



La référence du droit en ligne



L'obligation d'abrogation des règlements illégaux (CE, ass., 3/02/1989, Cie. Alitalia)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – L’arrêt Cie. Alitalia ou la simplification du régime applicable en matière d’abrogation des règlements illégaux.....	4
A – L’état du droit antérieur : des solutions complexes et mouvantes	4
1 – Le cas des règlements illégaux dès l’origine.....	4
2 – Le cas des règlements devenus illégaux du fait d’un changement dans les circonstances de droit ou de fait.....	4
B – Un état du droit simplifié : la jurisprudence Cie. Alitalia	6
1 – Les principes posés par l’arrêt Cie. Alitalia	6
2 – La loi du 20 décembre 2007	6
II – L’arrêt Cie. Alitalia ou le renforcement des possibilités d’invocation des directives communautaires	8
A – Directives communautaires et effet direct	8
1 – La notion d’effet direct	8
2 – L’opposition du Conseil d’Etat et de la CJCE.....	9
B – L’arrêt Cie. Alitalia : une étape dans la jurisprudence du Conseil d’Etat	10
1 – Les règlements internes confrontés aux directives communautaires	10
2 – Les actes administratifs individuels confrontés aux directives	11
CE, ass., 3/02/1989, Cie. Alitalia.....	12

Introduction

Pour agir, l'Administration dispose du pouvoir d'édicter des actes réglementaires. Mais, cette faculté est encadrée. En effet, lors de l'édiction de tels actes, les autorités administratives doivent respecter les normes supérieures : la Constitution, les traités internationaux, la loi et la jurisprudence. Plus même : l'Administration est soumise à une obligation d'abrogation des actes réglementaires illégaux. L'arrêt Cie. Alitalia est, ainsi, venu définir le régime qui s'applique en la matière.

Dans cette affaire, la compagnie Alitalia a demandé au Premier ministre le 2 août 1985 d'abroger l'article 1° du décret du 27 juillet 1967 au motif qu'il serait contraire aux objectifs définis par une directive communautaire. Le chef du Gouvernement n'ayant pas répondu passé un délai de quatre mois, est née une décision implicite de rejet que la compagnie défère au juge administratif suprême. Ce dernier censure la décision du Premier ministre au motif que, l'article incriminé étant illégal, celui-ci avait l'obligation de l'abroger.

C'est là le premier apport de l'arrêt Cie. Alitalia : le juge administratif précise et unifie le régime applicable en matière d'obligation pour les autorités administratives d'abrogation des règlements illégaux. En effet, longtemps, le juge administratif a distingué selon que le règlement était illégal dès son édicition, ou selon qu'il était devenu illégal par suite d'un changement dans les circonstances de droit ou de fait. Et, en plus d'être changeantes, ces règles n'ouvraient pas toutes des possibilités d'action étendues au profit des administrés. L'arrêt Cie. Alitalia met fin à ces solutions en prévoyant la possibilité pour les administrés de saisir, à toute époque, l'Administration d'une demande d'abrogation d'un règlement illégal dès l'origine, ou devenu illégal par suite d'un changement des circonstances de droit ou de fait. En cas de refus, l'administré peut demander au juge administratif de censurer la décision de rejet de l'autorité administrative. Ce faisant, le juge administratif permet, pour reprendre une expression du professeur Lachaume, « une toilette constante de la partie administrative de l'ordonnement juridique », permettant ainsi de faire en sorte que l'ensemble des règlements administratifs soit constamment en adéquation avec les normes supérieures.

Mais, l'arrêt Cie. Alitalia ne concerne pas que le droit interne. En effet, le juge administratif profite de l'occasion pour enrichir une nouvelle fois les possibilités d'invocation des directives communautaires à l'encontre des actes administratifs français. Ainsi, le Conseil d'Etat pose que l'Administration ne peut légalement, après l'expiration du délai de transposition, laisser subsister des règlements qui ne seraient plus compatibles avec les objectifs d'une directive.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, l'apport de l'arrêt Cie. Alitalia en matière d'obligation d'abrogation des règlements illégaux (I), pour ensuite analyser, dans une seconde partie, l'apport dudit arrêt en matière d'invocation des directives communautaires à l'encontre des actes administratifs français (II).

