



La référence du droit en ligne



**Le contrôle des actes internes de transposition des directives devant
le Conseil d'Etat**

**(CE, ass., 08/02/2007, Société Arcelor Atlantique et Lorraine et CE,
sect., 10/04/2008, Conseil national des Barreaux)**

Table des matières

| | |
|---|----|
| Table des matières..... | 2 |
| Introduction..... | 3 |
| I - Les données du problème : l'articulation des ordres juridiques et l'intégration progressive du droit de l'Union dans le bloc de la légalité administrative..... | 4 |
| A - Le détachement progressif du droit de l'Union du droit international..... | 4 |
| 1 - La solution initiale du traitement du droit de l'Union en tant que composante du droit international..... | 4 |
| 2 - Les effets de l'article 88-1 de la Constitution..... | 4 |
| B - L'admission par étape du contrôle de conformité européen par le juge administratif..... | 6 |
| 1 - La lente assimilation par le Conseil d'État de son office de juge de droit commun de l'Union européenne..... | 6 |
| 2 - L'intégration à trois voix : la place du droit de la Convention européenne des droits de l'Homme..... | 7 |
| II - La solution au problème : l'articulation souple des contrôles..... | 8 |
| A - L'établissement d'une chronologie des contrôles..... | 8 |
| 1 - Le principe de l'équivalence des protections..... | 8 |
| 2 - Des modalités temporelles permettant l'efficacité du contrôle..... | 9 |
| B - Un contrôle en double aveugle..... | 10 |
| 1 - Le transfert à la Cour de justice de l'Union européenne du contrôle de la validité des actes européens..... | 10 |
| 2 - La persistance de points aveugles matériels du contrôle..... | 10 |
| CE, ass., 08/02/2007, Société Arcelor Atlantique et Lorraine..... | 12 |
| CE, sect., 10/04/2008, Conseil national des Barreaux..... | 18 |

Introduction

Le droit de l'Union européenne, et avant lui celui des Communautés européennes, a su prendre, dans l'ordre juridique interne, une place particulière. Particulière, d'abord, parce que la grande majorité des lois votées aujourd'hui en France le sont en vue de transposer des actes européens. Particulière ensuite, parce que les mécanismes d'intégration dont il jouit sont inédits et spécifiques. On en trouvera deux exemples éclairants dans les arrêts CE, Ass, 2007, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine* et CE, Sect, 2008, *Conseil national des Barreaux*.

Dans le premier arrêt, le Conseil d'État était confronté aux requêtes de plusieurs sociétés, dirigées contre des actes réglementaires pris en application de dispositions législatives visant à transposer en droit interne une directive relative à la lutte contre la pollution et, en particulier, mettant en place un système de quotas pour les émissions de gaz à effet de serre. Les moyens des requérants étaient tirés, notamment, de la violation de plusieurs principes de valeur constitutionnelle, et de droits et obligations fondamentaux. Le Conseil d'État organise les modalités du contrôle des actes de transposition des directives européennes lorsque sont invoqués à leur encontre des dispositions constitutionnelles. Appliquant la méthode ainsi élaborée, il juge certains moyens mal fondés, mais sursoit à statuer dans l'attente de la réponse à la question posée par voie préjudicielle à la CJUE sur la validité de la directive au regard du principe d'égalité.

L'arrêt *Conseil national des Barreaux* constitue la solution du Conseil d'État apportée à la requête de l'ordre professionnel et d'autres organismes dirigée contre un décret pris pour l'application de dispositions législatives transposant une directive relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux. L'intérêt de l'argumentation développée par les requérants résidait dans le moyen tiré de l'exception de non-conformité de la directive et de la loi de transposition à la Convention européenne des droits de l'Homme ainsi qu'à des principes généraux du droit communautaire.

Dans les deux cas, la question posée à la Haute juridiction administrative était celle des modalités de contrôle des actes internes de transposition des directives européennes. Les deux arrêts sont complémentaires en ce sens que le premier traite, en particulier, du sort à réserver aux actes réglementaires, là où le second aborde, sous le même angle, la question des lois de transpositions. Ils fournissent tous deux les méthodes du juge administratif lorsqu'il est confronté à un moyen tiré de la contradiction des directives ou des actes internes avec une norme fondamentale protégée par la Constitution. La bonne compréhension de ces arrêts nécessite, en premier lieu de redéfinir les données du problème, tirés des difficultés d'articulation entre les ordres juridiques (I), afin de pleinement saisir le caractère souple du contrôle établi par le Conseil d'État (II).

I - Les données du problème : l'articulation des ordres juridiques et l'intégration progressive du droit de l'Union dans le bloc de la légalité administrative

Ce n'est que parce que le droit de l'Union s'est progressivement détaché du droit international, pour trouver une assise plus solide dans l'ordre juridique interne (A), que l'on peut déceler un office particulier du juge administratif, qui a conduit à l'intégration de ce droit au sein du bloc de légalité administrative (B).

A - Le détachement progressif du droit de l'Union du droit international

Initialement, le droit de l'Union n'était pas traité différemment du droit international (1). Cette solution de droit positif cadrait mal avec la spécificité de cet ordre juridique, et a conduit à lui offrir un nouveau fondement (2).

1 - La solution initiale du traitement du droit de l'Union en tant que composante du droit international

Initialement, le droit de l'Union, alors droit des Communautés européennes, ne faisait pas l'objet, dans l'ordre juridique français, d'un traitement particulier. Il était appréhendé sous l'angle de l'article 55 de la Constitution, qui confère au droit international une autorité supérieure à celle des lois, et, donc, aux actes administratifs. C'est d'ailleurs au regard de cet article que les jurisprudences les plus anciennes du Conseil d'État concernant le droit de l'Union ont été rendus (voir par ex : CE, 3 février 1989, CE, 20 octobre 1989, *Nicolo*, ou encore CE, Ass, 28 février 1992, *SA Rothmans International France*).

Afin de pouvoir ratifier le Traité de Maastricht, le législateur constituant a modifié la Constitution. Il y a introduit l'article 88-1 qui dispose : « *La République participe à l'Union européenne constituée d'Etats qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences* ». Ce n'est que très récemment (CE, Avis, 21 mars 2011, et, au contentieux CE, 16 octobre 2015, *Conseil national des Barreaux*), que le Conseil d'État vise l'article 88-1, indépendamment de l'article 55 C.

2 - Les effets de l'article 88-1 de la Constitution

Si, dans l'arrêt *Société Arcelor*, le Conseil d'État initie son raisonnement en rappelant l'article 55 de la Constitution, c'est pour immédiatement souligner le fondement spécifique dont bénéficie le droit de l'Union à l'article 88-1. La logique suivie relève du principe selon lequel la norme spéciale se substitue à la norme générale. Il faut donc voir, dans cette rédaction particulière, le ralliement du

Conseil d'État à la position du Conseil constitutionnel qui juge que, par l'effet de l'adoption de l'article 88-1, « *le constituant a ainsi consacré l'existence d'un ordre juridique communautaire intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international* » (CC, 10 juin 2004, *Loi pour la confiance dans l'économie numérique*. On retrouve les prémisses de cette solution dans la décision CC, 9 avril 1992, *Traité sur l'Union européenne*.

Le Conseil constitutionnel et le juge administratif tirent de cet article deux conséquences liées. D'abord, il fonde une obligation, pour le législateur comme pour le pouvoir réglementaire d'adopter les actes de transposition qui sont nécessaires à l'applicabilité des directives européennes. L'autonomisation du fondement constitutionnel de participation à l'aventure européenne, par rapport au droit international, crée une obligation beaucoup plus strictement encadrée à la charge des autorités nationales. Surtout, il favorise la prise en compte de la jurisprudence de la CJUE par les juridictions nationales, y compris constitutionnelle.

Ensuite, puisque la transposition est une obligation constitutionnelle, l'adoption des actes internes de transposition doit être facilitée. C'est la raison pour laquelle le juge constitutionnel limite sa compétence en présence d'une loi de transposition qui « *se contente de tirer les conséquences des dispositions précises et inconditionnelles* » des directives. De la même façon, et c'est tout l'intérêt des arrêts commentés, le Conseil d'État dessine les contours d'un contrôle spécifique aux actes de transposition.

B - L'admission par étape du contrôle de conformité européen par le juge administratif

Afin de saisir la pleine portée des arrêts commentés, il convient de revenir sur la lente assimilation par le Conseil d'État de son office de juge de droit commun de l'Union européenne (1). Dans l'arrêt *Conseil national des Barreaux*, le juge démontre une réelle capacité à se saisir de l'intégration à multiples niveaux (2).

