



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

**Le principe de sécurité juridique
(CE, ass., 24/03/2006, KPMG)**

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I – Les origines du principe de sécurité juridique.....	4
A – Les principes connexes.....	4
1 - L'objectif de valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme	4
2 – Le principe de confiance légitime.....	4
B – La sécurité juridique : une source d'inspiration pour la jurisprudence administrative	5
1 - Les principes généraux du droit dérivés.....	5
2 - Un exemple d'application : le régime du retrait des décisions explicites créatrices de droits..	5
II – Les effets du principe de sécurité juridique	6
A – La sécurité juridique n'interdit pas la rétroactivité de l'application d'un décret.....	6
1 – Le principe : interdiction de l'application rétroactive d'une réglementation nouvelle	6
2 – La solution du 24 mars 2006.....	6
B - La sécurité juridique, comme obligation d'assortir une nouvelle réglementation de mesures transitoires	7
1 - La règle retenue le 24 mars 2006.....	7
2 – Consécration d'un PGD ou d'une règle dérivée ?.....	7
CE, ass., 24/03/2006, KPMG	8

INTRODUCTION

Les principes généraux du droit sont des principes non écrits applicables même sans textes. Ils ont été dégagés par le Conseil d'Etat à la Libération afin de soumettre l'Administration au droit et d'apporter des garanties aux administrés. La période récente n'a été que peu bouleversée par la consécration de nouveaux PGD. L'arrêt étudié vient, semble-t-il, trahir cette tendance.

Dans cette affaire, la société KPMG demande au Conseil d'Etat l'annulation du code de déontologie de la profession de commissaire aux comptes approuvé par le décret du 16 novembre 2005. Ce décret est venu appliquer la loi du 1 août 2003 sur la sécurité financière. Il s'agit d'édicter de nouvelles règles afin d'assurer une meilleure transparence financière à la suite du scandale Enron. Le 24 mars 2006, le Conseil d'Etat, en assemblée, annule le décret de 2005 en tant qu'il n'a pas prévu de mesures transitoires à la nouvelle réglementation.

Avec cet arrêt, le Conseil d'Etat vient préciser les règles qui s'appliquent lorsque de nouvelles réglementations sont édictées. Ainsi, par exception au principe qui veut que les situations contractuelles en cours soient régies par la réglementation applicable à la date à laquelle elles ont été nouées, le Conseil d'Etat considère que la nouvelle réglementation peut s'appliquer aux situations contractuelles en cours dès lors qu'une disposition législative l'y autorise pour des raisons d'ordre public. L'application de la nouvelle réglementation peut donc, dans cette hypothèse, avoir un caractère rétroactif. Mais, dans le même temps, la Haute juridiction précise que l'Administration a l'obligation d'édicter, pour des motifs de sécurité juridique, des mesures transitoires afin que le changement de réglementation ne soit pas trop brutal. Une réglementation ne prévoyant pas de mesures transitoires porterait une atteinte excessive aux situations contractuelles en cours et serait contraire au principe de sécurité juridique.

Longtemps les attentes à l'égard d'une consécration du principe de sécurité juridique par le Conseil d'Etat furent nombreuses. Les impératifs de sécurité juridique imprégnaient considérablement de nombreux arrêts du Conseil d'Etat. De plus, d'autres juridictions avaient consacré des principes connexes, comme le principe de confiance légitime. Au niveau communautaire, le CJCE évoquait même depuis longtemps « *un principe général de sécurité juridique inhérent à l'ordre juridique communautaire* ». La décision du Conseil d'Etat semble répondre aux attentes. Mais, si l'arrêt est suffisamment clair sur les effets que le Conseil d'Etat entend faire jouer au principe de sécurité juridique, il laisse, en revanche, planer certains doutes quant à sa consécration formelle comme principe général du droit.

Ainsi, il convient donc d'étudier, dans une première partie, les origines du principe de sécurité juridique (I), puis d'analyser, dans une seconde partie, les effets du principe de sécurité juridique (II).

