

N° anonymat :

SESSION : 2020

ÉPREUVE : Dissertation

N° 7 1 5

Nombre total d'intercalaires :
(Ne pas compter cette copie)

2

Note sur 20 :

LE TEMPS EN CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

Coefficient :

Note définitive :

« Ô temps, suspend ton vol » écrit Alphonse de Lamartine. Le poète exhortait ainsi le temps de cesser de s'écouler, en ce qu'il associait à son passage un caractère d'irréversibilité.

Le temps est une notion générique permettant en effet de qualifier une période qui s'écoule. Cet écoulement au temps peut être apprécié de manière plurielle, d'une part, à l'endroit de l'avenir et d'un événement à compter duquel est imparté un délai pour agir, le cas échéant de manière transitoire, ou, d'autre part, au regard du passé, de façon rétroactive.

L'expression « contentieux administratif » renvoie quant à elle à l'ensemble des règles qui régissent le traitement des litiges auxquels sont parties les personnes publiques et les personnes privées chargées d'une mission de service public. Si nombre de ces règles sont d'origines prétoriennes, la plupart sont aujourd'hui codifiées au sein du code de justice administrative (CJA), dont l'article L-1 dispose qu'il s'applique aux Tribunaux administratifs (TA), aux Cours administratives d'appel (CAA), ainsi qu'au Conseil d'Etat (CE). Les juridictions administratives spécialisées (JAS), créées par la loi (article 34 de la Constitution), voient leurs modalités d'organisation et de fonctionnement définies par le législateur, bien que les grands

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Ne rien inscrire dans cet emplacement

principes de la procédure administrative contentieuse leurs soient opposables (par exemple le contradictoire : CE, 1961, Société La Huta ; la publicité des audiences : CE, 1994, Département de l'Indre ; ou le caractère inquisitorial de l'instruction : CE, 2002, Mme Trognon). Dans le cadre de la présente étude, la notion de temps en contentieux administratif sera appréciée à l'égard des juridictions objets des dispositions du code de justice administrative.

Ce sujet revêt une actualité certaine à l'aune de l'affirmation et de la définition d'un principe de sécurité juridique (principe général du droit, voir CE, 2006, Société KPMG et autres ; voir également, la même année, l'étude du Conseil d'Etat consacrée à la sécurité juridique). Cette sécurité juridique, qui renvoie certes à l'accessibilité et à l'intelligibilité de la norme (principes à valeur constitutionnelle : CC, 1999, Codification par ordonnance), présuppose surtout la stabilité de l'ordonnement juridique. Un équilibre doit alors être trouvé entre, d'une part, la possibilité effective de former des recours contentieux qui ne soient pas contraints par des délais excessivement sévères et ainsi un exercice du droit au procès (article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, CESDH) et, d'autre part, garantir une pérennité de la norme.

Ainsi, il convient de s'interroger sur les effets qui sont associés à la temporalité dans le contentieux administratif, et à l'appréhension, par le juge administratif, du temps.

Le temps est un critère fondamental de la procédure administrative contentieuse à l'aune duquel est appréciée la légalité des actes et de l'action administrative (I.). Les juridictions administratives sont par ailleurs attentives aux effets de leurs jugements dans le temps et leur organisation interne est désormais conçue pour gérer, avec célérité, une croissance durable et soutenue du contentieux (II.).

I. LE TEMPS EST UN CRITÈRE FONDAMENTAL DE LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE CONTENTIEUSE À L'AUNE DUQUEL EST APPRÉCIÉE LA LÉGALITÉ DES ACTES ET DE L'ACTION ADMINISTRATIVE

Le critère temporel permet au juge administratif de procéder à un examen liminaire de recevabilité (I.1.). L'écoulement du temps est ensuite un prisme à partir duquel le juge statue sur l'opérance et le bien-fondé des moyens qui lui sont soumis (I.2.).

I.1. Le critère temporel permet au juge administratif de procéder à un examen liminaire de recevabilité

Si les requêtes « manifestement irrecevables » sont rejetées par ordonnance (article R. 222-1 du CJA), ou au terme d'une procédure de tri devant le Conseil d'Etat, l'examen de la recevabilité conduit régulièrement le juge administratif à résoudre des questions parfois complexes au stade du « DINI », au nombre desquelles celle du délai.