1 - La lente assimilation par le Conseil d'État de son office de juge de droit commun de l'Union européenne

Le droit communautaire n'a pas toujours eu, en France, un accueil favorable de la part du juge administratif. Du point de vue européen, le droit communautaire procède d'une logique propre qui impose au juge national un certain nombre d'obligations, au premier rang desquelles le fait de le faire primer sur les normes internes. L'habilitation du juge national comme juge de droit commun du droit communautaire est issu, du moins explicitement, de l'arrêt *Simmethal* qui impose à ce dernier d'écarter toute norme interne en contradiction avec le droit de l'Union. Auparavant, la Cour, dans un arrêt fondateur, CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c/ Enel* avait jugé que « à la différence des traités internationaux ordinaires, le Traité de la C.E.E. a institué un ordre juridique propre, intégré au système juridique des États membres lors de l'entrée en vigueur du Traité et qui s'impose à leurs juridictions ».

Deux jurisprudences anciennes perturbaient l'office du juge administratif en tant que juge de droit commun de l'Union. La jurisprudence dite « des semoules » (CE, Sect, 1^{er} mars 1968, *Syndicat général des fabricants de semoule de France*) signait la position rigide du juge administratif à l'égard du droit européen en particulier, et du droit international, auquel il était assimilé, en général. Il avait fait primer une loi postérieure à un règlement communautaire. Cela signifiait qu'il ne reconnaissait au droit communautaire une primauté que tant que le législateur n'avait pas entendu y déroger. Il plaçait donc, *in fine*, la loi nationale au-dessus du droit national. La seconde jurisprudence suit une logique identique. L'arrêt *Cohn-Bendit* (CE, 22 décembre 1978, *Ministre de l'Intérieur c/ Cohn-Bendit*) refuse aux justiciables d'invoquer directement une directive contre une mesure individuelle contraire. Seule une exception tirée de la contradiction avec les objectifs de la directive peut être soulevée contre la norme nationale qui sert de fondement à l'acte attaqué. Cet arrêt heurtait frontalement celui de la Cour de justice des communautés européennes qui posait le principe de l'invocabilité directe des directives après expiration du délai de transposition (CJCE, 4 décembre 1974, *Van Duyn*).

Depuis, le Conseil d'État a entamé un large mouvement dans le but d'assurer l'effectivité du principe de primauté du droit de l'Union. D'une manière remarquable, il a jugé que l'administration a l'obligation d'abroger des dispositions internes devenues illégales à la suite de l'adoption d'un acte européen (CE, Ass, 3 février 1989, *Compagnie Alitalia*). Approfondissant son office, il a reviré sa jurisprudence « des semoules », en jugeant qu'un acte de droit international, et en l'espèce le Traité de Rome, devait primer sur une loi même postérieure (CE, 20 octobre 1989, *Nicolo*). Il en va de même pour un règlement européen (CE, 24 septembre 1990, *Boisdet*), ou une directive (CE, Ass, 28 février 1992, *SA Rothmans International France*). Doit être écartée l'application d'une loi (CE, 24 février 1999, *Association de la médecine d'orientation anthroposophique*) et annulé un acte qui, intervenant dans le délai de transposition d'une directive, compromettent la réalisation de ses objectifs (CE, 10 janvier 2001, *Association France Nature environnement*). Lorsque sont invoqués des dispositions claires et inconditionnelles d'une directive, dispositions qui sont revêtues de l'effet direct, l'acte individuel contraire doit être annulé (CE, 30 octobre 2009, *Mme Perreux*). Il ne reste guère plus que quelques hypothèses dans lesquels la primauté n'est pas acquise, sans jamais pourtant que le juge y voit une question de principe. Le droit de l'Union européenne s'est trouvé intégré au droit interne de façon assez efficace.

2 - L'intégration à trois voix : la place du droit de la Convention européenne des droits de l'Homme

Le problème de droit posé au Conseil d'État soulevait les contradictions qui peuvent exister, pour l'administration et le juge, d'avoir à appliquer, dans le même temps, le droit constitutionnel et le droit de l'Union. Ces contradictions proviennent de l'intégration du second au sein de l'ordre juridique français. Dans l'arrêt *Conseil national des Barreaux*, le juge était confronté à une problématique supplémentaire. Les requérants invoquaient la contradiction de la directive attaquée au droit de la Convention européenne des droits de l'Homme. Ils ajoutaient ainsi un degré de complexité au problème de droit. L'administration, comme le juge, est tenu de respecter, dans le même temps, le droit interne, le droit de l'Union et le droit européen des droits de l'Homme.

Lorsque plusieurs niveaux normatifs internes entrent en conflit, le juge est en mesure d'appliquer des mécanismes de résolution de ces conflits de loi. Il peut s'agir des méthodes classiques de primauté de la norme supérieure sur la norme inférieure, de primauté de la norme nouvelle sur la norme ancienne, du principe selon lequel la loi spéciale déroge à la loi générale, etc. Mais lorsque le conflit potentiel met en confrontation plusieurs ordres juridiques, certes intégrés, mais néanmoins non internes, la problématique prend de l'ampleur. Le mécanisme de primauté de la norme supérieure sur la norme inférieure ne peut fonctionner efficacement. Chacun des ordres juridiques considère ses normes comme supérieures aux autres. Plus exactement, chaque ordre attend que ses normes soient pleinement appliquées, sans que des considérations tirées de l'ordre interne ou d'un autre ordre puisse faire obstacle à cette application. C'est ainsi que le droit de l'Union attend du juge national qu'il fasse primer ses propres normes sur les normes internes, y compris constitutionnelles (CJCE, 1978, *Simmenthal*). De la même façon, il appartient au juge national d'appliquer le droit de la Convention européenne des droits de l'Homme. Tout cet enchevêtrement de normes aboutissait à poser le problème de la compatibilité du droit de l'Union avec le droit la CEDH.

On note la particularité de l'intégration des deux ordres juridiques européennes – de l'Union européenne et de la Convention européenne des droits de l'Homme – dans le fait que, par son arrêt *Conseil national des Barreaux*, le Conseil d'État déroge à sa jurisprudence relative au droit international « classique » selon laquelle, il ne peut contrôler la conformité d'une norme de droit international à une autre norme de droit international (principe rappelé dans l'arrêt CE, 23 décembre 2011, *Kandyrine de Brito Paiva*). Ce principe souffre toutefois une exception et une atténuation. Le Conseil d'État prend soin, dans l'arrêt précité, d'écarter le « *cas où serait en cause l'ordre juridique intégré que constitue l'Union européenne* ». Quant à l'atténuation, elle réside dans ce que le juge administratif est toutefois tenu de rechercher une conciliation entre les dispositions conventionnelles. Cette exigence est d'autant plus intéressante que, dans les faits d'espèce ayant donné lieu à l'arrêt *Kandyrine*, la Convention européenne des droits de l'Homme était invoquée.

Face à cette conjonction de problématiques, le Conseil d'État apporte une réponse qui permet d'éviter des heurts trop frontaux entre les ordres juridiques et fluidifie l'office du juge.

II - La solution au problème : l'articulation souple des contrôles

Afin de résoudre les problèmes de droit engendrée l'interaction des ordres juridiques, le Conseil d'État organise son contrôle selon une chronologie visant à assurer le respect de tous les ordres juridiques (A), contrôle qui le pousse toutefois à exercer son office en « double aveugle », c'est-à-dire qu'il soustrait à son contrôle certains éléments (B).

A - L'établissement d'une chronologie des contrôles

La séquence chronologique du juge administratif est fondée sur le principe d'équivalence des protections (1), ce qui lui permet d'assurer le respect de toutes ses obligations (2).

1 - Le principe de l'équivalence des protections

Tout le raisonnement du juge tient à cette logique d'équivalence des protections qui permet de considérer que lorsqu'un droit fondamental est protégé dans un ordre juridique européen (droit de l'Union ou de la Convention européenne des droits de l'Homme), la protection qu'il accorde est équivalente à celle offerte en droit interne. L'équivalence est un signe et une conséquence supplémentaire de l'intégration des ordres juridiques. Elle fonctionne par substitution de la norme européenne à la norme constitutionnelle. Dans l'arrêt *Société Arcelor*, le Conseil affirme en effet que, dans le cas où une norme européenne est équivalente à la norme constitutionnelle invoquée, « *il y a lieu pour le juge administratif, afin de s'assurer de la constitutionnalité du décret, de rechercher si la directive que ce décret transpose est conforme à cette règle ou à ce principe général du droit communautaire* ». Le Conseil prend soin de préciser que la recherche de la norme européenne équivalente doit se faire en prenant en compte l'interprétation qu'en fait la CJUE. Il doit « *rechercher s'il existe une règle ou un principe général du droit communautaire qui, eu égard à sa nature et à sa portée, tel qu'il est interprété en l'état actuel de la jurisprudence du juge communautaire, garantit par son application l'effectivité du respect de la disposition ou du principe constitutionnel invoqué* ».

