

N° 373715

M. S...

6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies

Séance du 5 janvier 2015

Lecture du 26 janvier 2015

CONCLUSIONS

M. Xavier de LESQUEN, rapporteur public

I. Le Conseil d'Etat est-il encore compétent pour connaître en premier et dernier ressort des recours formés contre les décisions de la commission nationale des experts comptables créée en application de l'article de l'article 7 bis de l'ordonnance du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des experts-comptables et réglementant le titre et la profession d'expert-comptable, sa vocation étant de se prononcer sur l'inscription au tableau de l'ordre des personnes justifiant de l'acquisition d'une expérience comparable à celle d'un expert comptable particulièrement qualifié ?

M. S..., qui avait formé une demande ayant cet objet, s'est vu opposer un refus par la commission régionale de Provence Alpes Côte d'Azur et Corse le 3 décembre 2009, confirmé par la commission nationale le 12 avril 2011. Il a attaqué cette dernière décision devant le tribunal administratif de Marseille.

II. Le tribunal a fait application des dispositions de l'article 10 du décret du 19 février 1970 relatif à l'ordre des experts comptables et des comptables agréés qui prévoit expressément que les décisions de la commission nationale peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat. Il reprenait alors la règle générale résultant du décret du 28 novembre 1953 portant sur la réforme du contentieux administratif. Dans sa rédaction résultant du décret du 30 juillet 1963, ce décret donnait en effet compétence au Conseil d'Etat pour connaître des recours en annulation dirigés contre les décisions administratives prises par des organismes collégiaux à compétence nationale des ordres professionnels, compétence élargie en 1975 à l'ensemble des organismes collégiaux à compétence nationale.

Se posait la question de savoir si le décret du 22 février 2010, qui a redéfini votre compétence de premier ressort, avait implicitement abrogé la règle particulière de compétence fixée par le décret de 1970,

Mais le président du tribunal a pu reprendre, par son ordonnance du 25 novembre 2013, la solution arrêtée par votre décision M. H... du 24 avril 2012 (n° 344936, aux T. sur ce point), qui avait jugé que le Conseil d'Etat restait compétent pour statuer sur les décisions de la commission nationale, estimant ainsi que le décret de février 2010 n'avait pas abrogé la règle

instituée en 1970. Cette décision transpose la solution retenue pour les décisions de l'ordre national des médecins par votre décision SELARL des docteurs C..., L... et M... du 23 mars 2011 (n°339086, aux T.).

III. Mais la solution ne s'impose plus aujourd'hui et, pour tout dire, elle ne s'imposait déjà plus à la date de votre décision H.... En effet, le décret du 19 février 1970 avait disparu de l'ordonnancement juridique : il a été abrogé par le décret n° 2012-432 du 30 mars 2012 relatif à l'exercice de l'activité d'expertise comptable, dont l'entrée en vigueur a été fixée, en vertu de son article 202, au 1^{er} avril 2012.

Aucun texte ne s'oppose donc plus, à partir de cette date, à l'application des règles générales de compétence résultant de l'article R. 311-1 du code de justice administrative. Et, dans leur rédaction en vigueur à la date du recours, postérieur donc à la réforme de 2010, le Conseil d'Etat n'était plus compétent pour connaître en premier et dernier ressort des recours formés contre les décisions de la commission nationale des experts comptables, cette dernière n'étant pas au nombre des autorités administratives énumérées au 4^o de cet article.

Il faudrait donc en déduire que la compétence pour connaître du recours appartient au tribunal administratif de Marseille, qui est territorialement compétent en vertu des dispositions de l'article R. 312-10 du code de justice administrative propres aux litiges relatifs aux législations régissant les activités professionnelles (voyez 29 octobre 2012, M. U..., n° 345471).

IV. Reste une dernière difficulté : l'abrogation du décret de 1970 entrée en vigueur le 1^{er} avril 2012, après l'intervention de la décision attaquée (12 avril 2011) et l'introduction du recours (8 juin 2011), est-elle applicable au litige ?

En vertu d'une jurisprudence ancienne, les règles qui déterminent le juge compétent pour statuer en première instance sur le recours formé contre une décision administrative sont d'application immédiate aux instances en cours : la décision de principe est votre décision d'assemblée Sieur Lamborot du 4 janvier 1957 (n° 95921, p. 12) par laquelle vous avez jugé que l'entrée en vigueur des dispositions créant une instance juridictionnelle nouvelle, en l'espèce de nature arbitrale, met fin, même pour les requêtes déjà enregistrées, à la compétence de premier et dernier ressort du Conseil d'Etat devenu juge d'appel des décisions rendues par la nouvelle instance. La solution a été reprise par la décision Ministre des armées c/ R... du 13 novembre 1963 (n° 57139, aux T. p. 813), pour le transfert aux juridictions spéciales des pensions de la compétence de premier ressort pour statuer sur les conséquences de certains accidents.