I – L’arrêt Cie. Alitalia ou la simplification du régime applicable en matière d’obligation d’abrogation des règlements illégaux

Le premier intérêt de l’arrêt Cie. Alitalia est de simplifier et d’unifier remarquablement le régime existant en matière d’obligation pour l’autorité administrative d’abroger les règlements illégaux (B). Cette décision met fin à un régime antérieur complexe et mouvant (A).

A – L’état du droit antérieur : des solutions complexes et mouvantes

Il y lieu ici de distinguer les règlements illégaux dès l’origine (1), et les règlements devenus illégaux par suite d’un changement dans les circonstances de droit ou de fait (2).

1 – Le cas des règlements illégaux dès l’origine

Deux solutions se sont succédées en moins de cinq ans. Ainsi, au départ, le Conseil d’Etat prend une position identique à celle qu’il prendra en 1989. En effet, le 12 mai 1976, dans son arrêt Leboucher et Tarandon, la Haute juridiction se prononce en faveur de l’obligation pour l’Administration d’abroger, sur demande, les règlements illégaux originellement.

Le 30 janvier 1981, par un arrêt de section, So. Afrique France Europe transaction, le Conseil d’Etat se prononce pour une solution radicalement opposée, en l’occurrence l’absence d’obligation, sauf dans le cas où le juge administratif est saisi dans les deux mois de la publication de l’acte. Cette solution s’explique probablement par le souci de voir trop d’administrés saisir l’Administration d’une demande d’abrogation d’un règlement, et par suite de devoir traiter des contentieux nombreux.

L’état du droit était tout aussi mouvant dans l’hypothèse d’un règlement devenu illégal.

2 – Le cas des règlements devenus illégaux du fait d’un changement dans les circonstances de droit ou de fait

Si la solution était simple pour les règlements devenus illégaux par suite d’un changement dans les circonstances de fait, il en allait autrement en cas de changement dans les circonstances de droit.

Ainsi, dans le second cas, deux jurisprudences se sont succédées. D’abord, dans son célèbre arrêt de section Despujol du 10 janvier 1930, le Conseil d’Etat prévoit deux hypothèses où un administré peut obtenir l’abrogation d’un règlement devenu illégal. La première est celle où l’administré saisit, à toute époque, l’Administration d’une demande d’abrogation et défère éventuellement au juge administratif le refus de cette dernière. La seconde est celle où l’administré saisit le juge administratif d’une demande d’annulation d’un règlement dans les deux mois de l’acte

juridique constituant une nouvelle circonstance de droit, une loi par exemple. Mais, cette dernière solution avait l'inconvénient d'annuler rétroactivement un règlement, alors que celui-ci était lors de son édicition tout à fait conforme aux normes supérieures.

Le Conseil d'Etat abandonna donc cette deuxième hypothèse en 1964 (CE, ass., 10/01/1964, Syndicat national des cadres des bibliothèques). Dans cette dernière décision, le juge administratif prévoit la possibilité de demander à l'Administration l'abrogation d'un règlement devenu illégal du fait d'une loi nouvelle par exemple, mais cette demande doit être présentée dans les deux mois de la loi qui a créée la situation juridique nouvelle. Le principe ainsi posé avait un inconvénient majeur résident dans la question du délai : en effet, les administrés ne sont, la plupart du temps, au fait des nouveaux textes que lorsque l'Administration les leurs applique ; or, à ce moment là, le délai de deux mois est souvent dépassé.

Ce n'est pas cette solution qu'a choisi le juge administratif lorsqu'est en cause un changement dans les circonstances de fait, c'est-à-dire d'un changement qui prive l'acte de sa raison d'être (CE, ass., 10/01/1964, Sieur Simonnet). Ici, le juge administratif considérait que les administrés pouvaient saisir, à toute époque, l'Administration d'une demande d'abrogation d'un règlement devenu illégal. Cette jurisprudence favorable aux administrés ne souffrait qu'une exception constituée par les règlements intervenus en matière économique. Dans cette hypothèse, le Conseil d'Etat n'admettait, selon le professeur Chapus, l'obligation d'abrogation que dans le cas « ou, pour des raisons indépendantes de la volonté des intéressés, le changement de circonstances a revêtu le caractère d'un bouleversement insusceptibles d'être prévu par l'auteur du règlement ». Hormis cette exception, le régime était plutôt favorable aux administrés. Et, c'est en s'alignant sur cette position que le Conseil d'Etat a pris l'arrêt Cie. Alitalia.

