



La référence du droit en ligne



La qualité de parlementaire ne donne pas intérêt à agir (CE, 23/11/2011, Masson)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – Intérêt à agir et Conseil d’Etat : des positions claires ... sauf pour les parlementaires.....	4
A – Des solutions simples pour la généralité des justiciables	4
1 – L’intérêt à agir des personnes physiques	4
2 – L’intérêt à agir des personnes morales	4
B – Intérêt à agir et parlementaires : l’esquive du Conseil d’Etat.....	6
1 – Une appréciation complexe.....	6
2 – Des positions opposées que le Conseil d’Etat ne tranche pas	6
II – Intérêt à agir et parlementaires : la fin de non-recevoir du Conseil d’Etat.....	7
A – La qualité de parlementaire ne confère pas d’intérêt à agir	7
1 – La position du Conseil d’Etat	7
2 – Les motivations du Conseil d’Etat.....	7
B – Une position simple ... mais insatisfaisante	9
1 – Les relations entre Parlement et Conseil d’Etat ont évolué.....	9
2 – Une solution pour dépasser les velléités du Conseil d’Etat.....	9
CE, 23/11/2011, Masson	10

Introduction

Avant d'examiner une requête au fond, le juge administratif vérifie si celle-ci est recevable. Au titre des conditions de recevabilité figurent, notamment, la règle de la décision préalable, les règles en matière de délais de recours et l'intérêt à agir. Ce dernier peut être défini comme la nécessité pour la personne qui attaque l'acte administratif d'être intéressée de façon directe par son annulation. C'est ce point qui pose problème dans l'affaire étudiée.

Il s'agit ici du recours du sénateur Masson contre le refus implicite du Premier ministre de prendre les décrets d'application de certains articles de la loi de confiance dans l'économie numérique du 21 Juin 2004. Le juge administratif rejette la requête s'agissant de certains articles au motif d'une part que les décrets d'application sont déjà intervenus pour certains et d'autre part que des dispositions législatives suffisamment précises pour ne pas nécessiter des dispositions règlementaires d'exécution existent pour d'autres. En revanche, s'agissant de l'article 18 de la loi du 21 Juin 2004, aucun décret d'application n'a été pris. Mais, le Conseil d'Etat rejette le recours, le 23 Novembre 2011, pour une question de procédure : en effet, il considère que la qualité de parlementaire ne confère pas d'intérêt à agir.

Cette solution s'écarte de celles adoptées par le Conseil d'Etat pour la généralité des justiciables, et ce à deux points de vue. D'une part, le juge administratif a, dès le début du XX^e siècle, pris des positions précises. D'autre part, les solutions adoptées furent très libérales, le juge administratif ayant une conception extensive de l'intérêt à agir. En revanche, s'agissant des parlementaires, le Conseil d'Etat s'est longtemps enfermé dans un certain silence, malgré des positions opposées prises par certains commissaires du Gouvernement. Cette attitude s'explique par le fait qu'un parlementaire n'est pas un justiciable comme les autres. Ce n'est qu'avec l'arrêt du 23 Novembre 2011 que le Conseil d'Etat tranche cette controverse : il considère que la qualité de parlementaire ne confère pas d'intérêt à agir contre le refus de prendre un décret d'application d'une loi. Pour comprendre cette solution, il faut bien voir que le contrôle qui découlerait de la position inverse serait de nature politique. Or, le juge administratif estime que ce n'est pas son rôle de s'immiscer dans les relations entre le Parlement et le Gouvernement. Pourtant, cette solution apparaît peu satisfaisante du fait que cela prive le Parlement d'un soutien utile dans son activité de contrôle du Gouvernement. Certains, alors, estiment que si le juge administratif ne s'estime pas compétent pour créer de lui-même cette voie de recours, c'est au législateur lui-même qu'il revient de la créer.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, les positions prises par le Conseil d'Etat en matière d'intérêt à agir jusqu'à cet arrêt (I), puis d'analyser, dans une seconde partie, la fin de non-recevoir opposée par le juge administratif aux parlementaires (II).