V. On peut cependant se demander si cette solution vaut toujours au vu de l'évolution de votre jurisprudence sur le droit au recours.

C'est d'abord à l'égard des décisions de nature juridictionnelle qu'elle s'est développée : vous avez jugé que le droit de former un recours est définitivement fixé au jour où la décision juridictionnelle est rendue. Les droits acquis qui en résultent couvrent à la fois les voies selon lesquelles ce droit peut être exercé et les délais qui sont impartis à cet effet aux

intéressés, y échappant en revanche les formes dans lesquelles le recours doit être introduit et jugé. Sauf disposition expresse y faisant obstacle, les voies de recours et les délais de leur exercice continuent donc à être régis par les textes en vigueur à la date de la décision juridictionnelle : c'est la solution retenue par votre décision de Section du 13 novembre 1959, Secrétaire d'Etat à la construction et au logement et Ministre des anciens combattants et victimes de la guerre c/ Sieur Bacqué (n° 38805, p. 593), s'agissant de la suppression de la voie de l'opposition contre les jugements rendus par défaut par les tribunaux administratifs et son remplacement par la voie de l'appel ; ou encore 11 juin 2003, Mme H... (n° 246456 aux T.) pour la suppression de la voie du recours direct en cassation contre un jugement d'un tribunal départemental des pensions et son remplacement par la voie de l'appel.

Cette solution, qui tend à faire le départ entre les lois qui gouvernent l'activité du juge et celle qui, gouvernant l'activité des parties, touchent à leurs droits et obligations, a ensuite été appliquée aux décisions administratives. On peut dire qu'à cette occasion, les droits acquis ont été étendus, au-delà des délais impartis pour former le recours, aux autres éléments déterminant sa recevabilité, notamment la qualité pour agir (voyez 11 juill. 2008, Association des amis des paysages bourganiauds, n° 313386, aux tables, concl. A. Courrèges¹) ou la spécification de l'intérêt donnant qualité pour agir de particuliers et à la date à laquelle l'intérêt s'apprécie (18 juin 2014, SCI Mounou, n° 376113, au Rec.)².

VI. Finalement, qu'il s'agisse de décisions juridictionnelle ou administrative, les conditions d'application de la loi de procédure dans le temps dépendent de la nature des règles en cause : les règles de pure procédure, qui gouvernent l'activité du juge, sont immédiatement applicables aux litiges en cours (pour un exemple récent : 18 juin 2014, Société Batimalo, n° 376760, au Rec.) tandis que les règles contentieuses affectant les droits et obligations des parties ne s'appliquent qu'aux situations définitivement constituées après leur entrée en vigueur, c'est-à-dire, d'un façon générale et hors dispositions spéciales, qui doivent elles-mêmes ménager le droit au recours, aux décisions prises postérieurement à l'entrée en vigueur des règles nouvelles.

Cette évolution affecte-t-elle les normes désignant le juge compétent pour statuer sur une décision administrative ?

On peut affirmer que tel n'est pas le cas lorsque la norme nouvelle organise un transfert de compétence entre les ordres de juridiction. Vous jugez alors qu'elle s'applique immédiatement aux litiges en cours, s'agissant au moins de ceux pendant devant le juge de première instance : c'est la solution retenue par la décision de Section Compagnie diamantaire d'Anvers et Delcourt du 6 juillet 1990 (n° 62716, au Rec.), s'agissant du recours contre une décision de la Commission des opérations de bourse relevant dorénavant de la compétence du juge judiciaire. De même pour le transfert à la juridiction judiciaire de certains litiges relatifs au paiement des frais exposés en faveur des hospitalisés par les établissements publics de santé : voyez votre avis

¹ Dispositions de l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme imposant que le dépôt des statuts d'une association en préfecture soit intervenu à peine d'irrecevabilité antérieurement à l'affichage en mairie de la demande de permis de construire.

² Dispositions de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme, qui donne une définition de l'intérêt pour agir des particuliers contre les autorisations d'urbanisme et de l'article L. 600-1-3, qui impose d'apprécier l'intérêt pour agir contre une telle autorisation, sauf circonstance particulière, à la date d'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire.

de Section K... du 28 juillet 1995 (n° 168438, au Rec.).

La solution se justifie alors par l'importance que revêt, dans notre organisation institutionnelle et même constitutionnelle, la séparation des ordres de juridiction. Elle doit être conciliée avec les droits acquis par les parties en matière de délais de procédure en vertu d'un principe général du droit (voyez votre décision du 15 janvier 1975, Sieur H..., n° 89274 p. 22), la solution d'incompétence à laquelle conduit l'entrée en vigueur immédiate de la loi nouvelle de compétence ne pouvant priver les requérants de leur droit au recours, qu'il appartient donc à la juridiction de renvoi de ménager.