La solution concernant les lois de transpositions et les relations entre ordre juridique interne, ordre juridique de l'Union européenne et ordre juridique de la Convention européenne des droits de l'Homme est similaire. Elle a été posée par l'arrêt *Conseil national des Barreaux*. Le point de départ de son raisonnement réside dans l'approfondissement de la logique d'équivalence, sauf que, dans ce cas, elle concerne les trois ordres juridiques mentionnés. Il assume d'une part l'équivalence des protections entre ordre interne et ordre de l'Union, et, d'autre part, rappelle l'équivalence des protections entre l'ordre de l'Union et celui de la Convention. L'article 6§2 TUE dispose que les droits fondamentaux de la Convention sont protégés par l'Union en tant que principes généraux du droit. Auparavant, la jurisprudence de la CJCE s'était déjà orientée vers l'introduction, en tant que PGD, du droit de la CEDH au sein de l'ordre juridique de l'Union (CJCE, 12 novembre 1969, *Eric Stauder c/ Ville d'Ulm* ; CJCE, 21 septembre 1989, *Hoechst AG contre Commission*. Plus explicitement, CJCE, 15 octobre 2002, *LVM NV c/ Commission*). De la sorte, le juge de l'Union européenne est en mesure d'assurer le respect par son droit propre de la Convention européenne des droits de l'Homme. Cela permet également d'éviter au juge national de se retrouver dans une situation inextricable. Le Traité de Lisbonne avait autorisé l'Union à adhérer à la Convention européenne des droits de l'Homme, afin

de compléter l'intégration des deux ordres juridiques. Cependant, la CJUE a freiné le processus d'intégration, en posant des conditions particulièrement difficiles à surmonter (CJUE, 18 décembre 2014, *Avis sur l'adhésions de l'Union européenne à la CEDH*).

Du point de vue des juges nationaux, on peut faire remonter la logique d'équivalence aux arrêts *So Lange I et II* de la Cour constitutionnelle allemande la recherche de l'équivalence. Dans le premier, la Cour avait considéré que, tant qu'il n'y aurait pas d'équivalence des protections entre l'ordre juridique européen et l'ordre constitutionnel allemand, une disposition européenne contraire au second ne pourrait être appliquée. Dans le deuxième arrêt, elle prend acte de cette équivalence. Le Conseil constitutionnel français s'est fondé sur la même logique, implicitement, lorsqu'il a établi les modalités du contrôle des lois de transposition d'une directive (CC, 10 juin 2004, *Loi pour la confiance dans l'économie numérique*).

2 - Des modalités temporelles permettant l'efficacité du contrôle

Les arrêts commentés mettent en œuvre une séquence de contrôle qui suit un rythme propre. Ce rythme est destiné à assurer la parfaite compatibilité des dispositions dont la validité est contestée tout en assurant la pleine effectivité du droit de l'Union et de l'exigence constitutionnelle de l'article 88-1. Si l'acte interne de transposition, acte réglementaire ou loi, selon l'article 34 C, est directement attaqué, il convient de premier lieu de rechercher si cet acte a correctement transposé l'acte européen. En effet, il s'agit de vérifier si le vice invoqué provient du législateur ou de l'administration nationale ou de la directive elle-même. La solution est différente car, dans le premier cas, le juge national dispose de la compétence pour annuler l'acte réglementaire ou écarter l'application de la loi sur le fondement de l'article 88-1 C.

Dans le cas contraire, le juge doit rechercher l'équivalence des droits invoqués. L'absence d'une telle équivalence entraîne, *de facto*, la fin du mécanisme. Si, en effet, cette dernière n'existe pas, il ne peut y avoir divergence entre les ordres juridiques (Cf. *infra*). En revanche, si une telle équivalence est admise, il convient de s'assurer que le moyen n'est pas manifestement mal fondé. Le juge administratif ne peut, normalement, pas juger de la validité d'un acte de droit dérivé de l'Union. L'article 267 TFUE accorde une compétence exclusive à CJUE pour réaliser ce contrôle. Cependant, la jurisprudence européenne accorde une certaine souplesse au juge national, dans la mesure où le moyen n'est, d'évidence, pas susceptible de prospérer (CJCE, 6 octobre 1982, *Clifit*, dans lequel la Cour juge que l'obligation de renvoi préjudiciel auquel sont tenues les juridictions suprêmes ne s'applique pas lorsque ces dernières « constatent que l'application correcte du droit communautaire s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable »). Cette solution, qui permet d'éviter un engorgement de la CJUE, ne vaut cependant qu'en cas d'absence de violation. Dans le cas contraire, le juge administratif doit renvoyer la question de la validité à la CJUE puisqu'il ne dispose pas de la compétence pour annuler l'acte européen.

Dans le cas d'un moyen tiré de la violation de la Convention européenne des droits de l'Homme par une directive, le juge doit d'abord vérifier que la directive est conforme aux droits de la Convention. Si le moyen est manifestement mal fondé, il l'écarte. Sinon, il saisit la Cour de justice de l'Union d'une question préjudicielle. Si c'est, en revanche l'acte interne de transposition qui est attaqué, le juge suit les règles rappelées précédemment.

B - Un contrôle en double aveugle

Le contrôle effectué par le juge administratif est doublement aveugle. On entend par là qu'il soustrait à son contrôle une partie des problèmes soulevés. D'une part, le juge national ne peut connaître des moyens tirés de la violation du droit de l'Union par les directives (1). D'autre part, il laisse de côté les moyens non fondés sur une violation des droits et libertés fondamentaux (2).

1 - Le transfert à la Cour de justice de l'Union européenne du contrôle de la validité des actes européens

Aux termes de l'article 267 TFUE, la Cour de justice de l'Union européenne reçoit une compétence exclusive pour se prononcer sur l'interprétation des Traités et du droit dérivé d'une part, et sur la validité des actes de droit dérivé d'autre part. L'article 267 envisage deux hypothèses, selon que la difficulté survient devant le juge interne dont les décisions sont susceptibles de recours, ou devant les juridictions suprêmes. Dans le premier cas, la juridiction n'est pas tenue de saisir la Cour, et la question préjudicielle demeure une simple faculté. Dans le second, en revanche, il s'agit d'une obligation absolue. Une seule exception existe en droit français. Elle concerne le Conseil constitutionnel, saisi en application de l'article 61 de la Constitution, c'est-à-dire, d'un contrôle *a priori* de la loi. L'article 61 C précise que la décision du Conseil doit intervenir au plus tard un mois après la date de sa saisine. Ce délai empêche matériellement le juge constitutionnel de saisir la Cour. C'est la raison pour laquelle, il se limite à une violation manifeste de la directive par la loi ou à la violation d'un « *principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France* », c'est-à-dire, aux cas de violation les plus graves.

Une certaine souplesse est toutefois accordée au juge interne. Si la contestation ne pose pas de problème sérieux, le juge national est autorisé à statuer lui-même (CJCE, *Clifit*, préc.). L'absence de problème sérieux peut résulter soit de ce que la question posée n'appelle pas de question de droit particulière, soit de ce que la Cour elle-même a déjà statué. Dans ce dernier cas, le juge national ne fait qu'appliquer la jurisprudence de la Cour, partie intégrante du droit de l'Union. Le juge administratif souligne cette exception. Il reprend à son compte cette position de bon sens qui permet d'éviter les délais supplémentaires inutiles et de fluidifier l'intégration du droit de l'Union au sein de l'ordre juridique interne.

L'arrêt *Arcelor*, en particulier, donne plein effet à la primauté de la jurisprudence de la Cour sur le droit interne, y compris constitutionnel. Il précise qu'il appartient au juge administratif de « *rechercher s'il existe une règle ou un principe général du droit communautaire qui, eu égard à sa nature et à sa portée, tel qu'il est interprété en l'état actuel de la jurisprudence du juge communautaire, garantit par son application l'effectivité du respect de la disposition ou du principe constitutionnel invoqué* ». Le juge administratif se refuse donc à substituer à l'interprétation de la Cour, la sienne propre.

2 - La persistance de points aveugles matériels du contrôle

La solution retenue dans ces deux arrêts, de même que la solution du Conseil constitutionnel, posée dans la décision de 2004, *Loi pour la confiance dans l'économie numérique*, doit appeler quelques réserves. Elles tiennent, pour l'essentiel, à la réduction du champ matériel des normes au regard desquelles les actes sont contrôlés. Dans toutes ces décisions, les normes de références sont constituées uniquement des droits fondamentaux. Seul le Conseil constitutionnel accepte d'y ajouter les « *principes inhérents à l'identité constitutionnelle de la France* ». Cette solution est pour le moins étonnante. Elle consiste à admettre que les actes de transpositions puissent être contraires à des dispositions internes.

