

N° 463151
M. B L... et LQDN

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies

Séance du 29 novembre 2023
Décision du 20 décembre 2023

CONCLUSIONS

M. Laurent DOMINGO, Rapporteur public

M. B L... et LQDN expliquent que la commune de Moirans, dans l'Isère, a fait l'acquisition du controversé logiciel « Briefcam », permettant l'analyse algorithmique des images captées par les caméras de vidéosurveillance déployées sur le territoire de la commune, et qu'elle l'utilise depuis le début de l'année 2019. Contestant la légalité de l'utilisation de ce logiciel, ils ont demandé à la maire de la commune, par un courrier du 11 août 2021, reçu le 13 août, d'abroger la décision autorisant le traitement des données personnelles par ce logiciel. La maire a accusé réception de cette demande, avec indication du délai au terme duquel pourrait intervenir une décision implicite de rejet, soit le 13 octobre, et mention des voies et délais de recours.

Mais sans attendre, dès le 3 septembre 2021, M. L... et LQDN ont saisi le TA de Grenoble d'une demande d'annulation du refus implicite du maire de faire droit à leur demande d'abrogation. Ils avaient bien conscience du caractère prématuré de leur demande, puisqu'elle visait la décision « à naître ».

Par une ordonnance du 16 septembre 2021, le président de la 5^{ème} chambre du tribunal a rejeté cette requête sur le fondement de l'article R. 222-1 du CJA, au motif qu'elle n'était pas dirigée contre une décision.

Au lieu d'en rester là et d'attendre le bon moment pour faire un recours, à compter de sa naissance, contre la décision alors en gestation, les requérants ont saisi la cour administrative d'appel de Lyon. Par un arrêt du 7 avril 2022, la cour a rejeté leur appel en leur expliquant que le juge de première instance avait fait une correcte application de l'article R. 222-1 du CJA.

M. L... et LQDN ne sont pas de cet avis et vous ont saisi d'un pourvoi qui pose donc la question de l'application de l'article R. 222-1 du CJA aux requêtes prématurées (l'autre moyen, de régularité, manquant en fait).

Vous avez déjà jugé, dans une décision du 25 avril 2003, Société anonyme Clinique les Chataîgniers (n°238683, B) que le juge, saisi prématurément d'une requête dirigée contre une décision qui n'est pas encore intervenue, ne peut faire usage du pouvoir qu'il tient de l'article R. 222-1 du code de justice administrative pour la rejeter par ordonnance.

Mais, à cette époque, l'article R. 222-1 permettait de rejeter les conclusions entachées d'une irrecevabilité manifeste non susceptible d'être couverte en cours d'instance. Or, avez-vous rappelé dans la décision Clinique les Chataîgniers (auparavant v. 26 octobre 1917, PP... et autres, n° 53932, A ; Section, 30 janvier 1942 Cie française des établissements Gréco, p. 30), l'irrecevabilité de conclusions dirigées contre une décision qui n'est pas encore intervenue peut être couverte en cours d'instance par l'intervention entre l'introduction de l'instance et le jugement du litige de la décision prématurément attaquée.

Cependant, la rédaction de l'article R. 222-1 a changé. Depuis le décret n° 2006-1708 du 23 décembre 2006 modifiant la partie réglementaire du code de justice administrative, il permet de rejeter par ordonnance les requêtes manifestement irrecevables, lorsque la juridiction n'est pas tenue d'inviter leur auteur à les régulariser ou qu'elles n'ont pas été régularisées à l'expiration du délai imparti par une demande en ce sens.

Vous avez jugé que les requêtes manifestement irrecevables qui peuvent être rejetées par ordonnance en application de ces nouvelles dispositions sont, d'une part, celles dont l'irrecevabilité ne peut en aucun cas être couverte, d'autre part, celles qui ne peuvent être régularisées que jusqu'à l'expiration du délai de recours, si ce délai est expiré et, enfin, celles qui ont donné lieu à une invitation à régulariser, si le délai que la juridiction avait imparti au requérant à cette fin est expiré, sachant qu'en vertu de l'article R. 612-1 du CJA, lorsque des conclusions sont entachées d'une irrecevabilité susceptible d'être couverte après l'expiration du délai de recours, la juridiction ne peut les rejeter en relevant d'office cette irrecevabilité qu'après avoir invité leur auteur à les régulariser (14 octobre 2015, G..., n° 374850, T. pp. 819-830).