B – Un état du droit simplifié : la jurisprudence Cie. Alitalia

Après avoir défini les principes posés par l'arrêt Cie. Alitalia (1), il faudra en venir à leur consécration par la loi du 20 décembre 2007 (2).

1 – Les principes posés par l'arrêt Cie. Alitalia

Il faut, au préalable, expliquer pourquoi le Conseil d'Etat adopte un nouveau PGD plutôt que d'appliquer l'article 3 du décret du 28 novembre 1983 qui pose les mêmes principes. Cette solution s'explique par la position du juge administratif et de l'Administration dans l'ordonnancement juridique. Le premier peut censurer les actes du second, en conséquence, et a contrario, les actes de l'Administration ne peuvent aller à l'encontre des normes édictées par le juge administratif. Or, l'état ancien du droit résultant de solutions jurisprudentielles, un décret ne saurait s'imposer à elles. Seules des normes de même niveau, comme un PGD, pouvaient modifier ces solutions jurisprudentielles. Ainsi, s'explique le recours aux PGD.

Revenons-en à présent à la position prise par le Conseil d'Etat. Dans un considérant de principe remarquable, la Haute juridiction pose 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 ». Reprenons point par point les principes ainsi posés.

Ainsi, et s'agissant d'abord, des règlements devenus illégaux par suite d'un changement dans les circonstances, le Conseil d'Etat aligne le régime applicable aux changements dans les circonstances de droit sur celui applicable aux changements dans les circonstances de fait : en conséquence, dans les deux hypothèses, l'Administration est tenue, à toute époque et sur demande, d'abroger les règlements devenus illégaux.

S'agissant des règlements illégaux dès l'origine, le Conseil d'Etat renoue avec la solution de l'arrêt Leboucher et Tarandon et la demande d'abrogation peut être présentée à toute époque.

Ces solutions seront consacrées par la loi du 20 décembre 2007.

2 – La loi du 20 décembre 2007

L'article premier de la loi du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit impose au pouvoir réglementaire d'abroger soit d'office, soit à la demande d'une personne intéressée, les règlements illégaux ou devenus sans objet, que cette situation existe depuis la publication du règlement ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date.

Cette loi reprend les principes posés par l'arrêt Cie. Alitalia en y ajoutant deux nouveautés. Ainsi, sont désormais concernés par l'obligation d'abrogation, les règlements devenus sans objet. Selon le rapporteur de la présente loi, cette dernière expression vise des textes inutiles, redondants ou obsolètes. Cela renvoie à des caducités ou des changements dans les circonstances de fait entraînant une désuétude. L'article 13 de la loi du 20 décembre 2007 donne des exemples sur le plan législatif de lois historiquement datées, qui n'ont plus de raison d'être : la loi du 9 août 1930 concernant les tromperies sur l'origine des noix ou la loi du 28 janvier 1935 tendant à la répression des fraudes sur le guignolet.

La jurisprudence administrative a précisé cette notion de « sans objet », à travers la décision du Conseil d'Etat France Nature Environnement du 13 juillet 2006 : le gouvernement avait été autorisé à prendre par ordonnance les mesures « pour abroger les dispositions devenues sans objet du code de l'environnement en ce qui concerne les installations classées et les déchets ». C'est ainsi que l'article L. 541-25 du code de l'environnement, issu de l'article 7 de la loi du 15 juillet 1975 a été abrogé, dans la mesure où l'ensemble des dispositions qu'il contenait figurait dans d'autres textes.

Ensuite, la loi de 2007 prévoit une abrogation d'office, ce qui, pour le professeur Lachaume, « entraîne pour l'Administration une charge importante de vérification constante des textes » qu'il juge peu réaliste.

Pour en revenir à la décision Cie Alitalia, le juge administratif censure la décision du Premier ministre refusant d'abroger l'article 1 du décret du 27 juillet 1967, au motif que ce règlement est devenu illégal par suite d'un changement dans les circonstances de droit, ce dernier étant constitué par l'intervention de la sixième directive du Conseil des communautés européennes. C'est là l'autre apport de l'arrêt étudié.

