

N° anonymat :

N° 437

SESSION : 2020

ÉPREUVE : Questions appelant une réponse courte (QRC)

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

2

Note sur 20 :

Coefficient :

Note définitive :

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Ne rien inscrire dans cet emplacement

1. Les mesures d'instruction à la disposition du juge administratif

Le juge administratif exerce son office dans le cadre d'une procédure inquisitoire. Il est au cœur des échanges entre les parties, il reçoit les productions de chacune et veille de leur communication. Le caractère inquisitoire de la procédure se manifeste aussi dans le rôle actif que tient le juge administratif pour orienter l'instruction et obtenir des parties les éléments nécessaires à la solution du litige. Le juge ordonne en effet aux parties de produire toutes pièces et tous documents de nature à l'informer utilement sur les éléments importants de l'affaire (Conseil d'Etat, 2002, "Moon"). Les mesures d'instruction sont ainsi des communications du juge aux parties dont le but est de faciliter la résolution du litige grâce à une plus grande information sur tous les aspects de l'affaire.

Les mesures d'instruction, consubstantielles à l'office du juge administratif, ont une origine jurisprudentielle. Elles se sont développées concomitamment au droit administratif et au droit du contentieux administratif à partir du 19^e siècle. Les plus classiques, couramment utilisés sont les demandes de pièces, de documents à une partie ou une autre ou encore les mise en cause de tiers pour observations. Le juge administratif a utilisé très tôt ces mesures d'instruction pour combler certaines insuffisances dans les requêtes dont il était saisi lorsqu'il lui semblait que le requérant, bien que ne prouvant pas complètement ses affirmations apportait des éléments convainquants. Dans l'arrêt du Conseil d'Etat de 1936 - Couessel du Mesnil, le juge administratif reconnaît son pouvoir de mettre en œuvre à l'égard du défendeur toute mesure d'instruction et demande de documents susceptible de vérifier les allégations du requérant et d'établir sa conviction (voir aussi l'arrêt de 2012 - Mme Cordière" du Conseil d'Etat.

Certaines mesures d'instruction sont désormais prévues dans un texte législatif, repris au code de justice administrative (CJA). Il s'agit par exemple de la mesure par laquelle le juge mandate un expert (souvent par un jugement avant-dire-droit dépourvu en principe de l'autorité de chose jugée). Il peut s'agir également de la demande d'observations d'un tiers, extérieur à l'instance qui est alors mis en cause. L'amicus curiae par exemple est invité à présenter son avis technique (par exemple médical, voir l'ordonnance du Conseil d'Etat "Lambert" de 2014) sans porter d'avis juridique sur l'affaire. Le juge administratif peut aussi ordonner une enquête à la barre (audience d'instruction), une visite des lieux (plutôt rare) lorsque la technicité de l'affaire le justifie. Certaines mesures d'instruction relèvent de questions davantage procédurales : la demande de mémoire récapitulatif (R. 611-8-1 du CJA), la demande de maintien de requête (R. 612-5-1 du CJA) et visent à dynamiser l'instruction, faciliter le travail des juges et éviter de garder à l'instruction des "requêtes en déséquilibre".

Les mesures d'instruction ont le plus souvent un caractère facultatif mais certaines sont obligatoires telles que la mise en cause de la CPAM dans un litige impliquant un assuré social demandant la réparation de dommages corporels (article L.376 du code de la sécurité sociale). En contentieux sociaux, le juge ne peut rejeter une requête insuffisamment motivée sans inviter le requérant à la compléter (article R. 772-6 du CJA). Un moyen d'ordre public relevé d'office doit être notifié aux parties en application de l'article R. 611-7 du CJA et une cause d'irrecevabilité régularisable doit faire l'objet d'une invitation à régulariser si elle n'est pas soulevée par la partie adverse (R. 612-1 du CJA). En revanche le juge n'est pas tenu de faire droit à une demande de mesure d'instruction d'une de parties et son refus (implicite) n'est contestable qu'à l'occasion du recours contre la décision au fond.