L'article R. 421-1 du CJA pose la règle d'un délai de droit commun de deux mois (y compris, depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017 du décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 relatif à la justice administrative de demain, JADE, en matière de

travaux publics), à compter de la publication d'un acte réglementaire ou de la notification d'une décision individuelle, pour introduire un recours contentieux. Si la notification des décisions individuelles est certes nécessaire, elle n'est cependant pas suffisante à rendre opposable le délai prévu à l'article R. 421-1 du CSA. En effet, une décision expresse doit, pour ce faire, mentionner les voies et délais de recours (article R. 421-5 du CSA). Dans l'hypothèse où l'administration rend une décision implicite de rejet (par exception à la règle nouvelle issue de l'ordonnance de 2013), à raison du silence gardé pendant un délai de deux mois, elle ne peut se prévaloir de l'article R. 421-1 du CSA et opposer une fin de non-recevoir tirée de la forclusion que si elle justifie avoir accusé réception de la demande qui lui a été soumise, en y indiquant les voies et délais de recours (article L. 112-3 du code des relations entre le public et l'administration, CRPA, non applicable aux agents publics; article L. 112-2 du même code).

Afin de préserver un nécessaire équilibre entre droit au recours et sécurité juridique, le Conseil d'Etat a jugé dans un arrêt d'Assemblée du 13 juillet 2016, Czabaj, que la méconnaissance par l'administration des règles précitées ne saurait avoir pour effet de permettre au requérant de "remettre en cause sans condition de délai des situations consolidées par le temps". Cette solution a été appliquée en 2018 aux autorisations d'urbanisme, ou encore aux contentieux introduits à l'encontre des titres exécutoires, notamment en ce qu'ils ne respectent pas les prescriptions de l'article L. 1617-5 du code général de collectivités territoriales (CE, 2018, Communauté d'agglomération du Pays Ajaccien). Dans ces différents arrêts, le Conseil d'Etat a ainsi jugé que faute de notification régulière, ou d'information effective sur les voies et délais de recours, le requérant n'est pas recevable à introduire sa requête à l'expiration d'un "délai raisonnable d'un an" à compter duquel il est supposé avoir pris connaissance de l'acte querellé.

N° anonymat :

SESSION : 2020 ÉPREUVE : Dissertation

N° 7 1 5

Numéro d'intercalaire :

1

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Avant, le cas échéant, de soulever un moyen d'ordre public (article R. 611-7 du CJA) si les pièces versées au dossier ou à l'instruction ne permettent pas d'apprécier une forclusion éventuelle, le juge administratif doit également apprécier la temporalité du dépôt de la requête à partir du recours administratif préalable qui a pu être exercé par le requérant à titre spontané (articles L. 412-1 et suivants du CRPA) ou à titre obligatoire du fait d'une disposition législative ou d'une stipulation contractuelle. La médiation, objet des dispositions L. 212-1 et suivantes du code de justice administrative depuis 2016, produit les mêmes effets de préservation des délais de recours contentieux, y compris lorsqu'elle est exercée à titre obligatoire (voir l'expérimentation conduite en matière de fonction publique et de prestation sociale jusqu'au 18 novembre 2020).

Si le rapport entre écoulement du temps et recevabilité s'apprécie, à titre principal, et au vu d'un motif d'ordre public, par rapport à la requête, l'expiration du délai de recours contentieux produit également des effets sur la recevabilité des moyens. Une fois le délai de l'article R. 421-1 du CJA échu, les moyens nouveaux présentés sur le fondement d'une cause juridique nouvelle sont ainsi irrecevables (CE, 1953, Société Intercopie). Les conclusions accessoires, à fin d'injonction et d'astreinte, peuvent toutefois être présentées sans délai (voire soulevées d'office par le juge conformément à la nouvelle rédaction des articles L. 911-1 et L. 911-2 du CJA par la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 pour la justice, étant entendu qu'il n'y a alors pas lieu à soumettre ce choix au contradictoire des parties : CE, 5 juillet 2019, Fédération française du transport de passagers).

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Ces premiers développements mettent en exergue la nature de « pierre angulaire » associée au temps en matière de contentieux administratif, dès lors que la recevabilité est intrinsèquement liée aux délais, lesquels ne sauraient eux-mêmes être étrangers à la sécurité juridique.