Il est vrai que l'on peut trouver une justification à cette limitation dans le fait que l'article 88-1 de la Constitution pose une exigence de transposition. Cette disposition agit alors, en quelques sortes, comme un mécanisme d'immunisation du droit de l'Union. Si le législateur constituant a accepté la participation à l'aventure européenne, il a créé une exception constitutionnelle. Plus précisément, hors les cas où les lois de transposition viennent heurter trop frontalement les principes fondamentaux qui ne constituent pas de des droits et libertés garantis par la Constitution, le contrôle est aveugle. La seule possibilité réside dans le contrôle que pourrait exercer la Cour de justice. Mais alors, il ne pourrait s'agir que d'un contrôle au regard des normes européennes elles-mêmes, et en particulier, les Traités.

Cette réserve doit toutefois être nuancée. Le Conseil constitutionnel limite son contrôle uniquement en l'absence de marge de manœuvre du législateur. Il retrouve le plein exercice de son office lorsque les dispositions qui lui sont soumises ne se contentent pas de « *tirer toutes les conséquences des dispositions claires et inconditionnelles* » d'une directive. Autrement dit, lorsque le législateur n'est pas lié totalement par la directive. Par ailleurs, on ne retrouve pas, dans la jurisprudence administrative, de position de principe du juge qui rejoigne celle du Conseil constitutionnel. Dans son arrêt *Arcelor*, le Conseil d'État prend soin, d'une part, de circonscrire la procédure spéciale de contrôle à la transposition des « *dispositions précises et inconditionnelles* », et, d'autre part, soustrait à cette procédure les moyens fondés sur la violation des règles de compétence et de procédures. Seules persistent dans l'angle mort de son contrôle les règles qui, sans constituer des droits fondamentaux, ne relèvent pas non plus de la catégorie des règles de compétence ou de procédure. Ce faisant, il admet qu'un acte réglementaire de transposition puisse déroger à une loi ordinaire. La solution n'est pas incohérente. Si un tel acte est intervenu, c'est parce qu'il ne relevait pas du législateur et se situait donc dans le champ des règlements autonomes de l'article 37 de la Constitution, dont on sait qu'ils ne sont, par définition, pas pris en application d'une loi. Par ailleurs, l'intervention d'une directive permet de considérer que la loi potentiellement violée reçoit, dans le champ d'application de la directive, une exception. Une dernière hypothèse demeure : celle dans laquelle le principe constitutionnel invoqué n'est pas connu de l'ordre juridique européen. Le Conseil d'État n'a pas pris soin, dans l'arrêt *Arcelor* de préciser que l'annulation ne pourrait intervenir que dans le cas d'une violation d'un « *principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France* ». Dans ce cas, un acte réglementaire transposant des dispositions européennes précises et inconditionnelles pourrait toujours être annulé motif pris d'une violation de la Constitution. Le problème réapparaîtrait et signifierait alors le retour de la question de la hiérarchie entre droit constitutionnel et droit européen.

CE, ass., 08/02/2007, Société Arcelor Atlantique et Lorraine

Vu la requête, enregistrée le 15 novembre 2005 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour la SOCIETE ARCELOR ATLANTIQUE ET LORRAINE, dont le siège est Immeuble La Pacific, 11-13, cours Valmy, La Défense 7, à Puteaux (92800), la SOCIETE SOLLAC MEDITERRANNEE, dont le siège est Immeuble La Pacific, 11-13, cours Valmy, la Défense 7, à Puteaux (92800), la SOCIETE ARCELOR PACKAGING INTERNATIONAL, dont le siège est Immeuble La Pacific, 11-13, cours Valmy, la Défense 7, à Puteaux (92800), la SOCIETE UGINE et ALZ FRANCE, dont le siège est Immeuble La Pacific, 11-13, cours Valmy, la Défense 7 à Puteaux (92800), la SOCIETE INDUSTRIELLE LOIRE, dont le siège est Immeuble La Pacific, 11-13, cours Valmy, la Défense 7, à Puteaux (92800), la SOCIETE CREUSOT METAL, dont le siège est Immeuble La Pacific, 11-13, cours Valmy, La Défense 7, à Puteaux (92800), la SOCIETE UGITECH, dont le siège est Immeuble La Pacific, 11-13, cours Valmy, La Défense 7, à Puteaux (92800), la SOCIETE IMPHY ALLOYS, dont le siège est Immeuble La Pacific, 11-13, cours Valmy, la Défense 7, à Puteaux (92800) et la SOCIETE ARCELOR, dont le siège est 19, avenue de la Liberté, à Luxembourg (2930), représentées par leurs dirigeants en exercice ; la SOCIETE ARCELOR ATLANTIQUE ET LORRAINE et autres demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir les décisions implicites, acquises les 18, 15, 15 et 19 septembre 2005, nées du silence gardé par le Président de la République, le Premier ministre, le ministre de l'écologie et du développement durable et le ministre délégué à l'industrie sur leur demande tendant à l'abrogation à titre principal, de l'article 1er du décret n° 2004-832 du 19 août 2004 pris pour l'application des articles L. 229-5 à L. 229-19 du code de l'environnement et relatif au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, en tant qu'il rend applicable ce décret aux installations du secteur sidérurgique, et, à titre subsidiaire, des articles 4.I, 4.II et 5 de ce décret ;

2°) d'enjoindre aux autorités administratives compétentes d'abroger, à titre principal, l'article 1er du décret n° 2004-832 du 19 août 2004 en tant qu'il le rend applicable aux installations du secteur sidérurgique et, à titre subsidiaire, les articles 4.I, 4.II et 5 de ce décret, dans un délai de deux mois à compter de la notification de l'arrêt à intervenir, en application de l'article L. 911-1 du code de justice administrative ;

3°) à tout le moins, de surseoir à statuer sur les conclusions principales de la requête des sociétés requérantes, dans l'attente que le tribunal de première instance des Communautés européennes se prononce sur la validité de la directive 2003/87/CE, du Parlement européen et du Conseil, établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté européenne, en ce qu'elle a inclus dans son champ d'application le secteur sidérurgique ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat, le versement d'une somme de 10 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu, enregistré le 22 janvier 2007, l'acte par lequel Maître Cossa, avocat de la SOCIETE UGITECH, déclare se désister purement et simplement de la requête ;

Vu la Constitution, notamment son Préambule et ses articles 55 et 88-1 ;

Vu la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution ;

Vu la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la

directive 96/61 du Conseil ;
 Vu le code de l'environnement ;
 Vu le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement ;
 Vu le décret n° 2004-832 du 19 août 2004 pris pour l'application des articles L. 229-5 à L. 229-19 du code de l'environnement et relatif au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, modifié par le décret n° 2005-189 du 25 février 2005 ;
 Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :
 - le rapport de M. Bertrand Dacosta, Maître des Requêtes,
 - les observations de Me Cossa, avocat de la SOCIETE ARCELOR ATLANTIQUE ET LORRAINE et autres,
 - les conclusions de M. Mattias Guyomar, Commissaire du gouvernement ;

Sur les conclusions présentées pour la SOCIETE UGITECH :

Considérant que le désistement de la SOCIETE UGITECH est pur et simple ; que rien ne s'oppose à ce qu'il en soit donné acte ;

Sur le cadre juridique du litige :

Considérant qu'afin de favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 a établi un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté européenne ; que l'annexe I de la directive fixe la liste des activités auxquelles elle s'applique ; qu'aux termes de son article 4 : " Les Etats membres veillent à ce que, à partir du 1er janvier 2005, aucune installation ne se livre à une activité visée à l'annexe I entraînant des émissions spécifiées en relation avec cette activité, à moins que son exploitant ne détienne une autorisation (...) " ; qu'aux termes de son article 6, l'autorisation d'émettre des gaz à effet de serre emporte notamment : " e) l'obligation de restituer, dans les quatre mois qui suivent la fin de chaque année civile, des quotas correspondant aux émissions totales de l'installation au cours de l'année civile écoulée (...) " ; que l'article 9 de la directive prévoit que, pour la période de trois ans qui débute le 1er janvier 2005, puis pour les périodes de cinq ans suivantes, chaque Etat membre doit élaborer un plan national d'allocation de quotas précisant la quantité totale de quotas qu'il a l'intention d'allouer pour la période considérée ; qu'aux termes de son article 10 : " Pour la période de trois ans qui débute le 1er janvier 2005, les Etats membres allocationnent au moins 95 % des quotas à titre gratuit. Pour la période de cinq ans qui débute le 1er janvier 2008, les Etats membres allocationnent au moins 90 % des quotas à titre gratuit " ; qu'en vertu de son article 11, il appartient à chaque Etat membre, sur la base de son plan national d'allocation des quotas, de décider, pour chaque période, de la quantité totale de quotas qu'il allouera et de l'attribution de ces quotas à l'exploitant de chaque installation, une partie de la quantité totale de quotas étant délivrée chaque année ; que son article 12 pose le principe selon lequel les quotas peuvent être transférés d'une personne à l'autre dans la Communauté ;