I – LES ORIGINES DU PRINCIPE DE SECURITE JURIDIQUE

Le principe de sécurité juridique imprègne tout notre droit, si bien que certains principes, qui lui sont proches, ont fait l'objet d'une consécration (A). Quant à la jurisprudence administrative, elle s'en inspire largement (B).

A – Les principes connexes

Deux principes doivent retenir ici l'attention : le premier est l'objectif de valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme consacré par le Conseil constitutionnel (1) ; le second est le principe communautaire de confiance légitime (2).

1 - L'objectif de valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme

Cet objectif a été consacré par le Conseil constitutionnel par sa décision du 16 décembre 1999 relative à la codification par ordonnance. Dans l'affaire KPMG, le Conseil d'Etat confirme sa jurisprudence (CE, 8/08/2005, *Fédération des syndicats généraux de l'Education nationale*) en affirmant que l'invocation d'un tel moyen à l'encontre d'un acte administratif est opérant.

La tâche du juge administratif n'est pas, pour autant, modifiée. Il continuera à tenter de donner un sens aux dispositions imprécises, grâce notamment à l'analyse des intentions des auteurs de l'action. Mais, confronté à un texte dont le sens est impossible à préciser, le juge administratif pourra sanctionner le texte grâce à ce nouveau moyen. En l'espèce, ce moyen est écarté.

Un autre principe se rapproche encore plus du principe de sécurité juridique : il s'agit du principe de confiance légitime.

2 – Le principe de confiance légitime

Avant d'en venir aux solutions jurisprudentielles, il importe de comparer les notions de confiance légitime et de sécurité juridique. La première oblige les autorités à édicter des mesures transitoires afin que les administrés puissent adapter leur comportement. La sécurité juridique tend au maintien des situations juridiques établies et à éviter qu'elles ne soient remises en cause rétroactivement.

Le principe de confiance légitime est perçu par le Conseil d'Etat comme un principe exclusivement communautaire (CE, ass., 5/03/1999, *Rouquette*). Son application n'est donc possible que lorsque le juge est confronté à un acte ayant une dimension communautaire. Si l'acte ne relève pas d'une matière communautarisée, le principe de confiance légitime ne s'applique pas.

Dans cette affaire, le juge administratif écarte l'application de ce principe. On le voit, le principe de sécurité juridique est entouré de multiples principes connexes. Mais, il arrive que ce principe inspire directement la jurisprudence administrative.

B – La sécurité juridique : une source d'inspiration pour la jurisprudence administrative

Deux voies peuvent être suivies. La première est celle qui consiste à voir dans de nombreux PGD de simples applications du principe de sécurité juridique (1). La seconde est illustrée par la jurisprudence en matière de retrait des décisions explicites créatrices de droit, jurisprudence qui tend à faire sa part au respect de la sécurité juridique (2).

1 - Les principes généraux du droit dérivés

De nombreux principes généraux du droit ne sont qu'une application dans un domaine bien déterminé de l'idée générale de sécurité juridique. Il en va, ainsi, du principe de la non-rétroactivité des actes administratifs (CE, ass., 25/06/1948, *So. du journal L'Aurore*). D'autres principes s'éloignent de la sécurité juridique pour toucher la garantie des droits des administrés. La jurisprudence vient ici consacrer des moyens dont disposent les administrés pour défendre leurs droits. Il est possible de citer le principe selon lequel tous les actes administratifs sont susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (CE, ass., 17/02/1950, *Dame Lamotte*), ou encore le principe des droits de la défense (CE, ass., 26/10/1945, *Aramu*).

Tous ces principes tendent, dans leur domaine, à assurer une certaine garantie des droits des administrés, et par le même la sécurité juridique de leur situation.

La sécurité juridique imprègne aussi d'autres domaines, sans qu'il y ait consécration d'un PGD. Il est possible ici de prendre l'exemple du retrait des décisions explicites créatrices de droits.