2. La preuve devant le juge administratif

La preuve est l'élément qui permet d'attester la véracité d'un argument, d'un élément de fait. Elle est indispensable pour l'application de la règle de droit invoquée et permet de sécuriser les décisions juridictionnelles. Toutefois, le juge administratif, qui effectue une recherche active de la preuve à partir des éléments produits par les parties, a développé de manière pratorienne des régimes de preuve adaptés à la nature des contentieux afin de ne pas entraver excessivement le droit à un recours effectif et au respect du principe de légalité. Des régimes légaux de preuve ont également été créés par le législateur dans cet objectif d'adapter les exigences du juge à la nature des contentieux qu'il a à juger.

Dans le contentieux de l'excès de pouvoir, le régime de la preuve est objectif, il ne repose pas nécessairement sur le requérant. Celui-ci supporte en réalité davantage la "charge de l'allégation", le "poids de la vraisemblance" (cf. Camille Breyelle). Il lui revient de présenter au juge les éléments qu'il est susceptible de détenir au soutien de sa demande. En effet, l'administré peut détenir les documents ou les données qui constituent les seuls éléments de preuve et il serait inéquitable de punir le requérant par le constat du caractère insuffisamment probant de ses conclusions et pièces alors que l'administration a délibérément ou non - retenu les preuves. Le juge tire ainsi les conséquences du silence de l'administration. Il a ainsi reconnu le caractère discriminatoire du refus

opposé par l'Etat à une demande d'inscription aux épreuves du concours de l'ENA à un aspirant candidat par ailleurs d'opinion communiste car l'Etat ne produisait aucune preuve de l'absence de discrimination (Conseil d'Etat, 1954, "Barel"). Le législateur a aménagé de régimes de preuve allégés en matière de discriminations depuis cet arrêt. Le requérant doit seulement présenter des éléments de faits suffisamment précis et cohérents de nature à faire présumer l'existence de la discrimination et l'administration doit produire les éléments permettant de prouver (charge de la preuve inversée) l'absence de discrimination. Un régime semblable existe pour les accusations de harcèlement, toujours dans le but de tenir compte de la difficulté d'administration de la preuve dans ces situations. Par ailleurs, les faits négatifs sont présumés vrais. Un requérant peut ainsi se borner à indiquer qu'il n'a pas reçu communication d'une décision et l'administration doit alors prouver l'envoi. La preuve est également assouplie en contentieux de sanctions administratives et fiscales. En revanche il n'existe aucun principe de loyauté des modalités d'administration de la preuve (CE, 2014, "Fanem") même si l'employeur public doit garder des relations de loyauté avec son agent.

En contentieux subjectif (le plein contentieux objectif se rattache au paragraphe précédent), c'est un mode subjectif de preuve. Le requérant doit lui-même prouver son préjudice, ses intérêts lésés (plein contentieux contractuel), le lien de causalité, la faute. Toutefois il existe des régimes de présomption de faute (dommages de travaux publics causés aux usagers, garantie décennale des constructeurs) et de présomption de lien de causalité (dommages faisant suite à une vaccination obligatoire) facilitant l'action en justice.

3. les sanctions administratives

La sanction administrative punit un manquement à une obligation légale, réglementaire ou même contractuelle (pénalités de retard en droit de la commande publique). Elle prend la forme d'une amende - l'article R. 610-5 du code pénal punit d'une amende (voir référence à celle prévue pour les contraventions de 1ère classe) la violation de interdictions ou le manquement aux obligations édictées par le décret et arrêtés de police. Il peut s'agir aussi d'une exclusion d'un établissement d'enseignement, d'une profession réglementée, de la suspension ou du retrait d'un agrément ou d'une autorisation. Les sanctions administratives se développent comme mode d'exécution des actes administratifs. On observe même une tendance au remplacement de sanctions pénales par des sanctions administratives. En effet, l'administration prend de sanctions de manière plus rapide, plus adaptée (il peut s'agir d'une simple mise en demeure) et en tenant compte de la technicité des enjeux.