I – Intérêt à agir et Conseil d'Etat : des positions claires ... sauf pour les parlementaires

Qu'il s'agisse des personnes physiques ou des personnes morales, le Conseil d'Etat a adopté des solutions claires pour la majorité des justiciables (A). En revanche, lorsqu'il s'est agi des parlementaires, la Haute juridiction s'est, jusqu'à l'arrêt étudié ici, contentée d'une esquivé (B).

A – Des solutions simples pour la généralité des justiciables

A partir du début du XX^e siècle, le Conseil d'Etat a posé des solutions précises en matière d'intérêt à agir pour la généralité des justiciables. L'objectif affirmé était d'élargir le plus possible le champ du recours pour excès de pouvoir. Ces solutions peuvent s'observer tant en ce qui concerne les personnes physiques (1) que les personnes morales (2).

1 – L'intérêt à agir des personnes physiques

L'appréciation extensive de l'intérêt à agir des personnes physiques commence avec l'arrêt Casanova (CE, 29/03/1901) relatif au contribuable communal. Jusqu'à cet arrêt, le juge administratif n'admettait l'intérêt à agir de ce type de requérant que s'il l'acte attaqué lui faisait individuellement grief. Avec l'arrêt Casanova, le Conseil d'Etat admet que la qualité de contribuable communal donne intérêt à agir pour attaquer une mesure ayant une incidence directe sur le budget communal. Ce faisant, la Haute juridiction consacre, à côté de l'intérêt individuel direct, un intérêt collectif, matérialisé par l'appartenance à la communauté des contribuables communaux. Cette solution sera, par la suite, étendue à d'autres justiciables pouvant se revendiquer d'un intérêt collectif. Il en va, ainsi, du contribuable départemental ou régional, mais aussi des usagers d'un service public puisqu'il est admis que ces derniers peuvent attaquer, par la voie de l'excès de pouvoir, les actes administratifs réglementaires afférents à l'organisation de ce service. Enfin, le prétoire du juge administratif est aussi ouvert aux fonctionnaires contre les actes administratifs réglementaires méconnaissant leur statut. On le voit, à côté de l'intérêt individuel d'une personne à attaquer une mesure l'atteignant personnellement, le Conseil d'Etat consacre l'existence d'un intérêt collectif et apprécie de manière pragmatique la liste des personnes pouvant se revendiquer de cet intérêt collectif. Le juge administratif adopta une position tout aussi souple s'agissant des personnes morales.

2 – L'intérêt à agir des personnes morales

C'est quelques années après l'arrêt Casanova que le Conseil d'Etat va ouvrir son prétoire aux personnes morales. Ainsi, dans l'arrêt Syndicat des Patrons-Coiffeurs de Limoges (28/12/1906), le Conseil d'Etat admet qu'il « appartient aux syndicats professionnels de prendre en leur nom la défense des intérêts dont ils sont chargés ». Ainsi, il est admis que les personnes morales peuvent attaquer un acte administratif réglementaire qui lèse les intérêts collectifs matériels ou moraux dont elles assurent la défense. Autrement dit, à partir du moment où l'acte attaqué touche à l'objet de la personne morale, celle-ci a intérêt à agir. Le juge administratif est même allé jusqu'à admettre l'intérêt à agir d'un syndicat contre une mesure individuelle lésant l'un de ses membres dès lors que ce dernier a donné mandat au syndicat pour agir en justice à sa place. Le Conseil d'Etat a adopté une

jurisprudence toute aussi libérale s'agissant de l'intérêt à agir des personnes morales de droit public. Ainsi, les collectivités locales peuvent attaquer par la voie de l'excès de pouvoir une décision de l'Etat portant atteinte à leurs compétences.

On le voit, les solutions posées par le juge administratif en matière d'intérêt à agir sont aussi simples que libérales. Cette attitude n'a pas été suivie lorsqu'il s'est agit d'apprécier l'intérêt à agir des parlementaires.

B – Intérêt à agir et parlementaires : l'esquive du Conseil d'Etat

Jusqu'à l'arrêt étudié, deux positions s'opposaient au sein de la juridiction administrative, positions que le Conseil d'Etat n'avait, jusqu'ici, pas tranché (2). Cette attitude s'explique peut-être par le caractère complexe des relations entre la notion d'intérêt à agir et la qualité de parlementaires (1).