Considérant que l'ordonnance du 15 avril 2004 portant création d'un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre a procédé à la transposition en droit interne de celles des dispositions de la directive du 13 octobre 2003 qui relèvent du domaine de la loi ; qu'elle a, à cette fin, introduit au chapitre IX du titre II du livre II du code de l'environnement une section 2, intitulée " Quotas d'émission de gaz à effet de serre ", comprenant les articles L. 229-5 à L. 229-19, dont les modalités d'application sont renvoyées à un décret en Conseil d'Etat ; qu'a été pris, sur ce fondement,

le décret n° 2004-832 du 19 août 2004, modifié par le décret n° 2005-189 du 25 février 2005 ; que, par ailleurs, le plan national d'affectation des quotas d'émission de gaz à effet de serre pour la période 2005-2007 a été approuvé par le décret n° 2005-190 du 25 février 2005 ;

Considérant que la SOCIETE ARCELOR ATLANTIQUE ET LORRAINE et les autres requérants ont demandé le 12 juillet 2005 au Président de la République, au Premier ministre, au ministre de l'écologie et du développement durable et au ministre délégué à l'industrie, à titre principal, l'abrogation de l'article 1er du décret n° 2004-832 du 19 août 2004 en tant qu'il rend applicable ce décret aux installations du secteur sidérurgique et, à titre subsidiaire, celle des I et II de l'article 4 et de l'article 5 de ce décret ; que la présente requête tend à l'annulation des décisions implicites de rejet qui leur ont été opposées et à ce qu'il soit enjoint aux autorités compétentes de procéder aux abrogations en cause ;

Considérant que l'autorité compétente, saisie d'une demande tendant à l'abrogation d'un règlement illégal, est tenue d'y déférer, soit que ce règlement ait été illégal dès la date de sa signature, soit que l'illégalité résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date ;

Sur les conclusions dirigées contre le refus d'abroger l'article 1er du décret :

Considérant qu'aux termes de l'article 1er du décret du 19 août 2004 : " Le présent décret s'applique aux installations classées pour la protection de l'environnement produisant ou transformant des métaux ferreux, produisant de l'énergie, des produits minéraux, du papier ou de la pâte à papier et répondant aux critères fixés dans l'annexe au présent décret, au titre de leurs rejets de dioxyde de carbone dans l'atmosphère, à l'exception des installations ou parties d'installations utilisées pour la recherche, le développement et l'expérimentation de nouveaux produits et procédés " ; qu'aux termes du point II-A de l'annexe au décret, sont visées au titre des activités de production et de transformation des métaux ferreux, les " installations de grillage ou de frittage de minerai métallique, y compris de minerai sulfuré " et les " installations pour la production de fonte ou d'acier (fusion primaire ou secondaire), y compris les équipements pour coulée continue d'une capacité de plus de 2,5 tonnes par heure " ;

Considérant que la soumission des activités de production et de transformation des métaux ferreux au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre est prévue par l'annexe I de la directive du 13 octobre 2003, dont l'annexe au décret du 19 août 2004 se borne à reprendre, à l'identique, le contenu ; qu'ainsi qu'il a été dit, la directive exclut la possibilité, pour un Etat membre, de soustraire des activités visées à l'annexe I au champ d'application du système ;

Considérant, en premier lieu, que le pouvoir réglementaire ne pouvait donc, en l'espèce, se livrer à aucune appréciation quant au champ d'application du décret ; que, dès lors, le moyen tiré de ce que celui-ci serait entaché d'erreur manifeste d'appréciation ne peut qu'être écarté ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'est invoqué le moyen tiré de ce que l'article 1er du décret méconnaîtrait le principe de sécurité juridique en tant que principe général du droit communautaire ; que, toutefois, la circonstance que les entreprises du secteur sidérurgique ne pourraient prévoir à quel prix elles devront, le cas échéant, acheter des quotas ne saurait caractériser une méconnaissance de ce principe ;

Considérant, en troisième lieu, que les sociétés requérantes soutiennent que l'article 1er du décret méconnaîtrait plusieurs principes à valeur constitutionnelle ;

Considérant que si, aux termes de l'article 55 de la Constitution, " les traités ou accords régulièrement

ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ", la suprématie ainsi conférée aux engagements internationaux ne saurait s'imposer, dans l'ordre interne, aux principes et dispositions à valeur constitutionnelle ; qu'eu égard aux dispositions de l'article 88-1 de la Constitution, selon lesquelles " la République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences ", dont découle une obligation constitutionnelle de transposition des directives, le contrôle de constitutionnalité des actes réglementaires assurant directement cette transposition est appelé à s'exercer selon des modalités particulières dans le cas où sont transposées des dispositions précises et inconditionnelles ; qu'alors, si le contrôle des règles de compétence et de procédure ne se trouve pas affecté, il appartient au juge administratif, saisi d'un moyen tiré de la méconnaissance d'une disposition ou d'un principe de valeur constitutionnelle, de rechercher s'il existe une règle ou un principe général du droit communautaire qui, eu égard à sa nature et à sa portée, tel qu'il est interprété en l'état actuel de la jurisprudence du juge communautaire, garantit par son application l'effectivité du respect de la disposition ou du principe constitutionnel invoqué ; que, dans l'affirmative, il y a lieu pour le juge administratif, afin de s'assurer de la constitutionnalité du décret, de rechercher si la directive que ce décret transpose est conforme à cette règle ou à ce principe général du droit communautaire ; qu'il lui revient, en l'absence de difficulté sérieuse, d'écarter le moyen invoqué, ou, dans le cas contraire, de saisir la Cour de justice des Communautés européennes d'une question préjudicielle, dans les conditions prévues par l'article 234 du Traité instituant la Communauté européenne ; qu'en revanche, s'il n'existe pas de règle ou de principe général du droit communautaire garantissant l'effectivité du respect de la disposition ou du principe constitutionnel invoqué, il revient au juge administratif d'examiner directement la constitutionnalité des dispositions réglementaires contestées ;

Considérant que les sociétés requérantes soutiennent que seraient méconnus le droit de propriété et la liberté d'entreprendre, dès lors que l'inclusion des entreprises du secteur sidérurgique dans le système les placerait dans une situation où elles seraient contraintes d'acquiescer des quotas d'émission de gaz à effet de serre ; qu'en effet, le taux de réduction des émissions de gaz à effet de serre qui leur est imposé serait supérieur aux possibilités de réduction effective des émissions de gaz à effet de serre dont elles disposent en l'état des contraintes techniques et économiques ;

Considérant que le droit de propriété et la liberté d'entreprendre constituent des principes généraux du droit communautaire ; qu'ils ont, au regard du moyen invoqué, une portée garantissant l'effectivité du respect des principes et dispositions de valeur constitutionnelle dont la méconnaissance est alléguée ; qu'il y a lieu, dès lors, pour le Conseil d'Etat, de rechercher si la directive du 13 octobre 2003, en tant qu'elle inclut dans son champ d'application les entreprises du secteur sidérurgique, ne contrevient pas elle-même à ces principes généraux du droit communautaire ;

Considérant que la seule circonstance que les entreprises du secteur sidérurgique soient incluses dans le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ne saurait être regardée comme portant atteinte aux principes généraux du droit communautaire qui garantissent le droit de propriété et la liberté d'entreprendre, dès lors qu'une telle atteinte ne pourrait résulter, le cas échéant, que du niveau de réduction des émissions de gaz à effet de serre assigné à ce secteur dans le cadre du plan national d'allocation des quotas prévu par l'article 8 de la directive et approuvé par un décret distinct du décret contesté ;

Considérant que les sociétés requérantes mettent en cause également la méconnaissance du principe à valeur constitutionnelle d'égalité ;

Considérant qu'elles font valoir, tout d'abord, que les entreprises du secteur sidérurgique se trouveraient placées dans une situation différente de celles des autres entreprises soumises au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre et ne pourraient, dès lors, faire l'objet du même traitement ; que, cependant, le principe constitutionnel d'égalité n'implique pas que des personnes se trouvant dans des situations différentes doivent être soumises à des régimes différents ; qu'il suit de là que le moyen ne saurait être utilement invoqué ;

Considérant, toutefois, que les sociétés requérantes soutiennent en outre que l'article 1er du décret attaqué méconnaît le principe d'égalité au motif que les entreprises relevant de secteurs concurrents, notamment du plastique et de l'aluminium, et émettant des quantités équivalentes de gaz à effet de serre, ne sont pas assujetties au système d'échange de quotas ;