II – L’arrêt Cie. Alitalia ou le renforcement des possibilités d’invocation des directives communautaires

Depuis l’origine, la question de l’invocation devant le juge administratif par les administrés de directives non transposées a posé problème : celui-ci s’expliquait par l’un des caractères même des directives communautaires, à savoir leur absence d’effet direct (A). Pourtant, le Conseil d’Etat a progressivement étendu les possibilités d’invocation d’une directive (B). L’arrêt Cie. Alitalia apparaît, alors, comme l’une des étapes de cette jurisprudence pour le moins fournie.

A – Directives communautaires et effet direct

Le présent propos s’attachera d’abord à définir la notion d’effet direct (1), avant d’analyser l’opposition passée entre le Conseil d’Etat et le Cour de justice des communautés européennes (2).

1 – La notion d’effet direct

Cette expression mérite d’abord d’être définie. Ainsi, une convention internationale est dite d’effet direct si elle a une influence sur la situation juridique des administrés, en créant des droits ou des obligations à leur profit ou à leur charge. Ce n’est pas le cas des conventions ne créant d’obligations qu’entre les Etats, et, surtout, des engagements trop vagues et généraux. Cette question pose beaucoup de problèmes s’agissant, notamment, de la convention des Nations-Unies relative aux droits de l’enfant du 26 janvier 1990. La Cour de cassation lui dénie un effet direct (Civ. 1^o, 10/03/1993), alors que la jurisprudence administrative distingue selon ses stipulations.

Mais, c’est en matière de directive communautaire que la question de l’effet direct pose le plus de problème. Pour comprendre pourquoi, la directive n’a pas d’effet direct, il faut rappeler son mécanisme. Celui-ci peut se résumer de la façon suivante : la directive fixe aux Etats qu’elle désigne un résultat à atteindre et l’Etat est tenu de réaliser cet objectif dans le délai imparti, mais il est libre de choisir les moyens qui lui semblent le plus appropriés (voie législative ou réglementaire). Ce qui doit retenir l’attention est que la directive ne concerne que les Etats, et non les administrés. Elles ne créent pas de droits et d’obligations à leur profit ou à leur charge. Elle ne peut donc avoir d’effet direct à leur égard, c’est-à-dire influencer leur situation juridique. Pour que les objectifs de la directive trouvent à s’appliquer concrètement aux individus, il faut que l’Etat transpose la directive, c’est-à-dire crée en droit interne les normes conformes aux objectifs de la directive ; et, ce sont ces normes qui s’appliqueront aux individus et qui pourront être invoquées par eux. En d’autres termes, la directive ne se suffit pas à elle-même. Elle a besoin d’une norme nationale de transposition pour pouvoir produire des effets.

Cette analyse de la question de l’effet direct des directives a opposé le Conseil d’Etat et la CJCE.

2 – L'opposition du Conseil d'Etat et de la CJCE

La CJCE va faire une interprétation pour le moins constructive des traités européens. En effet, alors que la lecture de l'article 189 du traité de Rome définissant les différents actes communautaires dérivés laisse penser que seul le règlement est doté de l'effet direct, la CJCE va considérer que les directives sont dotées de l'effet direct (CJCE, 4/12/1974, *Van Duyn c. Home Office*). En d'autres termes, la CJCE reconnaît un effet direct aux directives qui peuvent donc être invoquées à l'encontre des décisions administratives individuelles. Ce faisant, elle assimile les directives aux règlements communautaires. . En ne respectant pas la distinction établie par le traité de Rome, la CJCE augmente par là l'importance du droit communautaire, et donc son pouvoir.

Le Conseil d'Etat va, lui, s'en tenir à une lecture littérale des traités communautaires. Ainsi, par son célèbre arrêt d'assemblée Cohn-Bendit du 22 Décembre 1978, il dénie tout effet direct aux directives communautaires. Plus précisément, il pose l'impossibilité d'obtenir de la part du juge administratif l'annulation d'un acte administratif individuel directement incompatible avec les objectifs d'une directive. Cette hypothèse vise aussi bien le cas où il y a bien une réglementation nationale de transposition mais elle n'est pas prise en compte par le requérant, que celle où il n'y a pas de réglementation nationale de transposition. Ce cas de figure est d'autant plus important que, très souvent, les Etats ne transposent pas les directives.

. Pour autant, le Conseil d'Etat va progressivement étendre les possibilités d'invocation des directives communautaires.