1 – Une appréciation complexe

L'attitude du Conseil d'Etat s'explique par le fait que les parlementaires ne sont pas des justiciables comme les autres. En effet, ces derniers représentent la Nation toute entière. Ainsi, la question est de savoir si l'on peut dissocier un parlementaire pris isolément du reste du Parlement. En d'autres termes, lorsque l'on se questionne sur l'intérêt à agir d'un parlementaire contre un acte administratif, ce n'est pas à l'opposition entre un parlementaire en particulier et un acte administratif que l'on assiste, mais bien à celle entre le Parlement tout entier et l'acte litigieux. L'on peut aussi ajouter que cette opposition peut s'analyser en un conflit entre organes constitutionnels, conflit qui relève plus d'une juridiction constitutionnelle qu'administrative. Ainsi, s'explique que le Conseil d'Etat n'ait pas, pendant une longue période, tranché les différentes positions prises au sein de la juridiction administrative.

2 – Des positions opposées que le Conseil d'Etat ne tranche pas

Certains commissaires du Gouvernement ont adopté des positions farouchement opposées à la reconnaissance d'un intérêt à agir aux parlementaires, au motif que ces derniers, comme dit précédemment, représentent la Nation toute entière. Il n'est donc pas possible de les extraire de cet ensemble. En conséquence, admettre un tel intérêt à agir reviendrait à opposer non le parlementaire requérant à l'acte administratif litigieux, mais bien ce dernier au Parlement tout entier.

Pour d'autres, pour apprécier l'intérêt à agir d'un requérant, il faut analyser la qualité de ce dernier et l'objet de sa requête. Ainsi, il y aurait lieu à reconnaître un intérêt à agir à un parlementaire en cas d'atteinte aux droits du Parlement, ce qui peut recouper quatre hypothèses : l'intervention d'un acte administratif à la place d'une loi en discussion, l'introduction par décret en droit interne d'un traité encadrant le pouvoir législatif, la non prise des décrets d'application d'une loi par le Gouvernement, l'existence d'une ordonnance prise sur la base de l'article 38 de la Constitution non encore ratifiée par le Parlement.

La difficulté de la question et l'absence d'unanimité au sein des membres de la juridiction administrative expliquent que le Conseil d'Etat ait longtemps esquivé le problème : il en est, ainsi, allé lors de son arrêt d'assemblée Fédération nationale de la libre pensée du 9 Juillet 2010. Avec l'arrêt Masson, la Haute juridiction rompt son traditionnel silence en adoptant une solution aussi simple que radicale.

II – Intérêt à agir et parlementaires : la fin de non-recevoir du Conseil d'Etat

La Haute juridiction considère que la qualité de parlementaire ne confère pas un intérêt à agir (A). Cette position apparaît peu satisfaisante (B).

A – La qualité de parlementaire ne confère pas d'intérêt à agir

Le Conseil d'Etat prend une position simple : un parlementaire ne justifie pas d'un intérêt à agir contre le refus du Gouvernement de prendre les décrets d'application d'une loi (1). Il importe, alors, de comprendre les motivations de cette décision (2).

1 – La position du Conseil d'Etat

Le sénateur Masson se prévalait de sa qualité de citoyen, d'usager des services publics et de sa qualité de parlementaire. Par une formule qui a le mérite de la clarté, le Conseil d'Etat rejette la requête de l'intéressé : ce dernier « ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour former un recours pour excès de pouvoir contre le refus de prendre » un décret. Est ainsi affirmé que la qualité de parlementaire ne confère pas un intérêt pour agir contre un acte administratif. Ce faisant, la Haute juridiction tranche la controverse dans le sens de la solution la plus radicale. La seule concession faite par le Conseil d'Etat consiste pour lui à vérifier l'exactitude matérielle des allégations et la nécessité d'un règlement d'application. Mais, il rejette systématiquement la requête au motif qu'elle n'est pas fondée. Il ne s'agit, cependant, pas ici d'une reconnaissance implicite de l'intérêt à agir des parlementaires.

La position radicale prise par le Conseil d'Etat s'explique principalement par le caractère politique de ce contrôle.