2 - Un exemple d'application : le régime du retrait des décisions explicites créatrices de droits

Le retrait, par l'Administration, de l'une de ses décisions illégales n'a pour but que de devancer l'annulation qui pourrait être obtenue devant le juge. Le régime du retrait tend donc à faire respecter le principe de légalité. Mais, en supprimant ainsi une décision pour l'avenir et le passé, l'Administration porte atteinte à la stabilité des situations juridiques et donc à la sécurité juridique. Des règles ont donc été posées par le juge afin de trouver un juste équilibre entre ces deux exigences. Ainsi, à l'origine, le retrait n'était possible que pendant le délai de recours contentieux (CE, 3 /11/1922, *Dame Cachet*). Mais, ce principe fut radicalisé, de sorte qu'il offrit à l'Administration une possibilité indéfinie de retrait (CE, ass., 6/05/1966, *Ville de Bagneux*). Pour rétablir l'équilibre au profit de la sécurité juridique, le Conseil d'Etat décida que le retrait de décisions explicites créatrices de droits n'était possible que dans le délai de quatre mois à compter de la prise de décision (CE, ass., 26/10/2001, *Ternon*).

Cet exemple illustre à quel point les impératifs relatifs à la sécurité juridique ne sont pas absents de la jurisprudence administrative. La décision du 24 mars 2006 s'inscrit donc dans un ensemble juridique déjà bien fourni. Par cette décision, le Conseil d'Etat précise les effets qu'il entend faire produire au principe de sécurité juridique.

II – LES EFFETS DU PRINCIPE DE SECURITE JURIDIQUE

Le Conseil d'Etat décide d'une part que la sécurité juridique n'interdit pas la rétroactivité de l'application d'un décret (A) et d'autre part qu'elle impose qu'une réglementation nouvelle soit assortie de mesures transitoires (B).

A – La sécurité juridique n'interdit pas la rétroactivité de l'application d'un décret

En principe, une réglementation nouvelle ne s'applique pas aux situations en cours (1). Mais, le Conseil d'Etat juge légale, en l'espèce, la rétroactivité de l'application du code de déontologie (2).

1 – Le principe : interdiction de l'application rétroactive d'une réglementation nouvelle

Il faut d'abord poser le problème. Prévoir l'application d'une réglementation nouvelle aux situations en cours a pour effet de faire produire à cette réglementation un effet rétroactif. En principe, une réglementation nouvelle ne s'applique pas aux situations contractuelles en cours qui restent régies par la réglementation applicable à la date à laquelle elles ont été créées. Mais, il existe des exceptions. Ainsi, le Conseil constitutionnel a jugé qu'une loi pouvait avoir des effets sur les situations contractuelles en cours à condition d'être justifiée par "*un motif d'intérêt général suffisant*" (CC, 10/06/1998, *Loi relative à la réduction du temps de travail*). S'agissant de la matière réglementaire, le Conseil d'Etat considère qu'un décret peut s'appliquer aux situations en cours lorsque la loi l'y habilite (CE, 2/06/1972, *Syndicat national de la production autonome d'électricité*).

Quelle est la solution retenue en l'espèce ?

2 – La solution du 24 mars 2006

En l'espèce, le fondement retenu par le Conseil d'Etat, pour valider l'effet rétroactif du code de déontologie, consiste dans la présence de "*raisons d'ordre public*". Ainsi, "*une disposition législative peut, pour des raisons d'ordre public, fut-ce implicitement, autoriser l'application de la norme nouvelle*" aux situations en cours. Cela signifie que la rétroactivité d'un règlement est possible lorsque la loi est d'une importance telle qu'elle interdit tout retard d'application.