Il convient à présent, et par ailleurs, de noter que l'écoulement du temps détermine l'opérance et le bien fondé des moyens soulevés devant le juge administratif.

(I.2.) L'écoulement du temps est un prisme à partir duquel le juge statue sur l'opérance et le bien-fondé des moyens qui lui sont soumis.

Le CRPA, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016, a codifié à droit constant les solutions dégagées par le Conseil d'Etat s'agissant de l'abrogation et du retrait des actes créateurs de droit d'une part (CE, 2001, Ternon ; CE, 2008, Coulibaly ; article L-242-1 du CRPA), et de l'abrogation et du retrait des actes réglementaires ou non réglementaires non créateurs de droit d'autre part (article L-243-1 à L-243-3 du CRPA).

Saisi d'un recours introduit au visa de ces dispositions afin de contester la légalité, par la voie de l'action ou par la voie de l'exception, d'une décision de refus d'abrogation d'un acte réglementaire, le Conseil d'Etat a jugé, quand bien même l'exception d'illégalité demeurerait perpétuelle contre les règlements (CE, 2013, Okosum), que ne sont plus opérants, à l'expiration du délai de recours contentieux contre l'acte objet de la décision de refus d'abrogation, les moyens de légalité externe tirés de l'existence d'un vice de procédure ou de forme (CE, 2018, Syndicat CGT de l'administration centrale).

transposition de la règle posée par l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme depuis 2013 avec un délai de six mois).

De même, dans le cadre du « recours en appréciation de régularité » ou « rescrit juridictionnel », actuellement à l'expérimentation devant les TA de Bordeaux, Nancy, Montpellier et Montreuil jusqu'au 6 novembre 2021, les sept actes non réglementaires (arrêté de déclaration d'utilité publique par exemple) éventuellement soumis au contrôle du juge administratif ne pourront plus se voir opposer, au contentieux, de moyens de légalité externe opérants si aucun vice n'est ressorti de l'analyse ou si l'administration les a purgés dans un délai de deux mois (voir la loi « ESSOC » du 10 août 2018 et son décret d'application du 4 décembre 2018).

Dans un récent arrêt du 19 juillet 2019, Association des Américains Accidentés, le Conseil d'Etat a, en examinant cette fois le bien-fondé d'un moyen, jugé, par exception à la règle selon laquelle en matière de recours pour excès de pouvoir la légalité de l'acte s'apprécie à la date de son édicition (CE, 1975, Commune de Bordères-sur-L'Échez), qu'afin de donner tout « effet utile » à sa solution sur une demande de refus d'abrogation, la compétence de l'auteur (demeurant pourtant un MOP : CE, 1961, Alfred Joseph), rationae materiae est appréciée non pas rationae temporae mais à la date à laquelle il statue. Si l'auteur de l'acte est alors devenu compétent, le moyen manque en droit, et la demande d'abrogation est rejetée.

Outre les effets du temps sur l'examen de la recevabilité, de l'opérance, et du bien-fondé auquel procède le juge administratif, il est notoire que l'organisation interne et les nouveaux pouvoirs d'instruction des juridictions administratives

témoignent de l'attention portée à une gestion rapide et efficace des contentieux, ainsi qu'aux effets des jugements dans la durée.

II. L'ORGANISATION INTERNE DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ET LES NOUVEAUX POUVOIRS D'INSTRUCTION DU JUGE TÉMOIGNENT DE L'ATTENTION PORTÉE À UNE GESTION RAPIDE ET EFFICACE DES CONTENTIEUX, AINSI QU'ÀUX EFFETS DES JUGEMENTS DANS LA DURÉE

Les magistrats administratifs font face à une croissance soutenue et durable du contentieux qui a rendu nécessaire la réorganisation des juridictions et de nouveaux pouvoirs d'instruction afin de raccourcir les délais de jugement (II.1.). Par ailleurs, les juges administratifs veillent, une fois leurs décisions lues, à la bonne exécution de ces dernières dans le temps (II.2.).

II.1. Les magistrats administratifs font face à une croissance soutenue et durable du contentieux qui a rendu nécessaire la réorganisation des juridictions et de nouveaux pouvoirs d'instruction

Le rapport annexé au projet de loi de programmation 2018-2022 pour la justice fait état d'une augmentation annuelle de 3,8% du nombre d'affaires enregistrées par les Tribunaux administratifs au cours des quinze dernières années (de 112 700 à 197 000 au 31 décembre 2017).