B – L’arrêt Cie. Alitalia : une étape dans la jurisprudence du Conseil d’Etat

Il faut, en la matière, distinguer selon que le délai de transposition est ou non écoulé. Ainsi, lorsque le délai de transposition n’est pas expiré, l’Etat garde normalement sa liberté. Une jurisprudence a, cependant, reconnu, sous l’influence de la CJCE, qu’il lui est interdit de prendre des mesures de nature à compromettre sérieusement la réalisation du résultat prescrit par la directive durant cette période (CJCE, 18/12/1997, *Inter-Environnement Wallonie* ; C.E., 10/01/2001, *France nature environnement*). En revanche, dans l’hypothèse où le délai de transposition est écoulé, le Conseil d’Etat a progressivement admis l’invocation des directives d’abord à l’encontre d’actes réglementaires, ensuite à l’encontre d’actes administratifs individuels (2). L’arrêt Cie Alitalia apparaît, alors comme l’un des chaînons de l’histoire des directives et du juge administratif français.

1 – Les règlements internes confrontés aux directives communautaires

Ce qu’il faut retenir est que le Conseil d’Etat accepte d’écarter l’application des lois et règlements qui sont contraires aux objectifs des directives même si elles ne sont pas transposées. Tout d’abord, et c’est là l’apport de l’arrêt Cie Alitalia, le juge sanctionne le refus d’abroger les dispositions réglementaires non compatibles avec les objectifs d’une directive communautaire. Ainsi, le Conseil d’Etat juge que les autorités administratives « ne peuvent légalement, après l’expiration des délais impartis, ni laisser subsister des dispositions réglementaires qui ne seraient plus compatibles avec les objectifs définis par les directives dont il s’agit, ni édicter des dispositions réglementaires qui seraient contraires à ces objectifs ». Ce dernier point avait déjà été consacré par le Conseil d’Etat. En effet, ce dernier avait interdit d’édicter des règlements incompatibles avec les objectifs définis par la directive, qu’il s’agisse de l’acte de transposition lui-même (CE, 28/09/1984, *Confédération nationale des SPA*) ou de tout autre acte réglementaire (CE, 7/12/1984, *Fédération française des sociétés de protection de la nature*). De plus, le pouvoir réglementaire ne doit pas édicter les mesures d’exécution d’une loi incompatible avec les objectifs d’une directive (CE, 24/02/1999, *Association des propriétaires de chiens de berger de France*). Enfin, il faut préciser que le Conseil d’Etat a écarté l’application d’une loi contraire à une directive communautaire (CE, ass., 28/02/1992, *SA Rothmans International France*).

Il a été, aussi, admis que l’existence d’une disposition législative incompatible avec les objectifs d’une directive ne justifie pas le refus de prendre les mesures réglementaires conformes à la directive (CE, sect., 3/12/1999, *Assoc. Ornithologique et mammalogique de Saône-et-Loire*). Dans cette affaire, les dates d’ouverture de la chasse avaient été fixées par la loi afin de contourner le droit communautaire. Ainsi, la censure juridictionnelle était évitée : constitutionnelle pour des raisons politiques, administrative du fait de l’absence de décision préalable. Les associations demandèrent, alors, au ministre de fixer ces dates, mais il refusa. C’est cet acte administratif qui est attaqué et le juge considère que les dispositions législatives en cause sont incompatibles avec les objectifs de la directive. Etant inapplicables, elles ne peuvent servir de fondement au refus du ministre. Ce dernier devait donc appliquer la directive en fixant des dates conformes à ses objectifs.

Enfin, et pour en revenir à l’espèce, l’article 1° du décret de 1967 est contraire à une directive communautaire qui peut, on l’a vu, être invoquée à son encontre. Il est donc devenu illégal du fait d’un changement dans les circonstances de droit, et, conformément à ce qui a été précisé dans la première partie, une obligation d’abrogation s’imposait à l’autorité administrative.

Les possibilités d’invocation des directives ont longtemps été, en revanche, beaucoup plus limitées s’agissant des actes administratifs individuels.

2 – Les actes administratifs individuels confrontés aux directives

Il faut d'abord rappeler la position du Conseil d'Etat. Celui-ci refuse de sanctionner un acte administratif individuel directement contraire aux objectifs d'une directive. La jurisprudence du Conseil d'Etat devait, cependant, connaître une remarquable évolution. Le principe qui la sous-tend est qu'un acte administratif individuel contraire aux objectifs d'une directive peut être annulé s'il prend pour base une réglementation nationale elle-même contraire aux objectifs de la directive. Ainsi, cette norme ne peut plus servir de fondement à la mesure individuelle contestée et c'est pour absence de base légale que l'acte individuel sera annulé.