2 – Les motivations du Conseil d'Etat

Avant d'examiner la principale raison qui explique la position du juge administratif, il y a lieu de relever deux arguments. Ainsi, même si les parlementaires ne peuvent pas attaquer le refus du Gouvernement de prendre un décret d'application d'une loi, d'une part les destinataires de la loi peuvent, eux, le faire, et d'autre part le Parlement peut toujours sanctionner le Gouvernement par le contrôle politique qu'il exerce sur lui à travers tous les pouvoirs que lui reconnaît la Constitution.

Mais, la motivation du Conseil d'Etat réside principalement dans le caractère politique de ce type de contrôle. En effet, le refus de prendre le décret d'application d'une loi reflète un conflit entre organes constitutionnels : le Gouvernement d'une part qui refuse de prendre le décret, et le Parlement d'autre part qui a voté la loi. Reconnaître un intérêt à agir aux parlementaires reviendrait donc pour le Conseil d'Etat à s'immiscer dans les relations entre Gouvernement et Parlement. Or, la Haute juridiction semble considérer que ce type de question relève plus d'une juridiction constitutionnelle que d'une juridiction administrative.

Pour autant, si cette position a le mérite de la simplicité, elle reste critiquable.

B – Une position simple ... mais insatisfaisante

Si cette position est conforme aux autres solutions juridictionnelles existant partout en Europe, elle est insatisfaisante. D'une part, bien que politique, l'éventualité d'un tel contrôle doit être appréciée à l'aune de l'évolution des relations entre Parlement et Conseil d'Etat (1). D'autre part, il est possible d'envisager une solution permettant au Conseil d'Etat de sortir du cadre dans lequel il s'est enfermé (2).

1 – Les relations entre Parlement et Conseil d'Etat ont évolué

Il s'agit ici de démontrer que la position du Conseil d'Etat pourrait être autre si l'on considère que les rapports du Parlement et de la Haute juridiction ont évolué dans le sens d'un approfondissement des relations entre ces deux organes. Ainsi, le juge administratif a admis sa compétence pour contrôler les actes administratifs des assemblées parlementaires. Aussi, la révision constitutionnelle du 23 Juillet 2008 a reconnu au Conseil d'Etat la compétence pour être saisi pour avis d'une proposition de loi par le président d'une assemblée parlementaire. En d'autres termes, la Haute juridiction intervient sur des questions qui présentent un caractère politique, ses motivations relatives à la décision commentée s'en trouvent en conséquence affaiblies.

La solution permettant au Conseil d'Etat d'assister les parlementaires dans leur travail de contrôle du Gouvernement pourrait paradoxalement venir du législateur lui-même.

2 – Une solution pour dépasser les velléités du Conseil d'Etat

On l'a vu, le Conseil d'Etat refuse de s'immiscer dans les relations entre Parlement et Gouvernement. Ainsi, s'explique qu'il ne se sente pas autorisé à créer de lui-même une voie de recours pour les parlementaires. La solution pourrait, alors, venir du Parlement lui-même : en effet, celui-ci pourrait adopter une loi reconnaissant aux parlementaires un intérêt pour agir par la voie du recours pour excès de pouvoir contre le refus du Gouvernement de prendre une mesure d'application d'une loi ou encore contre le décret lui-même si celui-ci est contraire à la loi qu'il est censé appliquer. Ce faisant, le législateur ouvrirait une nouvelle voie de droit que le Conseil d'Etat pense ne pas pouvoir créer de lui-même. Ainsi, il permettrait à la Haute juridiction de l'aider plus efficacement dans son activité de contrôle du Gouvernement. Ce faisant, le Parlement contribuerait à donner sa pleine efficacité à l'obligation constitutionnelle pesant sur le Gouvernement de prendre les règlements d'application des lois.