Le Conseil constitutionnel a posé plusieurs conditions lors sa décision de 1989 pour garantir le respect de droit et libertés de la Constitution. La sanction doit être nécessaire à la mission administrative, elle ne peut être privative de liberté (pas de suspension d'une commission interministérielle par exemple). Elle doit être assortie de garanties de procédure et de fond. Aussi, la sanction doit être précisée d'un minimum de contradictoire (article 122-1 du code de relations entre le public et l'administration CRPA), l'Intéressé doit pouvoir prendre connaissance des griefs retenus contre lui et présenter ses observations.

L'autorité de sanction doit présenter des garanties d'impartialité, sa décision doit être motivée. La sanction administrative doit respecter les principes fondamentaux du droit pénal (légalité de délit et de peine, non rétroactivité des sanctions plus dures, sanctions individualisées, proportionnées).

Les sanctions administratives ne peuvent se cumuler avec une sanction pénale qui à condition que le montant total n'exécède pas celui de celle de sanctions la plus élevée et que les deux sanctions visent la protection d'intérêts différents. Ce n'est pas possible pour les sanctions en matière de régulation de marchés financiers depuis l'arrêt de la CEDH de 2011 Grande Stevens, en application de l'article 7 du 6^e protocole additionnel à la CEDH sur le principe non bis in idem.

Le contentieux des sanctions administratives aux usagers a basculé dans le plein contentieux (CE 2009, Atom), ce qui est une garantie supplémentaire, nécessaire selon la Cour de Strasbourg. Les sanctions disciplinaires des détenus, des fédérations sportives et professionnelles (sauf prononcées par une autorité administrative indépendante) continuent de relever de l'excès de pouvoir.

4. les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)

Les EPCI sont des établissements publics territoriaux administratifs qui existent depuis la création en 1870 des "Syndicats intercommunaux à vocation unique" (SIVU). Ils visent à regrouper des communes pour la gestion de services publics ou d'infrastructures. Ils ont servi dès le 19^e siècle pour la construction de réseaux d'électricité, de gaz, d'adduction et d'assainissement d'eau. Les EPCI sont aujourd'hui des structures juridiques couvrant tout le territoire, seule quatre communes insulaires sont isolées.

Ils se sont généralisés depuis la fin du 20^e siècle pour pallier le morcellement communal (avec environ 35 000 communes, la France compte le tiers de communes de l'UE). Cette technique de regroupement se distingue entre les syndicats - sans fiscalité propre - une forme associative de coopération souple autour de la gestion de services (centre aquatique, centre de traitement des ordures ménagères, station d'épuration par exemple) et les communautés avec fiscalité propre, une forme plus fédérative et intégrée de coopération autour de projets de services publics plus englobants.

Parmi les syndicats, aux SIVU et SIVOM (vocations multiples) ce sont ajoutés avec la loi du 16 décembre 2010 les "pôles métropolitains" et les "pôles d'équilibre territoriaux et ruraux". Ce sont des syndicats mixtes "ouverts", ils peuvent ainsi rassembler non seulement des communes et EPCI existants mais aussi des départements.

ou régions, à la différence des syndicats mixtes fermés. Les communautés sont la forme de coopération privilégiée par l'État au sein des schémas de coopération intercommunale introduits par la loi de 2010 pour favoriser la généralisation des EPCI à fiscalité propre sur tout le territoire et leur aggrandissement par de futures d'EPCI. Le préfet préside la commission départementale de coopération intercommunale qui s'occupe de superviser la formation de nouvelles communautés, qu'il autorise par un arrêté préfectoral. Il existe à ce jour environ 1100 communautés de communes qui comptent depuis la loi NOTRE au moins 15000 habitants sauf exceptions, 200 communautés d'agglomération, environ 10 communautés urbaines et une vingtaine de "métropoles", forme la plus aboutie et intégrée d'EPCI à fiscalité propre, issue de la loi de 2010, complétée par la loi "MAPTAM" du 27 janvier 2014.

Par exception, depuis et été, les communes nouvelles issues d'un même EPCI pourra sous certaines conditions, échapper à l'obligation de rejoindre un EPCI et rester isolées afin d'encourager la création de communes nouvelles car elles répondent à la même finalité de localité d'efficacité, d'économies budgétaires.