

[Conflit positif

N° 3828 – Société civile d'exploitation du Cheneau et autres c/ l'Interprofession nationale porcine (INAPORC) et autres

N° 3829 – Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (CNIEL) et autres c/ M. Cherel et autres

Rapporteur : M. Arrighi de Casanova

Commissaire du gouvernement : M. Sarcelet

Séance du 19/09/2011

Lecture du 17/10/2011]

### **Décisions du Tribunal des conflits n° 3828 et 3829 – Lecture du 17 octobre 2011**

Ces deux litiges opposaient des producteurs (respectivement de porc et de lait) à des organismes interprofessionnels et des sociétés coopératives agricoles à propos du remboursement de cotisations interprofessionnelles volontaires, rendues obligatoires par arrêtés ministériels (CVO). Les producteurs avaient saisi la juridiction de l'ordre judiciaire pour obtenir ce remboursement, en soutenant notamment que ces CVO constituaient des aides d'Etat et qu'elles auraient dû faire l'objet d'une notification préalable à la Commission européenne en application des articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne.

Saisi par deux arrêtés de conflit du préfet de la région Bretagne, préfet d'Ille-et-Vilaine, le Tribunal des conflits avait à trancher la question de compétence incidemment posée relative à la contestation de la conformité au droit de l'Union européenne des deux arrêtés ministériels qui avaient rendu obligatoires les cotisations interprofessionnelles volontaires.

En l'état de la jurisprudence initiée par la décision *Septfonds* (TC, 16 juin 1923, *Septfonds*, n° 00732), l'examen de la conformité d'un acte administratif réglementaire à une norme communautaire ne relevait pas de la compétence du juge judiciaire. Le Tribunal des conflits avait, en effet, alors posé et, ultérieurement réitéré le principe selon lequel le juge administratif est seul compétent pour connaître de la légalité d'un acte administratif, fût-ce au regard du droit communautaire (TC, 19 janvier 1998, *Union française de l'Express et autres c/ la Poste et autres*) ou de la Convention européenne des droits de l'homme (TC, 23 octobre 2000, *Boussadar*, n° 3227). Ainsi, dans un litige dont il était saisi au principal, si la légalité d'un acte administratif était contestée par voie d'exception, le juge judiciaire devait surseoir à statuer et saisir la juridiction administrative d'une question préjudicielle. Il était, toutefois, compétent pour interpréter les actes administratifs réglementaires, l'interprétation des actes individuels devant faire l'objet d'une question préjudicielle devant le juge administratif.

Il y a cependant lieu de préciser que le Tribunal des conflits avait apporté une exception au principe en jugeant que les tribunaux judiciaires sont compétents pour apprécier la légalité d'un acte réglementaire qui porte une atteinte grave au droit de propriété ou à la liberté individuelle (TC 30 octobre 1947 *Barinstein* n° 983, s'agissant d'un décret relatif aux réquisitions de logement). En outre, selon l'article 111-5 du code pénal, les

juridictions répressives sont compétentes pour interpréter et pour apprécier la légalité des actes administratifs réglementaires ou individuels lorsque de cet examen dépend la solution du procès pénal qui leur est soumis. Enfin, en matière de contentieux de la fiscalité indirecte, le juge judiciaire dispose d'une plénitude de compétence pour apprécier la légalité des actes administratifs réglementaires ou individuels (*TC, 7 décembre 1998, District urbain de l'agglomération rennaise c/ Société des Automobiles Citroën n° 03123*).

On sait que la Cour de cassation avait néanmoins retenu la compétence des juridictions judiciaires non répressives pour apprécier la validité d'un acte administratif au regard du droit communautaire et jugé qu'il n'y avait pas lieu de saisir le juge administratif d'une question préjudicielle (*Cass. com., 6 mai 1996 : France Télécom c/ Communication Média Service : Bull. civ. IV, n° 125, pourvoi n° 94-13347*). La haute juridiction s'était alors fondée sur la primauté des principes de droit communautaire sur le droit national (également : *Cass. soc., 18 décembre 2007 : Bull. civ. V, n° 215, pourvoi n° 06 45132 ; Cass. 2<sup>ème</sup> civ., 20 décembre 2007 : Bull. civ., II, n° 273, pourvoi n° 06 20563*). Elle avait également justifié cette compétence, au visa de l'article 55 de la Constitution, en application du principe de supériorité des traités sur la loi et, partant, sur les actes réglementaires, et en introduisant une distinction entre l'exception de légalité et l'exception de conventionnalité (*Cass. 1<sup>ère</sup> civ., 3 avril 2001 : Bull. civ., I, n° 97, pourvoi n° 00 05026*). Elle s'était aussi livrée à cette appréciation au regard de la Convention européenne des droits de l'homme (*Cass. 3<sup>ème</sup> civ., 2 juillet 2003 : Bull. civ., III, n° 140, pourvoi n° 02 70047 ; 23 juin 2010 : Bull. civ., III, n° 09 13516*).