Peuvent ainsi donner lieu à des ordonnances de rejet pour irrecevabilité, avec ou sans invitation à régulariser selon le cas, la tardiveté du recours (29 décembre 2021, M. X..., n°439826, B ; 7 juin 2023, Mme GG..., n°458264, B), l'acte insusceptible de recours (25 mars 2020, Société Le Parc du Bearn, n°409675, B), le défaut d'intérêt à agir (23 juillet 2014, Fédération des syndicats de fonctionnaires, n°362559, T. pp. 727-783-784-807 ; 20 juin 2016, Mme D..., n° 386932), le défaut de ministère d'avocat lorsqu'il est obligatoire (17 mai 2017, M. R..., n°s 404261, 404739, T. pp. 727-732), l'absence d'accomplissement des formalités prévues à l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme (10 février 2023, M. A ST... et autres, n° 460156), etc.

Qu'en est-il lorsque la question de recevabilité porte sur l'existence même de la décision en litige ?

Comme vous l'avez relevé dans la décision Clinique des Châtaigniers, la requête prématurée à ceci de particulier qu'elle se régularise mécaniquement, que ce soit par une décision explicite de l'administration intervenant en cours d'instance ou avec l'écoulement du temps et

l'apparition d'une décision implicite. Autrement dit, une fois l'administration saisie, le requérant n'a besoin de rien faire d'autre, mais surtout ne peut rien faire de lui-même pour régulariser sa requête prématurée. Il doit attendre. Si bien que si cette requête peut être couverte en cours d'instance, en revanche le juge ne peut pas être tenu d'inviter le requérant à régulariser une requête prématurée, parce qu'elle ne se régularise pas du fait du requérant.

La requête prématurée entre donc désormais, elle aussi (en plus des hypothèses identifiées par la jurisprudence G... préc.), dans le champ de l'article R. 222-1, qui ne vise plus l'irrecevabilité manifeste non susceptible d'être couverte en cours d'instance, mais, depuis 2006, les requêtes manifestement irrecevables, lorsque la juridiction n'est pas tenue d'inviter leur auteur à les régulariser (ou passé le délai de régularisation lorsque la juridiction y est tenue).

Le juge peut donc rejeter les requêtes prématurées, selon l'état du dossier à la date à laquelle il statue. Si à cette date, la décision administrative est intervenue, la requête prématurée a été régularisée et l'irrecevabilité tirée de l'absence de décision préalable ne pourra donc pas être opposée.

En revanche, si à la date à laquelle il se prononce, le juge, parce qu'il s'en est aperçu dès l'enregistrement de la requête, constate qu'il n'existe pas encore de décision, et que le recours est donc dépourvu d'objet, il peut opposer l'irrecevabilité, qui est manifeste, par une ordonnance de l'article R. 222-1 du CJA.

C'est le sens général de la jurisprudence dans d'autres domaines contentieux, qui présentent par ailleurs leurs spécificités propres.

Par ex. en matière de recours préalable obligatoire, vous avez jugé que si le recours administratif obligatoire a été adressé à l'administration préalablement au dépôt de la demande contentieuse, la circonstance que cette dernière demande ait été présentée de façon prématurée, avant que l'autorité administrative ait statué sur le recours administratif, ne permet pas au juge administratif de la rejeter comme irrecevable si, à la date à laquelle il statue, est intervenue une décision, expresse ou implicite, se prononçant sur le recours administratif. Les conclusions de la requête doivent alors être regardées comme dirigées contre décision (16 juin 2021, Mme A..., n° 440064, B). Réciproquement, nous en déduisons que le juge peut rejeter la requête pour irrecevabilité si, lorsqu'il statue, la décision prise après l'exercice du RAPO n'est pas encore intervenue.

Vous l'aviez aussi jugé dans le contentieux particulier de l'accès aux documents administratifs : la requête qui saisit le juge d'un refus de communication sans attendre la nouvelle décision de l'administration prise après saisine de la CADA est irrecevable, mais elle est régularisée si cette décision intervient avant le prononcé du jugement (12 février 1988, H..., n° 62332, T. p. 944).