Dans cette affaire bien précise, le code de déontologie avait pour objectif de régir le statut des commissaires aux comptes. Cette nouvelle réglementation entendait remédier à la crise de confiance envers le secteur de l'audit provoqué par l'affaire Enron, affaire ayant montré des failles dans le contrôle des entreprises. Ne pas choisir cette solution aurait eu pour conséquence de repousser l'application du code de déontologie à presque six ans pour les contrats conclus juste avant son adoption. Cette solution n'était pas envisageable. Le Conseil d'Etat juge donc légale la rétroactivité du code de déontologie.

Pour autant, le Conseil d'Etat juge que l'Administration aurait dû prévoir des mesures transitoires.

B - La sécurité juridique, comme obligation d'assortir une nouvelle réglementation de mesures transitoires

Le Conseil d'Etat impose, pour des motifs tenant à la sécurité juridique, d'assortir une réglementation nouvelle de mesures transitoires (1). Pour autant, la Haute juridiction a-t-elle entendu consacrer un nouveau PGD (2) ?

1 - La règle retenue le 24 mars 2006

La Haute juridiction juge qu'il "incombe à l'autorité investie du pouvoir réglementaire d'édicter, pour des motifs de sécurité juridique, les mesures transitoires qu'implique, s'il y a lieu, une réglementation nouvelle". C'est notamment le cas lorsque la réglementation nouvelle est susceptible "de porter une atteinte excessive à des situations contractuelles en cours qui ont été légalement nouées".

En d'autres termes, le changement de réglementation ne doit pas être trop brutal. Si le Conseil d'Etat n'avait pas choisi cette solution, cela aurait eu pour conséquence de mettre fin à certains contrats conclus par des commissaires aux comptes immédiatement. La solution était trop brutale. Le décret attaqué est donc censuré en tant qu'il ne prévoit pas de mesures transitoires, ce qui a des répercussions excessives sur la stabilité des situations en cours.

Cette solution est innovante car elle offre à l'Administration la possibilité de reporter l'application d'une réglementation nouvelle, indépendamment de toute habilitation. Il faut, aussi, noter qu'il appartiendra au juge administratif de contrôler au cas par cas les situations qui impliquent l'adoption de mesures transitoires.

Enfin, une décision du 13 décembre 2006 du Conseil d'Etat est venue élargir le champ d'application de l'arrêt KPMG en précisant que des mesures transitoires doivent être adoptées quand l'application immédiate de la nouvelle réglementation entraîne "une atteinte excessive aux intérêts publics ou privés en cause". Cela va au-delà des situations contractuelles.

Pour finir, il convient de se demander si le Conseil d'Etat a entendu consacrer un nouveau PGD.

2 – Consécration d'un PGD ou d'une règle dérivée ?

Le principe de sécurité juridique est consacré comme principe général du droit par la Cour de justice des communautés européennes (CJCE, 14/07/1972, *Azienda Colori Nazionali*) et par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, 13/06/1979, *Marckx*). Le Conseil d'Etat a-t-il voulu faire de même ?

Il est, en effet, possible de se poser la question, car même si le juge administratif emploie le terme de principe, il ne reprend pas l'expression générique de principe général du droit. Dès lors, le juge a-t-il entendu consacrer un nouveau PGD ou simplement poser une règle qui, si elle émane de l'idée de sécurité juridique, n'en est qu'une application ? En d'autres termes, est-ce un nouveau PGD ou simplement une application concrète d'une valeur qui imprègne la jurisprudence administrative (voir B-I) ? La différence est importante car elle conditionne la question de savoir si l'invocation seule du principe de sécurité juridique suffira à faire annuler une décision, ou s'il faudra, dans chaque espèce, préciser la règle particulière qui, inspirée du principe de sécurité juridique, est invoquée.

