphe 20, 38 et 41 ci-dessus). Cependant, il convient d'insister sur le rôle particulier de la cour d'appel de Besançon, juridiction de renvoi après cassations du 22 avril 1992 (paragraphe 19 et 21 ci-dessus). La cour d'appel de Besançon avait été désignée pour résoudre le litige, notamment les questions en « fait », dans le cadre juridique préalablement fixé par la Cour de cassation elle-même (paragraphe 18-19 ci-dessus). Or la cour d'appel de Besançon, se conformant strictement au cadre du débat délimité par les arrêts de cassation du 22 avril 1992, a constaté une absence d'usage et rejeté la méthode défendue par l'État. Elle a fixé un nouvel indice de référence et jugé, faisant droit à la demande subsidiaire de certains employés des caisses concernées, que l'IDP devait être calculée sur la base de 6,1055 % du salaire minimum, ce pourcentage correspondant au montant de l'IDP calculée sur 12 points au 1<sup>er</sup> janvier 1953. Une telle jurisprudence, qui clarifiait le débat dans



le respect du cadre fixé le 22 avril 1992 par la Cour de cassation, était favorable aux requérants puisqu'elle revenait à plus que doubler le montant de la prime effectivement versée par les caisses, avec un droit à rappel sur les primes versées depuis plusieurs années (paragraphe 21-22 ci-dessus).

59. La Cour ne discerne pas, dans les faits de l'espèce, ce en quoi les divergences de jurisprudence imposaient une intervention législative en cours de procédures. Elle considère que de telles divergences constituent, par nature, la conséquence inhérente à tout système judiciaire qui, à l'instar du modèle français, repose sur un ensemble de juridictions du fond ayant autorité sur leur ressort territorial. Le rôle de la Cour de cassation étant précisément de régler les contradictions de jurisprudence, on ne saurait préjuger de ce qu'aurait été sa décision, en présence de cette contrariété de jugements, sans l'intervention de la loi litigieuse.

Par ailleurs, de l'avis de la Cour, les circonstances de l'espèce ne permettent pas d'affirmer que l'intervention du législateur était prévisible, pas plus qu'elles ne peuvent étayer la thèse d'une intention initiale pervertie (arrêt *Building Societies*, précité, pp. 2362-2363, §§ 110-112), s'agissant d'un litige sur l'application d'un accord discuté et adopté, dans le cadre d'une procédure réglementée, par les différents partenaires sociaux.

La Cour estime que le risque financier dénoncé par le Gouvernement (paragraphe 53 ci-dessus), et expressément relevé par le Conseil constitutionnel pour motiver sa décision (paragraphe 26 ci-dessus), ne saurait permettre, en soi, que le législateur se substitue, tant aux parties à la convention collective, qu'aux juges pour régler le litige. Sur ce point, la Cour note que le Gouvernement avance la somme de trois cent cinquante millions de pertes financières pour les organismes de sécurité sociale concernés en cas de succès généralisé des recours (paragraphe 53 ci-dessus), sans fournir d'autres éléments de comparaison, notamment quant au coût total des 9 000 employés, quant aux particularités des dépenses de santé des organismes d'Alsace-Moselle, etc.

L'adoption de l'article 85 réglait en réalité le fond du litige. Son application par les juridictions internes, notamment par la Cour de cassation dans ses arrêts du 2 mars 1995 (paragraphe 29 et 36 ci-dessus), rendait vaine la continuation des procédures.

Avec la Commission, la Cour estime que la décision du Conseil constitutionnel ne suffit pas à établir la conformité de l'article 85 de la loi du 18 janvier 1994 avec les dispositions de la Convention (paragraphe 26 ci-dessus).

Au vu de ce qui précède, la Cour estime également qu'une distinction entre les requérants, selon qu'ils auraient ou non été bénéficiaires d'une décision définitive au fond, est inopérante.

60. Quant à l'argument du Gouvernement selon lequel il ne s'agissait pas d'un litige opposant les requérants à l'État (paragraphe 54 ci-dessus), les caisses

locales d'assurance maladie étant des personnes morales de droit privé et non de droit public, la Cour relève que les organismes de sécurité sociale réalisent une mission de service public et sont placés sous la double tutelle du ministre chargé de la sécurité sociale et du ministre de l'Économie et des Finances. Outre la diversité et l'importance que peuvent revêtir les formes de tutelle, y compris pour les conventions collectives fixant le statut des personnels (paragraphe 44 ci-dessus), la Cour constate que les procédures opposant les requérants aux organismes qui les employaient ont systématiquement vu le préfet, représentant de l'État dans le département ou la région, ou la direction régionale des affaires sanitaires et sociales, service extérieur du ministère de tutelle, intervenir en qualité de partie au procès. En tout état de cause, le système français, avec ses organismes gérant un service public, bénéficiant de prérogatives de puissance publique et soumis aux autorités de tutelle ministérielles, illustre le rôle particulier et les devoirs des États membres du Conseil de l'Europe, tels qu'ils peuvent résulter de la Charte sociale européenne, dans la protection sociale de leurs populations. Force est donc de constater que l'intervention du législateur en l'espèce eut lieu à un moment où des instances judiciaires auxquelles l'État était partie se trouvaient pendantes.

61. Par conséquent, il y a eu violation de l'article 6 § 1 en ce qui concerne le droit à un procès équitable.

(...)

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention quant à l'équité de la procédure ;

(...)