En matière indemnitaire, et plus généralement de requêtes tendant au paiement d'une somme d'argent, où la réclamation préalable a pour objet de lier le contentieux, vous jugez que si le juge constate, à la date à laquelle il se prononce, qu'il n'y a pas de décision administrative

liant le contentieux, il peut rejeter la requête pour irrecevabilité, v. 4 décembre 2013, M. M..., n°354386, T. pp. 749-787 : la fin de non-recevoir tirée du défaut de décision préalable ne peut être opposée à un requérant lorsqu'il a formé, même postérieurement à l'introduction de son recours juridictionnel, une demande auprès de l'administration qui a fait naître une décision de rejet avant que le juge de première instance ne statue (confirmé par l'avis de Section, 27 mars 2019, Consorts RR..., n° 426472, A) ; mais une telle fin de non-recevoir peut être opposée lorsque, à la date à laquelle le juge statue, aucune décision de l'administration, ni explicite ni implicite, n'est encore née¹.

En l'espèce, la requête tendant à l'annulation pour excès de pouvoir d'un refus d'abroger était prématurée : elle pouvait être rejetée pour irrecevabilité manifeste, car, lorsque le TA de Grenoble a statué, ce refus d'abroger n'existait pas encore. La CAA de Lyon n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que le tribunal pouvait, comme il l'a fait, prendre une ordonnance de l'article R. 222-1.

Le juge peut donc opposer par ordonnance l'irrecevabilité des requêtes prématurées, mais il n'y est évidemment pas tenu. A notre sens, et ce n'est là que l'expression d'une préférence, le juge devrait en principe, en présence d'une requête dont il constate le caractère prématuré, attendre au lieu de rendre une ordonnance d'irrecevabilité. En effet, la décision administrative finira par intervenir et il est fort probable que le requérant revienne devant le juge, cette fois avec la décision administrative attaquée². Personne n'y a vraiment gagné avec une ordonnance de rejet.

Mais si nous ne vous invitons pas à imposer au juge d'attendre, c'est qu'il peut exister de bonnes raisons de rejeter les requêtes prématurées (l'effet statistique n'en étant pas une), et il nous semble opportun de laisser au juge le choix entre attendre la régularisation et rejeter immédiatement.

En particulier, on ne peut exclure, du moins dans certains domaines, que l'administration accueille la demande dont elle a été saisie. Si elle l'accueille en totalité, il n'y a plus de litige car il n'y a en fait jamais eu et la juridiction a donc été sollicitée pour rien, si ce n'est pour finir par prendre acte d'un désistement s'il arrive ou par constater, après vérification, un non-lieu. Si l'administration accueille en partie la demande, alors le périmètre exact du litige n'est plus le même, les moyens soulevés ne sont peut-être plus tous pertinents, tandis d'autres pourraient être soulevés et la nécessaire clarté du débat contentieux s'en trouve donc affectée. Le juge peut légitimement vouloir se dispenser de ces désagréments et y parer en recourant

¹ Lorsque le juge ne sait pas si une décision existe ou va exister, parce que les pièces du dossier ne comportent aucune information, la juridiction doit inviter le requérant à régulariser sa demande, en produisant la décision attaquée ou la preuve de la réclamation préalable, et si le requérant ne régularise pas dans le délai imparti, sa requête peut être rejetée pour irrecevabilité en application de l'article R. 222-1 (19 juillet 2023, V..., n° 463520, B). La question de savoir si, dans ce cas, le juge peut, s'il apprend que la décision n'est pas encore née, rejeter la requête pour irrecevabilité ne nous semble pas tranchée.

² Il n'y a pas d'autorité de la chose jugée opposable (en matière indemnitaire, v. 18 juin 1986, n° 49813, Mme K..., Rec. p. 166 ; en matière fiscale : 6 décembre 2013, M. MM..., n° 345032, Rec. T. pp. 546-548-782).

aux ordonnances de rejet des requêtes prématurées, ce que l'article R. 222-1 du code lui permet.

Egalement, on peut aussi avoir le sentiment que des requêtes sont prématurément introduites, à dessein, alors que la demande est en cours d'examen par l'administration, avec l'objectif de montrer à l'autorité saisie que la démarche est déterminée et que le risque contentieux n'est pas seulement potentiel mais tout à fait réel, parce que déjà réalisé. Ce qui revient à exercer une forme de « pression » sur l'administration. Nous pouvons nous tromper, mais c'est l'impression que donne la requête prématurée du présent litige. Le juge peut vouloir ne pas cautionner cette manière de faire, et y parer en opposant, en opportunité, une irrecevabilité manifeste dès l'enregistrement de la requête prématurée. Il n'y a pas de raisons de brider ce choix du juge.

Compte-tenu de ces motifs de droit et ces considérations d'opportunité, nous vous invitons donc à valider l'arrêt de la cour.

PCMNC : rejet et frais d'instance au bénéfice de la commune de Moirans (3 000 euros).