VII. La solution est moins évidente s'agissant des transferts de compétence au sein de la juridiction administrative. On peut même dire qu'elle est engagée dans un sens conduisant à nuancer la jurisprudence Lamborot de 1957.

Ainsi, par votre décision Etoile sportive Aiglons briviste du 29 juillet 1994 (n° 115642, 2/6, aux T. p. 773), vous avez maintenu votre compétence pour connaître d'une requête pendante devant vous à la date d'entrée en vigueur de la loi du 13 juillet 1992 transférant le contentieux des décisions individuelles des fédérations sportives aux tribunaux administratifs, écartant ainsi l'application de la loi aux litiges en cours. Et par votre décision Comité départemental du Vaucluse de la Fédération française de pétanque et jeu provençal du 27 janvier 1997 (n° 141182, aux T. p. 667, concl. Abraham), vous avez appliqué la même solution à un litige relatif à une décision prise avant la date d'entrée en vigueur de la loi, alors même que le juge administratif avait été saisi après cette date.

Certes, l'attribution de compétence aux tribunaux administratifs était, en l'espèce, associée à la création d'un recours administratif préalable devant le Comité national olympique et sportif français, de telle façon que la question de compétence était directement liée à une question de procédure déterminant la recevabilité du recours.

Mais il n'en reste pas moins que le transfert de la compétence de premier ressort du Conseil d'Etat aux tribunaux administratifs dans de telles conditions est regardé comme altérant la substance même du droit au recours, et pas seulement les formes de son exercice, ce dont vous avez déduit que la règle nouvelle n'est pas applicable au contentieux, même non encore engagé, des décisions antérieures à son entrée en vigueur.

Nous en tirons la conséquence que le transfert de compétence au sein de la juridiction administrative n'est pas à ranger par principe dans les règles de pure compétence, immédiatement applicables aux litiges en cours : il convient toujours de se demander si la nouvelle règle porte atteinte à la substance même du droit au recours.

IX. Quelle solution adopter dans le cas qui vous est soumis qui est celui d'un transfert de compétence au sein de la juridiction administrative, non assorti d'innovations procédurales affectant les conditions de recevabilité du recours ?

La solution ne nous paraîtrait pas évidente si le transfert consistait à porter directement le litige au plus haut niveau de juridiction. Il permettrait certes de réduire les délais prévisibles de

procédure juridictionnelle, mais il supprimerait la possibilité de voies de recours, privant les parties de la possibilité de parfaire leur argumentation et le juge de la faculté de s'appuyer sur le travail et les solutions des juges qui se sont déjà prononcés sur le litige, et donc de parfaire la résolution du litige.

La situation est plus nette lorsque le transfert de compétence se fait du haut vers le bas de l'organisation juridictionnelle, créant au bénéfice des requérants – ou de leurs opposants - des voies de recours juridictionnels. La règle nouvelle ne nous paraît alors pas porter atteinte à la substance même du droit au recours : bien au contraire, elle apporte la garantie supplémentaire de pouvoir soumettre le litige à plusieurs juges successifs. La solution nous paraît donc rejoindre celle que vous avez retenue lorsqu'un texte crée une nouvelle voie de droit (voyez Section, 10 février 1995, R..., n° 129168, au rec. p. 66).

Dès lors que l'abrogation du décret de 1970 confiant au Conseil d'Etat la compétence pour statuer sur les recours contre les décisions de la commission nationale des experts comptables créée en application de l'article de l'article 7 bis de l'ordonnance du 19 septembre 1945, renvoyant donc ce contentieux aux tribunaux de première instance de droit commun, ne porte pas atteinte à la substance du droit au recours, la nouvelle règle de compétence est d'application immédiate aux litiges en cours.

Nous avons conscience qu'en l'espèce, cette solution conduit à renvoyer le jugement de l'affaire au tribunal initialement saisi par le requérant, ce qui n'est guère satisfaisant, et se traduit nécessairement par un délai de jugement particulièrement long, bien que justifié par des difficultés particulières de procédure. Mais il ne nous semble pas que vous puissiez envisager de créer, dans le silence des textes, une voie d'évocation, même au motif d'une bonne administration de la justice, dès lors qu'elle conduirait à priver le requérant d'une innovation procédurale dont l'on peut penser qu'elle est créatrice de droit.

Vous pourrez renvoyer le jugement de la requête au tribunal administratif de Marseille.

Tel est le sens de nos conclusions.