En l'espèce, l'application de la jurisprudence Septfonds impliquait donc que le juge judiciaire saisisse le juge administratif d'une question préjudicielle relative à la conformité des arrêtés ministériels au droit de l'Union européenne.

Toutefois, le Tribunal des conflits a entendu prendre en compte les évolutions du contexte juridique.

Il rappelle, en premier lieu, le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires posé par l'article 13 de la loi des 16-24 août 1790 et par le décret du 16 fructidor an III, pour réaffirmer la compétence de principe du juge administratif pour statuer sur toute contestation de la légalité des décisions prises par l'administration dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique, tout en réservant les exceptions légales ou tirées de la nature de la matière concernée. Il reprend ainsi le principe dégagé par son arrêt Septfonds et sa jurisprudence ultérieure et, réfutant le fondement retenu par le juge judiciaire pour rejeter les déclinatoires de compétence du préfet, il énonce que l'article 55 de la Constitution ne saurait permettre d'y déroger. En effet, alors qu'aucun juge n'est désigné pour assurer le contrôle de la loi au regard des engagements internationaux, les textes ci-dessus mentionnés désignent le juge administratif pour apprécier la conformité ou la contrariété des actes réglementaires à toutes les normes supérieures, même s'il est acquis que la réserve de compétence au profit de la juridiction administrative, fondée sur le principe général reconnu par les lois de la République, telle que précisée par le Conseil constitutionnel, ne concerne que le contentieux de l'annulation et de la réformation et non le contentieux de l'appréciation de légalité et de l'interprétation (CC, 23 janvier 1987, n° 86-224 DC).

En second lieu, le Tribunal des conflits retient, successivement, une atténuation du principe et une exception au principe.

L'atténuation du principe résulte de la confrontation et de la nécessaire conciliation de celui-ci avec les exigences d'une bonne administration de la justice et avec le respect du délai raisonnable que Tribunal des conflits a déjà eu l'occasion de prendre en considération (TC, 30 juin 2008, *époux Bernardet*, n° 3682, Lebon, p. 560). Le Tribunal en déduit, implicitement, que le juge judiciaire est compétent pour écarter une contestation non sérieuse, ce qui est d'ores et déjà le cas, et, explicitement, que, s'il doit effectivement surseoir à statuer lorsque la contestation de la légalité d'un acte administratif est sérieuse, ce qui est un renvoi au principe ci-dessus exposé, le juge judiciaire non répressif, saisi du contentieux au fond, peut, même en ce cas, accueillir la contestation, c'est-à-dire écarter la validité de l'acte administratif contesté, en considération d'une jurisprudence établie permettant de statuer en ce sens. Il va sans dire que cette déduction vaut réciproquement dans l'hypothèse où serait soulevée devant le juge administratif une contestation sérieuse relevant de la compétence du juge judiciaire et sur laquelle ce dernier se serait déjà prononcé.

L'exception au principe procède de la mise en œuvre du principe d'effectivité du droit communautaire, tel que dégagé par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et « *qui implique que le juge national ait effectivement le pouvoir d'appliquer de son propre chef et immédiatement le droit de l'Union, le cas échéant en écartant l'application d'une règle nationale qui serait incompatible* » (CJCE, 9 mars 1978, *Simmenthal*, aff. 106/77 ; CJUE, 22 juin 2010, *Melki et Abdeli*, aff. C-188-10). Le juge judiciaire saisi au principal a donc compétence pour apprécier la légalité d'un acte administratif au regard du droit communautaire, primaire ou dérivé, soit pour interroger lui-même la Cour de justice à titre préjudiciel, ce qui prévient la succession de questions préjudicielles, d'abord devant le juge administratif puis devant la CJUE, soit pour écarter de lui-même le texte réglementaire contesté.

En l'espèce, les arrêtés litigieux étant contestés au regard du droit communautaire, le juge judiciaire s'est vu reconnaître compétence pour en apprécier la validité sur ce point.