CE, ASS., 24/03/2006, KPMG

Vu 1°), sous le n° 288460, la requête, enregistrée le 23 décembre 2005 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour la SOCIETE KPMG, dont le siège est 2 bis, rue de Villiers à Levallois-Perret (92309), agissant poursuites et diligences de son représentant légal ; la SOCIETE KPMG demande au Conseil d'Etat :
 1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2005-1412 du 16 novembre 2005 portant approbation du code de déontologie de la profession de commissaire aux comptes ;

Vu 2°), sous le n° 288465, la requête, enregistrée le 23 décembre 2005 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour la SOCIETE ERNST etYOUNG AUDIT, dont le siège est 11, allée de l'Arche, Faubourg de l'Arche à Courbevoie (92400), agissant poursuites et diligences de ses représentants légaux, ainsi que pour les cent dix-huit associés de cette société ; la SOCIETE ERNST etYOUNG AUDIT et autres demandent au Conseil d'Etat :
 1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2005-1412 du 16 novembre 2005 portant approbation du code de déontologie de la profession de commissaire aux comptes ;

S'agissant des moyens relatifs à l'entrée en vigueur immédiate du décret :

Quant au moyen tiré de la méconnaissance du principe de confiance légitime :

Considérant que le principe de confiance légitime, qui fait partie des principes généraux du droit communautaire, ne trouve à s'appliquer dans l'ordre juridique national que dans le cas où la situation juridique dont a à connaître le juge administratif français est régie par le droit communautaire ; que tel n'est pas le cas en l'espèce, dès lors que la directive du 10 avril 1984 relative à l'agrément des personnes chargées du contrôle légal des documents comptables, si elle affirme le principe selon lequel les personnes qui effectuent un contrôle légal doivent être indépendantes, se borne à renvoyer aux Etats membres le soin de définir le contenu de cette obligation ; que le moyen tiré de la méconnaissance du principe invoqué est, par suite, inopérant ;

Quant au moyen tiré de l'application du code de déontologie aux situations contractuelles en cours :

Considérant qu'une disposition législative ou réglementaire nouvelle ne peut s'appliquer à des situations contractuelles en cours à sa date d'entrée en vigueur, sans revêtir par là même un caractère rétroactif ; qu'il suit de là que, sous réserve des règles générales applicables aux contrats administratifs, seule une disposition législative peut, pour des raisons d'ordre public, fût-ce implicitement, autoriser l'application de la norme nouvelle à de telles situations ;

Considérant qu'indépendamment du respect de cette exigence, il incombe à l'autorité investie du pouvoir réglementaire d'édicter, pour des motifs de sécurité juridique, les mesures transitoires qu'implique, s'il y a lieu, une réglementation nouvelle ; qu'il en va ainsi en particulier lorsque les règles nouvelles sont susceptibles de porter une atteinte excessive à des situations contractuelles en cours qui ont été légalement nouées ;

Considérant que les dispositions de la loi du 1er août 2003 de sécurité financière relatives à la déontologie et à l'indépendance des commissaires aux comptes, dont la mise en oeuvre est assurée par le code de déontologie, ont, en raison des impératifs d'ordre public sur lesquels elles reposent, vocation à s'appliquer aux membres de la profession ainsi réglementée et organisée sans que leur effet se trouve reporté à l'expiration du mandat dont les intéressés ont été contractuellement investis ; que toutefois, à défaut de toute disposition transitoire dans le décret attaqué, les exigences et interdictions

qui résultent du code apporteraient, dans les relations contractuelles légalement instituées avant son intervention, des perturbations qui, du fait de leur caractère excessif au regard de l'objectif poursuivi, sont contraires au principe de sécurité juridique ; qu'il y a lieu, par suite, d'annuler le décret attaqué en tant qu'il ne comporte pas de mesures transitoires relatives aux mandats de commissaires aux comptes en cours à la date de son entrée en vigueur intervenue, conformément aux règles de droit commun, le lendemain de sa publication au Journal officiel de la République française du 17 novembre 2005 ;

D E C I D E :
Article 1er : Le décret du 16 novembre 2005 portant approbation du code de déontologie est annulé en tant qu'il ne prévoit pas de mesures transitoires relatives aux mandats de commissaires aux comptes en cours à la date de son entrée en vigueur.