Considérant que le principe d'égalité, dont l'application revêt à cet égard valeur constitutionnelle, constitue un principe général du droit communautaire ; qu'il ressort de l'état actuel de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes que la méconnaissance de ce principe peut notamment résulter de ce que des situations comparables sont traitées de manière différente, à moins qu'une telle différence de traitement soit objectivement justifiée ; que la portée du principe général du droit communautaire garanti, au regard du moyen invoqué, l'effectivité du respect du principe constitutionnel en cause ; qu'il y a lieu, dès lors, pour le Conseil d'Etat, de rechercher si la directive du 13 octobre 2003, en tant qu'elle inclut dans son champ d'application les entreprises du secteur sidérurgique, ne contrevient pas à cet égard au principe général du droit communautaire qui s'impose à elle ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que les industries du plastique et de l'aluminium émettent des gaz à effet de serre identiques à ceux dont la directive du 13 octobre 2003 a entendu limiter l'émission ; que ces industries produisent des matériaux qui sont partiellement substituables à ceux produits par l'industrie sidérurgique et se trouvent donc placées en situation de concurrence avec celle-ci ; qu'elles ne sont cependant pas couvertes, en tant que telles, par le système d'échange de quotas de gaz à effet de serre, et ne lui sont indirectement soumises qu'en tant qu'elles comportent des installations de combustion d'une puissance calorifique supérieure à 20 mégawatts ; que si la décision de ne pas inclure immédiatement, en tant que telles, les industries du plastique et de l'aluminium dans le système a été prise en considération de leur part relative dans les émissions totales de gaz à effet de serre et de la nécessité d'assurer la mise en place progressive d'un dispositif d'ensemble, la question de savoir si la différence de traitement instituée par la directive est objectivement justifiée soulève une difficulté sérieuse ; que, par suite, il y a lieu pour le Conseil d'Etat de surseoir à statuer sur les conclusions de la requête dirigées contre le refus d'abroger l'article 1er du décret contesté jusqu'à ce que la Cour de justice des Communautés européennes se soit prononcée sur la question préjudicielle de la validité de la directive du 13 octobre 2003 au regard du principe d'égalité en tant qu'elle rend applicable le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre aux installations du secteur sidérurgique, sans y inclure les industries de l'aluminium et du plastique ;

Sur les conclusions dirigées contre le refus d'abroger les I et II de l'article 4 et l'article 5 du décret :

Considérant qu'il résulte du sursis à statuer sur les conclusions principales des sociétés requérantes prononcé par la présente décision qu'il y a lieu pour le Conseil d'Etat, dans l'attente de la réponse de la Cour de justice des Communautés européennes à la question préjudicielle qui lui est posée, de différer son examen des conclusions de la requête dirigées contre le refus d'abroger les I et II de l'article 4 et l'article 5 du décret du 19 août 2004 ;

DECIDE :

Article 1er : Il est donné acte du désistement de la requête de la SOCIETE UGITECH.

Article 2 : Il est sursis à statuer sur la requête de la SOCIETE ARCELOR ATLANTIQUE ET LORRAINE, de la SOCIETE SOLLAC MEDITERRANNEE, de la SOCIETE ARCELOR PACKAGING INTERNATIONAL, de la SOCIETE UGINE et ALZ FRANCE, de la SOCIETE INDUSTRIEEL LOIRE, de la SOCIETE CREUSOT METAL, de la SOCIETE IMPHY ALLOYS et de la SOCIETE ARCELOR jusqu'à ce que la Cour de justice des Communautés européennes se soit prononcée sur la question de la validité de la directive du 13 octobre 2003 au regard du principe d'égalité en tant qu'elle rend applicable le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre aux installations du secteur sidérurgique sans y inclure les industries de l'aluminium et du plastique. Cette question est renvoyée à la Cour de justice des Communautés européennes siégeant à Luxembourg.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la SOCIETE ARCELOR ATLANTIQUE ET LORRAINE, à la SOCIETE SOLLAC MEDITERRANNEE, à la SOCIETE ARCELOR PACKAGING INTERNATIONAL, à la SOCIETE UGINE et ALZ FRANCE, à la SOCIETE INDUSTRIEEL LOIRE, à la SOCIETE CREUSOT METAL, à la SOCIETE UGITECH, à la SOCIETE IMPHY ALLOYS, à la SOCIETE ARCELOR, au Premier ministre, au ministre de l'écologie et du développement durable, au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ainsi qu'au président de la Cour de justice des Communautés européennes.

CE, sect., 10/04/2008, Conseil national des Barreaux

Vu 1°), sous le n° 296845, la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 25 août et 21 décembre 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour le CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX, dont le siège est 22, rue de Londres à Paris (75009), la CONFERENCE DES BATONNIERS DE FRANCE ET D'OUTRE-MER, dont le siège est 12, place Dauphine à Paris (75001), l'ORDRE DES AVOCATS AU CONSEIL D'ETAT ET A LA COUR DE CASSATION, dont le siège est 5, quai de l'Horloge à Paris (75001) et l'ORDRE DES AVOCATS DE PARIS, dont le siège est 11, place Dauphine à Paris (75001) ; le CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX et autres demandent au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir trois dispositions du décret du 26 juin 2006 relatif à la lutte contre le blanchiment de capitaux et modifiant le code monétaire et financier, codifiées aux articles R. 562-2, R. 563-3 et R. 563-4 de ce même code ;

Vu 2°), sous le n° 296907, la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 28 août et 28 décembre 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour le CONSEIL DES BARREAUX EUROPEENS, dont le siège est 1-5, avenue de la Joyeuse Entrée à Bruxelles (1040), Belgique ; le CONSEIL DES BARREAUX EUROPEENS demande au Conseil d'Etat : 1°) d'annuler pour excès de pouvoir deux dispositions du décret du 26 juin 2006 relatif à la lutte contre le blanchiment de capitaux et modifiant le code monétaire et financier, codifiées aux articles R. 562-2 et R. 563-4 de ce même code ; 2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 8 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces des dossiers ;
 Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
 Vu le Traité sur l'Union européenne ;
 Vu le Traité instituant la Communauté européenne ;
 Vu la directive 91/308/CEE du 10 juin 1991 modifiée par la directive 2001/97/CE du 4 décembre 2001 ;
 Vu le code monétaire et financier ;
 Vu l'arrêt du 15 octobre 2002 de la Cour de justice des Communautés européennes, Limburgs Vinyl Maatschappig ;
 Vu l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 26 juin 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophones et autres ;
 Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :
 - le rapport de Mlle Aurélie Bretonneau, Auditeur,
 - les observations de la SCP Bachellier, Potier de la Varde, avocat du CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX et autres et de la SCP Delaporte, Briard, Trichet, avocat du CONSEIL DES BARREAUX EUROPEENS,
 - les conclusions de M. Mattias Guyomar, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que les requêtes présentées, d'une part, sous le n° 296845, par le CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX, la CONFERENCE DES BATONNIERS DE FRANCE ET D'OUTRE-MER, l'ORDRE DES AVOCATS AU CONSEIL D'ETAT ET A LA COUR DE CASSATION et l'ORDRE DES AVOCATS DE PARIS et, d'autre part, sous le n° 296907, par le CONSEIL DES BARREAUX EUROPEENS, sont dirigées contre le même décret ; qu'il y a lieu de les joindre pour qu'il soit statué par une seule décision ;

Sur l'intervention de la Chambre nationale des avoués près les cours d'appel au soutien de la requête n° 296845 :

Considérant que la Chambre nationale des avoués près les cours d'appel a intérêt à l'annulation du décret attaqué ; qu'ainsi, son intervention est recevable ;

Sur les textes applicables :

Considérant que la directive 2001/97/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2001 a modifié la directive 91/308/CEE du Conseil du 10 juin 1991 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux afin, notamment, d'étendre les obligations qu'elle édicte en matière d'identification des clients, de conservation des enregistrements et de déclaration des transactions suspectes à certaines activités et professions ; qu'elle a inclus dans son champ d'application les notaires et les membres des professions juridiques indépendantes lorsqu'ils participent à certaines transactions ; qu'à cette fin, elle a introduit dans la directive du 10 juin 1991 un article 2bis, aux termes duquel les Etats membres veillent à ce que les obligations prévues par la présente directive soient imposées aux établissements suivants : (...) 5° notaires et autres membres de professions juridiques indépendantes lorsqu'ils participent, a) en assistant leur client dans la préparation ou la réalisation de transactions concernant : i) l'achat et la vente de biens immeubles ou d'entreprises commerciales ; ii) la gestion de fonds, de titres ou d'autres actifs, appartenant au client ; iii) l'ouverture ou la gestion de comptes bancaires ou d'épargne ou de portefeuilles ; iv) l'organisation des apports nécessaires à la constitution, à la gestion ou à la direction de sociétés ; v) la constitution, la gestion ou la direction de fiducies, de sociétés ou de structures similaires ; b) ou en agissant au nom de leur client et pour le compte de celui-ci dans toute transaction financière ou immobilière ; qu'aux termes de l'article 6 de la directive, dans sa nouvelle rédaction : 1. Les Etats membres veillent à ce que les établissements et les personnes relevant de la présente directive, ainsi que leurs dirigeants et employés, coopèrent pleinement avec les autorités responsables de la lutte contre le blanchiment de capitaux : a) en informant, de leur propre initiative, ces autorités de tout fait qui pourrait être l'indice d'un blanchiment de capitaux ; b) en fournissant à ces autorités, à leur demande, toutes les informations nécessaires conformément aux procédures prévues par la législation applicable (...) ; 3. (...) Les Etats membres ne sont pas tenus d'imposer les obligations prévues au paragraphe I aux notaires, aux membres des professions juridiques indépendantes, aux commissaires aux comptes, aux experts-comptables externes et aux conseillers fiscaux pour ce qui concerne les informations reçues d'un de leurs clients, lors de l'évaluation de la situation juridique de ce client ou dans l'exercice de leur mission de défense ou de représentation de ce client dans une procédure judiciaire ou concernant une telle procédure, y compris dans le cadre de conseils relatifs à la manière d'engager ou d'éviter une procédure, que ces informations soient reçues ou obtenues avant, pendant ou après cette procédure ; enfin, qu'aux termes du considérant n° 17 de la directive : (...) Il y a lieu d'exonérer de toute obligation de déclaration les informations obtenues avant, pendant et après une procédure judiciaire ou lors de l'évaluation de la situation juridique d'un client. Par conséquent, la consultation juridique demeure soumise à l'obligation de secret professionnel, sauf si le conseiller juridique prend part à des activités de blanchiment de capitaux, si la consultation juridique est fournie aux fins du blanchiment de capitaux ou si l'avocat sait que son client souhaite obtenir des conseils juridiques aux fins du blanchiment de capitaux ;

