

**Décision n° 2010-100 QPC du 11 février 2011**

*M. Alban Salim B.*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 14 décembre 2010 par la Cour de cassation d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article unique de la loi n° 96-1077 du 11 décembre 1996 relative au contrat de concession du Stade de France à Saint-Denis (Seine-Saint-Denis).

Dans sa décision n° 2010-100 QPC du 11 février 2011, le Conseil constitutionnel a déclaré cette disposition contraire à la Constitution.

Mme Claire Bazy Malaurie a estimé devoir s'abstenir de siéger.

**I. – La disposition contestée**

Aux termes de la disposition contestée : « *Sans préjudice des droits éventuels à l'indemnisation des tiers, est validé le contrat de concession conclu le 29 avril 1995, en application de la loi n° 93-1435 du 31 décembre 1993 relative à la réalisation d'un grand stade à Saint-Denis (Seine-Saint-Denis) en vue de la Coupe du monde de football de 1998, entre l'État et la société Consortium Grand Stade S.A. (nouvellement dénommée Consortium Stade de France) pour le financement, la conception, la construction, l'entretien et l'exploitation du grand stade (dénommé Stade de France) à Saint-Denis (Seine-Saint-Denis), équipement sportif d'intérêt national.* »

Il ressort très clairement des travaux préparatoires de la loi du 11 décembre 1996 que le législateur a entendu prévenir le risque d'annulation contentieuse du contrat de concession conclu en avril 1995 entre l'État et la société Consortium Grand Stade, pour le financement, la conception, la construction, l'entretien et l'exploitation du Stade de France. Par un jugement du 2 juillet 1996, le tribunal administratif de Paris avait en effet décidé d'annuler la décision du Premier ministre de signer ce contrat au motif que l'autorité concédante n'avait pas respecté les modalités de la procédure de passation.

Certes, la décision du tribunal administratif – dont l'État avait interjeté appel – était en elle-même sans incidence sur la validité du contrat. Mais, en application d'une jurisprudence à l'époque récente du Conseil d'État, les requérants, même s'ils étaient des tiers (concurrents évincés dans la procédure de passation), étaient recevables à enjoindre au Premier ministre de saisir le juge pour qu'il mette fin à ce contrat. L'issue incertaine de ce litige justifiait ainsi, aux yeux du législateur, la validation du contrat de concession dont la poursuite semblait indispensable pour l'achèvement de la construction du stade dans le court délai imparti avant le début de la coupe du monde de football de 1998.

Aussi l'insécurité juridique fut-elle mise en avant pour justifier la validation législative opérée.

## **II. – La non-conformité à la Constitution**

Le requérant estimait que cette validation législative portait atteinte au principe de la séparation des pouvoirs et au droit à un recours effectif. Le Conseil constitutionnel devait donc faire application des principes qui découlent en ce domaine de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

### **A. – La constitutionnalité des lois de validation**

Au terme d'une évolution de sa jurisprudence, amorcée dans sa décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980<sup>1</sup>, le Conseil constitutionnel subordonne au respect de cinq conditions la validation par le législateur d'un acte administratif dont une juridiction est saisie ou est susceptible de l'être :

- la validation doit poursuivre un but d'intérêt général suffisant ;
- elle doit respecter les décisions de justice ayant force de chose jugée ;
- elle doit respecter le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions ;
- l'acte validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle<sup>2</sup>, sauf à ce que le but d'intérêt général visé par la validation soit lui-même de valeur constitutionnelle ;
- la portée de la validation doit être strictement définie<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, *Loi portant validation d'actes administratifs*, cons. 6 et 7.

<sup>2</sup> Décision n° 2010-78 QPC du 10 décembre 2010, *Société IMNOMA (Intangibilité du bilan d'ouverture)*, cons. 7.

Dans sa décision n° 2010-2 QPC du 11 juin 2010<sup>4</sup>, le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de faire application de ces règles dans le cadre de la procédure de QPC en jugeant *« que, si le législateur peut modifier rétroactivement une règle de droit ou valider un acte administratif ou de droit privé, c'est à la condition de poursuivre un but d'intérêt général suffisant et de respecter tant les décisions de justice ayant force de chose jugée que le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions ; qu'en outre, l'acte modifié ou validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le but d'intérêt général visé soit lui-même de valeur constitutionnelle ; qu'enfin, la portée de la modification ou de la validation doit être strictement définie. »* Ces conditions, déduites de l'article 16 de la Déclaration de 1789, ont été à nouveau reprises dans les décisions n° 2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010<sup>5</sup>, n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010<sup>6</sup> et n° 2010-53 QPC du 14 octobre 2010<sup>7</sup>.

Les mêmes règles ont encore été réaffirmées par la présente décision (cons. 4).

S'agissant plus précisément de la stricte définition de la portée de la validation, il convient de rappeler le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 99-422 DC du 21 décembre 1999<sup>8</sup>, a censuré une disposition au motif que le législateur avait méconnu l'article 16 de la Déclaration de 1789 *« en prévoyant la validation des actes pris en application de cet arrêté "en tant que leur légalité serait contestée pour un motif tiré de l'illégalité de cet arrêté", sans indiquer le motif précis d'illégalité dont il entendait purger l'acte contesté »*.