Ces principes ont d'abord été appliqués au cas de mesures individuelles prises sur la base d'un règlement qui a transposé incorrectement une directive (CE, 8/07/1991, *Palazzi*). Mais, l'exception d'illégalité peut concerner n'importe quel autre règlement.

Le Conseil d'Etat a aussi admis la possibilité d'obtenir l'annulation d'un acte administratif individuel pris sur la base d'un règlement lui-même pris sur la base d'une loi incompatible avec les objectifs d'une directive non transposée (SA Rothmans).

Cette jurisprudence sera même appliquée à l'hypothèse où la norme nationale qui sert de fondement à l'acte individuel est une jurisprudence (CE, ass., 6/02/1998, *Tête*). Est, ainsi, admise l'exception d'illégalité tirée de l'incompatibilité d'un principe jurisprudentiel avec une directive.

Deux ans auparavant, le juge administratif avait écarté l'application d'une règle nationale au motif qu'elle n'avait pas prévu une mesure impliquée par une directive dont la délai de transposition était écoulé (CE, ass., 30/10/1996, SA Cabinet Revert et Badelon).

Tous ces arrêts attestent que, si le principe de la jurisprudence Cohn-Bendit, était toujours maintenu en droit, il était, dans les faits, abandonné. En effet, le mécanisme de l'exception d'illégalité de la réglementation nationale en permettait un large contournement. La voie était donc ouverte pour un abandon, cette fois-ci formel, de la jurisprudence Cohn-Bendit. Ce fut chose faite avec l'arrêt d'assemblée du 30 octobre 2009, M^{me} Perreux. Dans cet arrêt, le juge administratif admet l'invocabilité directe d'une directive à l'encontre d'un acte administratif individuel dès lors que cette dernière est inconditionnelle et suffisamment précise.

L'arrêt Cie. Alitalia apparait, alors, comme l'une des étapes de la longue et tumultueuse histoire du Conseil d'Etat et des directives communautaires qui s'est ainsi close en 2009.

CE, ass., 3/02/1989, Cie. Alitalia

Vu la requête, enregistrée le 11 décembre 1985 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentée par la COMPAGNIE ALITALIA, société par action de droit italien ayant son siège à Rome (Italie) Palazzo Alitalia, et tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision implicite de rejet du Premier ministre, résultant du silence gardé sur sa demande en date du 2 août 1985 tendant au retrait ou à l'abrogation de l'article 1er du décret n° 67-604 du 27 juillet 1967 codifié sous l'article 230 de l'annexe II du code général des impôts et du décret n° 79-1163 du 29 décembre 1979, et plus particulièrement de ses articles 25 et 26 codifiés sous les articles 236 et 238 de l'annexe II au code général des impôts ;

Considérant que l'autorité compétente, saisie d'une demande tendant à l'abrogation d'un règlement illégal, est tenu 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 ; qu'en se fondant sur les dispositions de l'article 3 du décret du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers, qui s'inspirent de ce principe, la COMPAGNIE ALITALIA a demandé le 2 août 1985 au Premier ministre d'abroger l'article 1er du décret n° 67-604 du 27 juillet 1967, codifié à l'article 230 de l'annexe II au code général des impôts, et les articles 25 et 26 du décret n° 79-1163 du 29 décembre 1979, codifiés aux articles 236 et 238 de l'annexe II au code général des impôts au motif que leurs dispositions, pour le premier, ne seraient plus, en tout ou partie, compatibles avec les objectifs définis par la sixième directive du conseil des communautés européennes et, pour les seconds, seraient contraires à ces objectifs ; que le Premier ministre n'ayant pas répondu à cette demande dans le délai de quatre mois, il en est résulté une décision implicite de rejet, que la COMPAGNIE ALITALIA a contesté pour excès de pouvoir dans le délai du recours contentieux ;

Considérant qu'il ressort clairement des stipulations de l'article 189 du traité du 25 mars 1957 que les directives du conseil des communautés économiques européennes lient les Etats membres "quant au résultat à atteindre" ; que si, pour atteindre ce résultat, les autorités nationales qui sont tenues d'adapter leur législation et leur réglementation aux directives qui leur sont destinées, restent seules compétentes pour décider de la forme à donner à l'exécution de ces directives et pour fixer elles-mêmes, sous le contrôle des juridictions nationales, les moyens propres à leur faire produire leurs effets en droit interne, ces autorités ne peuvent légalement, après l'expiration des délais impartis, ni laisser subsister des dispositions réglementaires qui ne seraient plus compatibles avec les objectifs définis par les directives dont s'agit, ni édicter des dispositions réglementaires qui seraient contraires à ces objectifs ;

Considérant que si les dispositions de l'article 230 de l'annexe II au code général des impôts comme celles des articles 236 et 238 de la même annexe ont été édictées sur le fondement de l'article 273 paragraphe I du code général des impôts issu de la loi du 6 janvier 1966, la demande de la COMPAGNIE ALITALIA n'a pas pour objet, contrairement à ce que soutient le Premier ministre, de soumettre au juge administratif l'examen de la conformité d'une loi nationale aux objectifs contenus dans une directive mais tend seulement à faire contrôler par ce juge la compatibilité avec ces objectifs des décisions prises par le pouvoir réglementaire, sur le fondement d'une habilitation législative, pour faire produire à ladite directive ses effets en droit interne ;

Sur la légalité de l'article 1er du décret n° 67-604 du 27 juillet 1967 codifié à l'article 230 paragraphe 1 de l'annexe II au code général des impôts :

Considérant que l'article 271 paragraphe I du code général des impôts issu des dispositions de la loi du 6 janvier 1966 prévoit que "la taxe sur la valeur ajoutée qui a grevé les éléments du prix d'une opération imposable est déductible de la taxe sur la valeur ajoutée applicable à cette opération" ; que l'article 273 du même code, issu des dispositions de la même loi, dispose que "1. Des décrets en Conseil d'Etat déterminent les conditions d'application de l'article 271 ... 2. Ces décrets peuvent édicter des exclusions ou des restrictions et définir des règles particulières soit pour certains biens ou services, soit pour certaines catégories d'entreprises" ; que, l'article 230 paragraphe 1 de l'annexe II au code général des impôts, issu de l'article 1er du décret du 27 juillet 1967 pris sur le fondement de ces dispositions a prévu que "la taxe sur la valeur ajoutée ayant grevé les biens et services que les assujettis à cette taxe acquièrent ou qu'ils se livrent à eux-mêmes n'est déductible que si ces biens et services sont nécessaires à l'exploitation et sont affectés de façon exclusive à celle-ci" ; que les dispositions précitées de l'article 17 paragraphe II de la sixième directive prévoient, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, la déduction par l'assujetti de la taxe ayant grevé les biens et les services utilisés par lui "dans la mesure" où ils le sont "pour les besoins de ses opérations taxées" ; qu'il suit de là que la première condition de déductibilité figurant à l'article 230 paragraphe 1 de l'annexe II précitée et tenant au caractère nécessaire à l'exploitation des biens et services concernés n'est pas incompatible avec l'objectif fixé sur ce point par la sixième directive et n'est donc pas devenue illégale à la date limite définie ci-dessus ; qu'en revanche, la deuxième condition posée par l'article 230 paragraphe 1 de l'annexe II et tenant à l'affectation exclusive à l'exploitation des biens et services pouvant ouvrir droit à déduction n'est pas compatible avec l'objectif défini par la sixième directive dans la mesure où elle exclut de tout droit à déduction les biens et les services qui font l'objet d'une affectation seulement partielle à l'exploitation alors même que ces biens et services sont utilisés pour les besoins des opérations taxées ; que, dans cette mesure, les dispositions de l'article 230 paragraphe 1 de l'annexe II sont devenues illégales et que la compagnie requérante était fondée à en demander l'abrogation ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le Premier ministre a illégalement refusé dans les limites ci-dessus précisées de déférer à la demande de la COMPAGNIE ALITALIA tendant à l'abrogation de l'article 1er du décret du 27 juillet 1967 et des articles 25 et 26 du décret du 29 décembre 1979 ;

Décide : Article 1er : La décision implicite de rejet résultant du silence gardé par le Premier ministre sur la demande présentée par la COMPAGNIE ALITALIA est annulée en tant que cette décision refuse l'abrogation :