Considérant que la loi du 11 février 2004 réformant le statut de certaines professions judiciaires ou juridiques, des experts judiciaires, des conseils en propriété industrielle et des experts en ventes aux enchères publiques, avait notamment pour objet de transposer la directive du 4 décembre 2001 ; que les dispositions contestées du décret du 26 juin 2006 ont pour objet de préciser les conditions dans lesquelles doivent satisfaire aux obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux les membres des professions que la directive du 4 décembre 2001 et la loi du 11 février 2004 prise pour sa transposition ont incluses dans le champ d'application du dispositif ;

Sur le cadre juridique du litige :

Considérant que les requérants soutiennent que la directive du 4 décembre 2001 et la loi du 11 février 2004 prise pour sa transposition méconnaîtraient les articles 6 et 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que des principes généraux du droit communautaire ;

Considérant, en premier lieu, qu'il résulte tant de l'article 6 § 2 du Traité sur l'Union européenne que de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, notamment de son arrêt du 15 octobre 2002, que, dans l'ordre juridique communautaire, les droits fondamentaux garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont protégés en tant que principes généraux du droit communautaire ; qu'il appartient en conséquence au juge administratif, saisi d'un moyen tiré de la méconnaissance par une directive des stipulations de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de rechercher si la directive est compatible avec les droits fondamentaux garantis par ces stipulations ; qu'il lui revient, en l'absence de difficulté sérieuse, d'écarter le moyen invoqué, ou, dans le cas contraire, de saisir la Cour de justice des Communautés européennes d'une question préjudicielle, dans les conditions prévues par l'article 234 du Traité instituant la Communauté européenne ;

Considérant, en second lieu, que lorsque est invoqué devant le juge administratif un moyen tiré de ce qu'une loi transposant une directive serait elle-même incompatible avec un droit fondamental garanti par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et protégé en tant que principe général du droit communautaire, il appartient au juge administratif de s'assurer d'abord que la loi procède à une exacte transposition des dispositions de la directive ; que si tel est le cas, le moyen tiré de la méconnaissance de ce droit fondamental par la loi de transposition ne peut être apprécié que selon la procédure de contrôle de la directive elle-même décrite ci-dessus ;

Sur les moyens mettant en cause la validité de la directive du 4 décembre 2001 :

Considérant qu'il résulte de l'interprétation de la directive du 4 décembre 2001 qui a été donnée par l'arrêt du 26 juin 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophones et autres, de la Cour de justice des Communautés européennes, saisie d'une question préjudicielle par la Cour d'arbitrage de Belgique, que les dispositions de son article 6 qui, ainsi qu'il a été dit, permettent, dans certains cas, aux Etats membres de ne pas imposer aux avocats les obligations d'information et de coopération qu'il prévoit, doivent être regardées, à la lumière du considérant n° 17 de la directive, et afin de donner une interprétation du texte compatible avec les droits fondamentaux garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, comme excluant que de telles obligations puissent, dans les cas ainsi mentionnés, leur être imposées ;

Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de ce qu'a jugé la Cour de justice des Communautés européennes que la directive, ainsi interprétée, ne méconnaît pas les exigences liées au droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de

l'homme et des libertés fondamentales, dès lors qu'elle impose que soient exclues du champ des obligations d'information et de coopération les informations reçues ou obtenues par les avocats à l'occasion de leurs activités juridictionnelles ;

Considérant, en deuxième lieu, que si la Cour de justice des Communautés européennes, qui n'était saisie que de la question de la validité de la directive au regard de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ne s'est pas explicitement prononcée en ce qui concerne les informations reçues ou obtenues par un avocat lors de l'évaluation de la situation juridique d'un client, il résulte de l'interprétation qu'elle a donnée de la directive que celles-ci doivent également, à la lumière du considérant n° 17, être exclues du champ des obligations d'information et de coopération à l'égard d'autorités publiques, sous les seules réserves des cas où le conseiller juridique prend part à des activités de blanchiment de capitaux, où la consultation juridique est fournie à des fins de blanchiment de capitaux et où l'avocat sait que son client souhaite obtenir des conseils juridiques aux fins de blanchiment de capitaux ; que dans ces conditions, et eu égard à l'intérêt général qui s'attache à la lutte contre le blanchiment des capitaux, doit être écarté le moyen tiré de ce que la directive, ainsi interprétée en ce qu'elle concerne les activités d'évaluation par les avocats de la situation juridique de leur client, porterait une atteinte excessive au droit fondamental du secret professionnel protégé par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, lequel prévoit qu'il peut y avoir ingérence de l'autorité publique dans l'exercice du droit au respect de la vie privée et familiale, notamment lorsqu'une telle mesure est nécessaire à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales ;

Considérant enfin que le moyen tiré de ce que la directive laisserait aux Etats membres le soin de déterminer eux-mêmes le niveau de protection à assurer aux informations détenues par les avocats ne peut, compte tenu de l'interprétation qu'il convient de donner à ce texte, qu'être écarté ; que la circonstance que la directive ne définit pas la notion de procédure judiciaire ne saurait être regardée comme entraînant une méconnaissance du principe de sécurité juridique, dès lors que la directive a eu recours, comme il lui appartenait de le faire, à une notion susceptible de s'appliquer aux différents systèmes juridiques des Etats membres ; qu'enfin, les requérants ne sauraient utilement invoquer la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, laquelle est dépourvue, en l'état applicable du droit, de force juridique ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de saisir la Cour de justice des Communautés européennes d'une question préjudicielle, que les moyens mettant en cause la validité de la directive du 4 décembre 2001 ne peuvent qu'être écartés ;

Sur les moyens relatifs à la loi du 11 février 2004 :

Considérant, en premier lieu, que la loi du 11 février 2004 a introduit dans le code monétaire et financier un article L. 562-2-1 relatif aux modalités d'application de l'obligation de déclaration de soupçon aux personnes mentionnées au 12 de l'article L. 562-1, c'est-à-dire aux notaires, huissiers de justice, administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires à la liquidation des entreprises ainsi qu'aux avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, aux avocats et aux avoués près les cours d'appel ; qu'aux termes de l'article L. 562-2-1, ces personnes sont tenues de procéder à la déclaration de soupçon prévue à l'article L. 562-2 lorsque, dans le cadre de leur activité professionnelle, elles réalisent au nom et pour le compte de leur client toute transaction financière ou immobilière ou lorsqu'elles participent en assistant leur client à la préparation ou à la réalisation des transactions concernant : 1° L'achat et la vente de biens immeubles ou de fonds de commerce ; 2° La gestion de fonds, titres ou autres actifs appartenant au client ; 3° L'ouverture de comptes bancaires, d'épargne ou de titres ; 4° L'organisation des apports nécessaires à la création de sociétés ; 5° La constitution, la

gestion ou la direction des sociétés ; 6° La constitution, la gestion ou la direction de fiducies de droit étranger ou de toute autre structure similaire ; que, toutefois, aux termes du même article, ces personnes ne sont pas tenues de procéder à la déclaration de soupçon lorsque les informations ont été reçues d'un de leurs clients ou obtenues sur l'un d'eux, soit dans le cadre d'une consultation juridique sauf si celle-ci est fournie aux fins de blanchiment de capitaux ou si ces personnes y procèdent en sachant que leur client souhaite obtenir des conseils juridiques aux fins de blanchiment de capitaux, soit dans l'exercice de leur activité dans l'intérêt de ce client lorsque cette activité se rattache à une procédure juridictionnelle, que ces informations soient reçues ou obtenues avant, pendant ou après cette procédure, y compris dans le cadre de conseils relatifs à la manière d'engager ou d'éviter une telle procédure ; qu'enfin, l'article L. 562-2 prévoit que la déclaration de soupçon, par dérogation au régime de droit commun, est communiquée par l'avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, l'avocat ou l'avoué près la cour d'appel, selon le cas, au président de l'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, au bâtonnier de l'ordre auprès duquel l'avocat est inscrit ou au président de la compagnie dont relève l'avoué, à charge pour ces autorités de transmettre à la cellule dite TRACFIN la déclaration qui leur a été remise, sauf si elles considèrent qu'il n'existe pas de soupçon de blanchiment de capitaux ; qu'en tous ces points, la loi du 11 février 2004 a fait une exacte transposition des dispositions de la directive du 4 décembre 2001 ;