Cette inflation contentieuse n'est pas exempte de difficulté alors que les magistrats administratifs sont tenus au respect d'un « délai raisonnable » de jugements, à peine

de méconnaître les dispositions de l'article 6 §1 de la CESDH (CEDH, 2008, M. Gunes c. France) et d'engager la responsabilité de l'Etat sur le fondement de la faute simple (CE, 2002, Magiera).

Des lors, et outre les pouvoirs d'instruction discrétionnaires préexistants susceptibles d'accélérer les procédures (voir la clôture de l'instruction : articles R. 613-1 et suivants du CSA), les réformes de 2016 à 2018 ont introduit divers mécanismes supplémentaires comme l'ordonnance de cristallisation des moyens de l'article R. 611-7-1 (applicable à une seule instance particulière, et ne pouvant être invoquée en l'état en appel par exemple : CE, 2019, Société Active Immobilier) ou encore la procédure de désistement d'office du requérant qui, un mois après la notification de l'ordonnance de rejet de son référé-suspension (article L. 521-1 du CSA) pour défaut de doute sérieux, ne confirme pas son recours au fond (article R. 612-5-2 du CSA).

Sans priver le requérant d'un droit effectif aux recours, ces nouveaux pouvoirs permettent de les instruire plus rapidement, outre les procédures de référé (articles L. 521-1 à L. 521-3 ; L. 531-1 à L. 531-22).

Sur le plan des « ressources humaines », il est à noter que la loi du 23 mars 2019 permet le recours aux magistrats honoraires s'agissant de l'instruction et du jugement des affaires à « magistrat statuant seul » de l'article R. 222-13 du CSA.

Enfin, à l'issue du temps de l'instruction et de l'audience et après lecture de leurs décisions, les juges administratifs veillent à leur bonne exécution dans le temps.

II.2. Les juges administratifs veillent, une fois leurs décisions lues, à la bonne exécution de ces dernières dans le temps.

Le juge administratif est, ainsi que l'a récemment appelé le Conseil d'Etat, attentif à "l'effet utile" de ses jugements.

Afin de garantir leur bonne application, et dans un souci de préservation de la sécurité juridique, les annulations contentieuses, par nature rétroactives (CE, 1925, Rodière), peuvent voir leurs effets aménagés dans le temps grâce à l'intervention de mesures transitoires (CE, 2004, Association AC! ; le juge constitutionnel prend aussi de telles mesures conséquemment à une déclaration d'inconstitutionnalité sur QPC : CC, 2010, M. Mathieu Pitte).

Par ailleurs, et dès lors que "les jugements sont exécutoires" (article L. 11 du CJA), et que les éventuelles "requêtes [en appel ou en cassation] n'ont pas d'effet suspensif" (article L. 4 du CJA), ils doivent être exécutés sans délai, sauf trouble à l'ordre public avéré dont le requérant peut alors obtenir réparation sur le fondement de la responsabilité sans faute (CE, 1923, Couitras ; article 16 du code de procédure civile). A défaut, et que le jugement ait ou non été assorti d'une injonction et d'une astreinte, la partie non-succombante peut, trois mois après notification ou six mois s'agissant des arrêtés et ordonnances du Conseil d'Etat, saisir le juge à fin d'exécution (articles R. 921-2 et R. 931-2 du CJA).

En conclusion, il est ainsi notoire que les notions de temps, de temporalité, et de délai, sont prégnantes en matière de contentieux administratif. Soucieux du droit au recours des justiciables mais également, corrélativement, à la sécurité juridique, le juge administratif fait du temps un référentiel analytique de recevabilité, de bien fondé, et d'opérance. Par ailleurs, et outre les procédures d'urgence dites de référés créées par la loi du 30 juin 2000, sur le modèle du juge judiciaire, le juge administratif dispose de nouveaux pouvoirs d'instruction pour juger avec célérité les nombreuses requêtes qui lui sont aujourd'hui soumises. Enfin, même après lecture, le juge administratif veille à l'effet utile de ses jugements dans le temps.

Ne rien inscrire dans cet emplacement