CE, 23/11/2011, Masson

Vu la requête, enregistrée le 7 juillet 2010 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par M. Jean-Louis A, demeurant ... ; M. A demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite de rejet résultant du silence gardé par le Premier ministre sur sa demande tendant à ce que soient édictés les décrets d'application des articles 6, 18, 22, 28 et 55 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique ;

2°) de condamner l'Etat à lui verser une astreinte de 1 000 euros par semaine de retard à compter du troisième mois de la notification de l'arrêt à intervenir ;

En ce qui concerne le refus d'édicter les décrets d'application des articles 6, 28 et 55 de la loi du 21 juin 2004 :

Considérant que M. B a intérêt à intervenir au soutien des conclusions dirigées contre le refus d'édicter les décrets d'application des articles 6, 28 et 55 de la loi du 21 juin 2004 ; que son intervention est, par suite, recevable dans cette mesure ;

Considérant, d'une part, que les décrets nécessaires à l'application des articles 6 et 55 de la loi du 21 juin 2004 sont respectivement intervenus les 25 février et 16 juin 2011 et ont été publiés, respectivement, au Journal officiel du 1er mars et du 18 juin 2011 ;

Considérant, d'autre part, que l'article 28 de la loi du 21 juin 2004 a été abrogé par l'article 145 de la loi du 17 mai 2011 ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les conclusions de M. Masson tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision implicite par laquelle le Premier ministre a rejeté sa demande en vue de l'intervention des décrets d'application prévus par les articles 6, 28 et 55 de la loi du 21 juin 2004 et à ce que, à la suite de cette annulation, il soit enjoint au Gouvernement, sous astreinte, de prendre ces décrets sont devenues sans objet ;

En ce qui concerne le refus d'édicter le décret d'application de l'article 22 :

Considérant que M. B a intérêt à intervenir au soutien des conclusions de la requête relatives à l'édition du décret d'application de l'article 22 de la loi du 21 juin 2004 ; que son intervention est, par suite, recevable dans cette mesure ;

Considérant que l'article L. 33-4-1 du code des postes et télécommunications résultant de l'article 22 de la loi du 21 juin 2004, devenu l'article L. 34-5 du code des postes et communications électroniques, interdit la prospection directe au moyen de systèmes automatisés d'appel ou de communication, d'un télécopieur ou de courriers électroniques utilisant les coordonnées d'une personne physique, abonné ou utilisateur, qui n'a pas exprimé préalablement son consentement à recevoir des prospections directes par ce moyen ; que les dispositions législatives définissent avec précision les notions de prospection directe et de consentement pour l'application de cet article, déterminent les conditions dans lesquelles il peut être dérogé à l'interdiction et prévoient les modalités de l'intervention de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ainsi que les conditions dans lesquelles les infractions sont recherchées et constatées ; que l'application de ces dispositions législatives, suffisamment précises, n'est pas tributaire de l'intervention de dispositions réglementaires d'exécution ; que par suite, alors même que l'article L. 33-4-1 du code des postes et télécommunications, devenu l'article L. 34-5 du code des postes et communications électroniques, porte mention qu'un décret en Conseil d'Etat précise en tant que de besoin les conditions d'application du présent article, notamment eu égard aux différentes technologies utilisées, M. A n'est, en tout état de cause, pas fondé à demander l'annulation de la décision du Premier ministre

ayant refusé de prendre le décret d'application de l'article 22 de la loi du 21 juin 2004 ;

En ce qui concerne le refus d'édicter le décret d'application de l'article 18 :

Considérant que l'article 18 de la loi du 21 juin 2004 a prévu que des mesures restreignant, au cas par cas, le libre exercice de l'activité de commerce électronique par des personnes établies dans un Etat membre de la Communauté européenne autre que la France peuvent être prises par l'autorité administrative, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat, en cas d'atteinte ou de risque d'atteinte à l'ordre public ; que M. A, qui se prévaut des qualités de citoyen, d'usager des services publics, d'élu et de parlementaire, ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour former un recours pour excès de pouvoir contre le refus de prendre ce décret ; que ses conclusions ne peuvent, par suite, qu'être rejetées comme irrecevables ; qu'en conséquence l'intervention formée par M. B est, dans cette mesure, également irrecevable ;

Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par M. A au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Décide :

Article 1er : L'intervention de M. Renaud B est admise en tant seulement qu'elle concerne le refus de prendre les décrets d'application des articles 6, 22, 28 et 55 de la loi du 21 juin 2004.

Article 2 : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions de la requête, en tant qu'elles concernent les articles 6, 28 et 55 de la loi du 21 juin 2004.