Considérant, en second lieu, que pour définir le champ d'application du chapitre III du titre VI du livre V du code monétaire et financier relatif aux obligations de vigilance, la loi renvoie aux personnes mentionnées à l'article L. 562-1 du même code ; que les dispositions du 12 de cet article font mention des notaires, huissiers de justice, administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires à la liquidation des entreprises ainsi que des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, des avocats et des avoués près les cours d'appel, dans les conditions prévues à l'article L. 562-2-1 ; qu'il résulte de la combinaison de l'ensemble des dispositions législatives applicables que les personnes mentionnées au 12 de l'article L. 562-1 ne sont soumises aux obligations de vigilance prévues au chapitre III que dans les limites et conditions posées à l'article L. 562-2-1 rappelées ci-dessus, qui réservent les seuls cas où la personne concernée prend part à des activités de blanchiment de capitaux, où la consultation juridique est fournie aux fins de blanchiment de capitaux et où la personne qui y procède sait que son client souhaite obtenir des conseils à cette fin ; que, dans ces conditions, la loi a procédé, s'agissant des obligations de vigilance, à une exacte transposition des dispositions de la directive ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les moyens tirés de ce que la loi du 11 février 2004 serait incompatible avec les droits fondamentaux garantis par les stipulations des articles 6 et 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne peuvent qu'être écartés ;

Sur les moyens dirigés contre le décret du 26 juin 2006 :

En ce qui concerne l'article R. 562-2 du code monétaire et financier :

Considérant qu'aux termes du troisième alinéa de l'article R. 562-2 du code monétaire et financier, dans sa rédaction issue du décret attaqué : Sous réserve des dispositions du deuxième alinéa de l'article R. 562-2-2, les commissaires aux comptes, les notaires, les huissiers de justice, les administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires, les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, les avocats et les avoués près les cours d'appel et les commissaires-priseurs judiciaires sont chargés, à titre individuel, de répondre aux demandes de la cellule TRACFIN et de recevoir les accusés de réception, quelles que soient les modalités de leur exercice professionnel ; que, toutefois, il résulte des dispositions de l'article L. 562-1 telles qu'interprétées ci-dessus que les personnes mentionnées au 12 de cet article ne sont soumises aux obligations de déclaration de soupçon et aux autres

obligations de vigilance que dans les conditions posées aux huitième et neuvième alinéas de l'article L. 562-2-1, qui prévoient, pour la communication entre les intéressés et la cellule TRACFIN, un dispositif de filtre, selon les cas, du président de l'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, du bâtonnier de l'ordre auprès duquel l'avocat est inscrit ou du président de la compagnie dont relève l'avoué ; qu'il en résulte que les requérants sont fondés à soutenir qu'en imposant une relation directe entre les intéressés et la cellule TRACFIN dans les cas où ils répondent aux demandes de cette dernière, le décret attaqué a méconnu les dispositions de la loi et doit, dans cette mesure, être annulé ;

En ce qui concerne l'article R. 563-3 du code monétaire et financier :

Considérant qu'en vertu de l'article R. 563-3 du code monétaire et financier, dans sa rédaction issue du décret attaqué, il appartient aux organismes financiers et aux personnes mentionnés à l'article L. 562-1 d'adopter des procédures internes destinées à mettre en oeuvre les obligations de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, ainsi qu'un dispositif de contrôle interne destiné à assurer le respect des procédures ; que si le deuxième alinéa du même article prévoit que ces procédures sont définies le cas échéant soit par arrêté du ministre compétent, soit par des règlements professionnels homologués par le ministre compétent, soit par le règlement général de l'Autorité des marchés financiers, ces dispositions n'ont eu pour objet et ne pouvaient avoir légalement pour effet que de soumettre l'adoption des procédures en cause aux règles définies par les dispositions législatives qui déterminent l'organisation générale de la profession concernée ; que, par suite, le moyen tiré de ce que l'article R. 563-3 donnerait compétence au ministre pour homologuer les procédures internes dont doivent se doter les avocats en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme doit être écarté ;

En ce qui concerne l'article R. 563-4 du code monétaire et financier :

Considérant qu'aux termes de l'article R. 563-4 du code monétaire et financier : Les personnes mentionnées au 12 de l'article L. 562-1 n'appliquent les dispositions du présent chapitre que lorsque, dans le cadre de leur activité non juridictionnelle, elles réalisent au nom et pour le compte de leur client toute transaction financière ou immobilière ou lorsqu'elles participent en assistant leur client à la préparation ou à la réalisation des transactions concernant : 1° L'achat et la vente de biens immeubles ou de fonds de commerce ; 2° La gestion de fonds, titres ou autres actifs appartenant au client ; 3° L'ouverture de comptes bancaires, d'épargne ou de titres ; 4° L'organisation des apports nécessaires à la création de sociétés ; 5° La constitution, la gestion ou la direction de sociétés ; 6° La constitution, la gestion ou la direction de fiducies de droit étranger ou de toute autre structure similaire ;

Considérant que les requérants soutiennent qu'en s'abstenant de prévoir une dérogation aux obligations fixées par le chapitre III, pour les personnes mentionnées au 12 de l'article L. 562-1, en ce qui concerne les informations qu'elles détiennent ou reçoivent dans le cadre d'une consultation juridique, et sous réserve des seuls cas où la personne concernée prend part à des activités de blanchiment de capitaux, où la consultation juridique est fournie aux fins de blanchiment de capitaux et où la personne qui y procède sait que son client souhaite obtenir des conseils à cette fin, l'article R. 563-4, introduit par le III de l'article 2 du décret attaqué, est entaché d'illégalité ;

Considérant qu'ainsi qu'il a été dit précédemment, la loi n'a soumis aux obligations de vigilance définies par le chapitre III les personnes visées au 12 de l'article L. 562-1 que dans les limites posées par l'article L. 562-2-1 citées ci-dessus ; qu'en se bornant à rappeler les dérogations propres aux procédures juridictionnelles, sans mentionner celles correspondant aux consultations juridiques, l'article R. 563-4 a méconnu le champ d'application de la loi ; que les requérants sont fondés à en

demander, dans cette mesure, l'annulation ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative présentées par le Conseil des barreaux européens :

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de l'Etat le versement au Conseil des barreaux européens d'une somme de 4 000 euros au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1er : L'intervention de la Chambre nationale des avoués près les cours d'appel au soutien de la requête n° 296845 est admise.

Article 2 : L'article 1er du décret du 26 juin 2006 relatif à la lutte contre le blanchiment de capitaux et modifiant le code monétaire et financier est annulé en tant qu'il introduit, au troisième alinéa de l'article R. 562-2 du code monétaire et financier, des dispositions qui prévoient une relation directe entre les personnes mentionnées au 12 de l'article L. 562-1 et la cellule TRACFIN dans les cas où ces personnes répondent aux demandes de cette dernière.

Article 3 : Le III de l'article 2 du décret du 26 juin 2006 relatif à la lutte contre le blanchiment de capitaux et modifiant le code monétaire et financier, qui introduit un article R. 563-4 rappelant les obligations imposées par le chapitre III au personnes mentionnées au 12 de l'article L. 562-1, est annulé en tant qu'il n'a pas assorti ce rappel des réserves relatives aux informations que ces personnes détiennent ou reçoivent dans le cadre d'une consultation juridique.

Article 4 : L'Etat versera au Conseil des barreaux européens une somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.

Article 6 : La présente décision sera notifiée au CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX, à la CONFERENCE DES BATONNIERS DE FRANCE ET D'OUTRE-MER, à l'ORDRE DES AVOCATS AU CONSEIL D'ETAT ET A LA COUR DE CASSATION, à l'ORDRE DES AVOCATS DE PARIS, au CONSEIL DES BARREAUX EUROPEENS, à la Chambre nationale des avoués près les cours d'appel, au Premier ministre, au ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et au garde des sceaux, ministre de la justice. Une copie en sera adressée au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et au ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative.