

Commentaire de la décision n° 2000-440 DC du 10 janvier 2001

Loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire
dans le domaine des transports

Le Conseil constitutionnel a été saisi par plus de soixante sénateurs de la loi « portant adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports » définitivement adoptée le 21 décembre 2000.

Seuls étaient en cause les articles 1^{er} à 6 de la loi déférée.

Ces dispositions mettent fin au monopole des « courtiers interprètes et conducteurs des navires », lequel porte, en vertu de l'article L. 131-2 du code de commerce, d'une part sur l'exercice du « truchement » entre capitaines de navire et services de douanes ou tribunaux (autrement dit la « conduite en douane »), d'autre part sur la traduction des actes de commerce maritime en cas de contentieux).

L'indemnité est versée en une fois dans les six mois suivant le dépôt de la demande.

En vertu de l'article 4, son montant est fixé à 65 % de la valeur de l'office.

Cette dernière est calculée selon les règles fixées au même article.

Outre leur indemnisation, la loi prévoit le reclassement professionnel des intéressés.

Les requérants estimaient ces dispositions contraires à l'article 17 de la Déclaration de 1789, dès lors que, selon eux, l'indemnité ne couvrirait « *que très partiellement les conséquences de la perte de monopole dont disposaient les courtiers maritimes* ».

Ils dénonçaient par ailleurs le caractère non préalable de l'indemnisation.

Prise à la lettre, cette argumentation était inopérante.

Il est en effet impossible d'assimiler la perte d'un monopole professionnel à une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789, aux termes duquel : « *La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ».

Devait donc être rejeté, en tout état de cause, le grief tiré du caractère non préalable du versement de l'indemnité.

La maladresse de l'argumentation ne dispensait cependant pas le Conseil constitutionnel de s'interroger sur la compatibilité des dispositions critiquées avec le principe, découlant de l'article 13 de la Déclaration, de l'égalité devant les charges publiques, principe dont il a fait encore tout récemment application à propos des obligations d'ordre public mises à la charge

des opérateurs des réseaux de télécommunications (n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, cons. 39 à 41).

C'est en effet dans l'intérêt général (la mise en conformité de notre droit interne avec les normes communautaires) qu'est aboli le privilège professionnel dont disposaient les courtiers maritimes.

Si le préjudice en résultant présentait un caractère « anormal et spécial », pour emprunter à la jurisprudence du Conseil d'Etat sur la responsabilité sans faute de l'administration, et que le législateur faisait obstacle à sa réparation, la loi créerait une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.

C'est ce que le Conseil constitutionnel a implicitement mais nécessairement jugé à propos de la suppression de la profession de syndic-administrateur judiciaire en examinant au fond les mérites d'un grief selon lequel « *si le législateur supprime une profession légalement organisée, il ne peut faire peser sur ses seuls membres les conséquences financières de son choix* » (n° 84-182 DC du 18 janvier 1985, Rec. p. 27, cons. 9 et 10).

Au demeurant, la tradition législative française est de compenser l'abolition de privilèges professionnels légalement institués par des dispositifs de reclassement ou de dédommagement.

Même dans le silence de la loi, la réparation est possible sur le fondement de la jurisprudence administrative relative à la responsabilité de l'Etat législateur (CE, Assemblée, 14 janvier 1938, Soc. des produits laitiers La Fleurette, Leb. p. 25). Le Conseil constitutionnel interprète le silence de la loi dans le même sens (n° 89-254 DC du 4 juillet 1989, Rec. p. 41, cons. 24 ; n° 90-283 DC du 8 janvier 1991, Rec. p. 11, cons. 41).

En l'espèce, la loi déferée, loin d'écarter tout dédommagement, l'a précisément organisé, tant sur le terrain indemnitaire (art. 2 à 4) qu'en prévoyant des possibilités de reclassement professionnel (art. 5).

Or, dans la décision de 1985 précitée, rendue à propos de la loi relative aux « administrateurs judiciaires, mandataires liquidateurs et experts en diagnostic d'entreprise », qui substituait à la profession unique de « syndic de faillite et administrateur judiciaire » les trois professions énumérées dans son intitulé, le Conseil constitutionnel a écarté l'argumentation des requérants en considérant que : « *compte tenu des dispositions des articles 38 et suivants de la loi prévoyant des mesures facilitant l'accès aux nouvelles professions en faveur des membres de professions supprimées, le préjudice allégué par les auteurs de la saisine ne présente qu'un caractère éventuel.* »

La présente espèce constituait un a fortiori par rapport à ce précédent :

- d'une part, en effet, la loi déferée comporte elle aussi des mesures de reclassement professionnel;
- d'autre part, à la différence de la loi sur les administrateurs judiciaires, elle prévoit l'indemnisation des intéressés.

Cette indemnisation est-elle insuffisante ? Il eût fallu, pour l'affirmer, que le Conseil constitutionnel, comme l'y invitaient d'ailleurs les requérants, fasse oeuvre d'expert en jugeant que les modalités de calcul figurant à l'article 4 de la loi critiquée sous-estimaient la valeur d'un office de courtier maritime.

Toutefois, en pareille matière, le contrôle du Conseil constitutionnel ne peut être que restreint. Or, aucune erreur manifeste ne ressort des règles d'évaluation arrêtées par le législateur.

L'erreur manifeste est d'autant moins patente que le Conseil constitutionnel exige une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques pour censurer le législateur, lorsque celui-ci met à contribution une catégorie socio-professionnelle déterminée au nom de l'intérêt général (n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, Rec. p. 276, cons. 8).

Dans ces conditions, même en requalifiant utilement les moyens du recours, celui-ci ne pouvait qu'être rejeté : les modalités d'indemnisation fixées par les articles 2 à 4 de la loi déferée ne sont pas entachées, au détriment des courtiers maritimes, d'une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.