Ainsi, le Conseil décide que *« si le législateur peut, dans un but d'intérêt général suffisant, valider un acte dont le juge administratif est saisi, afin de prévenir les difficultés qui pourraient naître de son annulation, c'est à la condition de définir strictement la portée de cette validation, eu égard à ses effets sur le contrôle de la juridiction saisie ; qu'une telle validation ne saurait avoir pour effet, sous peine de méconnaître le principe de la séparation des pouvoirs et le droit à un recours juridictionnel effectif, qui découlent de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, d'interdire*

---

<sup>3</sup> Décision n° 2002-458 DC du 7 février 2002, *Loi organique portant validation de l'impôt foncier sur les propriétés bâties en Polynésie française*, cons. 3.

<sup>4</sup> Décision n° 2010-2 QPC du 11 juin 2010, *Mme Vivianne L. (Loi dite "anti-Perruche")*, cons. 22.

<sup>5</sup> Décision n° 2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010, *M. Alain C. et autre (Indemnité temporaire de retraite outre-mer)*, cons. 16.

<sup>6</sup> Décision n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, *Commune de Besançon et autre (Instruction CNI et passeports)*, cons. 10.

<sup>7</sup> Décision n° 2010-53 QPC du 14 octobre 2010, *Société Plombinoise de casino (Prélèvements sur le produit des jeux)*, cons. 4.

<sup>8</sup> Décision n° 99-422 DC du 21 décembre 1999, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2000*, cons. 63 à 65.

*tout contrôle juridictionnel de l'acte validé quelle que soit l'illégalité invoquée par les requérants »<sup>9</sup>.*

De même, à propos d'une validation, en 2006, de décomptes d'heures supplémentaires et de durées de repos compensateurs, qui n'indiquait pas le motif précis d'illégalité dont le législateur entendait purger l'acte contesté, le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur avait méconnu le principe de la séparation des pouvoirs et le droit à un recours juridictionnel effectif, qui découlent de l'article 16 de la Déclaration de 1789<sup>10</sup>.

Le respect de cette condition, à laquelle le législateur se conforme en règle générale<sup>11</sup>, est également nécessaire en cas de validation rétroactive d'un contrat, dès lors que cette validation fait échapper au contrôle du juge non seulement le contentieux relatif à la procédure de passation du contrat, mais également la licéité de toutes ses clauses et la légalité des clauses réglementaires que ce contrat peut comporter et qui sont opposables aux tiers.

## **B. – La contrariété à la Constitution de la loi contestée**

En l'espèce, la loi du 11 décembre 1996 ne portait pas atteinte à des décisions de justice ayant force de chose jugée et elle n'édicte aucune peine ou sanction. Il n'était pas allégué que le contrat validé méconnût une règle ou un principe de valeur constitutionnelle. Dans leurs observations, les parties débattaient essentiellement de la caractérisation d'un motif suffisant d'intérêt général, les sociétés défenderesses estimant en particulier que le respect des engagements souscrits par la France en vue de l'organisation de la coupe du monde de football justifiait la validation opérée.

Cependant, la loi contestée était, en tout état de cause, rédigée en termes très généraux, de sorte que la portée de la validation n'était en aucune façon limitée, notamment, par exemple, à la question du non-respect de la procédure de passation qu'avait critiqué le tribunal administratif de Paris dans sa décision précitée du 2 juillet 1996. Le contrat de concession était ainsi validé par la loi du 11 décembre 1996 dans tous ses aspects – financement, conception, construction, entretien, exploitation du stade – sans qu'aucun motif d'illégalité ne soit précisé. Tout moyen de contestation dirigé contre le contrat de concession était donc écarté, quelle que soit sa nature, quel que soit son objet,

---

<sup>9</sup> Décision préc.

<sup>10</sup> Décision n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006, *Loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social*, cons. 36.

<sup>11</sup> Voir par exemple : article 101, paragraphe VII de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques ; article 3, II de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 ; article 16 de la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports ; article 11 de la loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement.

pour le passé comme pour l'avenir. On ne pouvait à cet égard suivre l'argumentation du Gouvernement qui soutenait, dans ses observations, que « *la loi a restreint son champ d'application en réservant expressément les droits indemnitaires des tiers* ». En effet, cette disposition ne limite en rien la portée de la validation puisque celle-ci porte sur le contrat de concession lui-même.

Ainsi, le Conseil constitutionnel a décidé « *qu'en s'abstenant d'indiquer le motif précis d'illégalité dont il entendait purger l'acte contesté, le législateur a méconnu le principe de la séparation des pouvoirs et le droit à un recours juridictionnel effectif, qui découlent de l'article 16 de la Déclaration de 1789* » (cons. 5).

L'article unique de la loi contestée a par conséquent été jugé contraire à la Constitution.

Le Conseil constitutionnel a par ailleurs précisé « *qu'en application de l'article 62 de la Constitution, cette disposition est abrogée à compter de la publication de la présente décision au Journal officiel de la République française* » (cons. 5). Ce rappel des termes de la Constitution permet de souligner que la loi du 11 décembre 1996 disparaît de l'ordre juridique sans effet rétroactif. Ainsi, pour l'avenir, le juge administratif pourra être amené à apprécier la validité du contrat de concession du fait de cette abrogation.