

N° anonymat :

SESSION : 2019

ÉPREUVE : Dissertation portant sur un sujet de droit public

N° 763

Nombre total d'intercalaires : 2
(Ne pas compter cette copie)

Note sur 20 :

" L'erreur en droit public "

Coefficient :

Note définitive :

La loi du 10 août 2018 pour "un Etat au service d'une société de confiance" institue plusieurs mesures sur faisant la protection des droits des administrés. Certaines de ces innovations y œuvrent en réduisant les risques pour les administrés de commettre des erreurs ou en atténuant les conséquences de telles erreurs. C'est le cas des dispositions présentées métriquement sous l'appellation du "droit à l'erreur" et qui prévoient la possibilité pour les administrés, à certaines conditions, de régulariser des erreurs commises de bonne foi et d'échapper ainsi à d'éventuelles sanctions administratives.

L'erreur porte naturellement une connotation péjorative, c'est le caractère de ce qui est faux. L'erreur s'associe à la faute, voire la négligence et s'oppose dès lors à la vérité, la régularité, la conformité. Il faut toutefois limiter l'étendue de la notion d'erreur qui suppose une bonne foi et s'oppose sur ce point à la fraude. L'auteur de l'erreur n'agit pas délibérément, ce qui n'empêche pas de rapprocher erreur et manquement, cette dernière notion prenant un sens particulier dans les diverses branches de droit public. Le droit public rassemble les règles s'appliquant aux actes, activités, biens et personnes qui interagissent avec une personne publique ou une personne privée chargée d'une mission de service public ou détenant des prérogatives de puissance publique. Toute erreur intervenant

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Ne rien inscrire dans cet emplacement

dans l'exercice d'une mission de service public ou dans l'usage de prérogatives de puissance publique se réfèrent sur la situation juridique d'une personne ou d'un bien. L'erreur peut générer une illégalité si il est contrevenu à des dispositions légales, réglementaires ou contractuelles, mais ce n'est pas toujours le cas. Il s'agit donc de diminuer, autant que possible, les occurrences de ces erreurs puisque l'illégalité génère une instabilité juridique, elle-même néfaste pour la sécurité juridique.

Le traitement des conséquences de l'erreur passera nécessairement par l'analyse de ses causes et de ses facteurs : qui génère des erreurs en droit public, sont-ce des personnes publiques ou privées, des personnes physiques ou morales ? Comment ces erreurs surviennent-elles et quelles en sont les conséquences ? (I)
L'analyse de ces causes, facteurs et conséquences permettra, dans un second temps, d'identifier les remèdes à ces différentes sources et symptômes des erreurs en droit public qui concourent au renforcement de la sécurité juridique et des droits subjectifs (II)

I. La multiplication des facteurs d'erreur de la part des administrés comme de l'administration représente une menace pour la sécurité juridique et les droits subjectifs.

les erreurs sont le fait, tant de administrés que de l'administration

pour des raisons qui sont toutefois propres à chaque cas et qui engendrent des conséquences variées.

A) L'administration est confrontée à une exigence croissante de légalité et à une juridictionnalisation accrue de ses actes et activités, ce qui représente un certain danger pour la sécurité juridique.

① Le volume des normes à respecter, de même que leur origine complexifie le travail d'édition des normes en multipliant les possibilités d'erreurs et ainsi d'illegalités. L'inflation normative est en effet un phénomène identifié par le pouvoir public et la société civile. En droit interne, bien que le nombre de lois (environ une centaine par an) et de décrets (plus d'un million par an) publiés chaque année n'augmente pas significativement, leur volume est bien plus important que par le passé. La longueur du journal officiel en témoigne incontestablement. Toutes ces dispositions sont autant de règles que "nul n'est censé ignorer" et a fortiori l'administration l'est devenue (personnel public et personnes morales chargées d'une mission de service public). De même, les règlements, directives et décisions européennes, qui appartiennent à l'ordre juridique de l'Union européenne, intégrés à l'ordre juridique français, génèrent des obligations au nom des principes de primauté (CJCE 1964, Costa c/ ENEL) et d'applicabilité directe (CJCE 1978, Simmenthal), participant à cette exigence croissante de légalité. Le droit international produit également des effets directs par les stipulations d'accords ou traités créant des droits directement applicables et n'ayant pas pour objet exclusif de régler les relations entre États (CE, 2012, GISTI).

② L'exigence de légalité et les risques d'erreurs qui en découlent s'accroissent également du fait de la juridictionnalisation accrue des actes de l'administration. Le juge administratif accepte de connaître de plus en plus d'actes et d'activités de l'administration au sens du droit au recours effectif protégé par l'article 13 de la Convention européenne des droits de

L'homme. Ainsi le champ des mesures d'ordre intérieure se rétrécit (CE 1995 Hordain et Mami, CE 1992 Kharouaa), le juge administratif examine la légalité de certains actes des assemblées parlementaires (CE 1999 Président de l'Assemblée nationale) et même d'actes de droit simple (CE 2016 Fairvesta et NC Numérique). En juin 2016 dans un arrêt "M.C.", le Conseil d'Etat a reconnu l'existence d'un préjudice pour rupture d'égalité devant les charges publiques du fait d'un acte de gouvernement si bien que seule des opérations militaires semblent demeurer injusticiales.

③ L'exigence croissante de légalité appliquée à la juridictionnalisation accrue des actes et activités de l'administration a d'importants répercussions contentieuses comme pré-contentieuses. D'une part l'administration peut réaliser ses erreurs, en prenant connaissance d'une jurisprudence ou en étant alerté par un administré. Si il décide de retirer ou d'abroger un acte administratif elle devra respecter un délai de quatre mois et ne s'exécute qu'en cas d'illegalité sauf en présence d'un acte non créateur de droit qu'il s'agit d'abroger en cas de méconnaissance du droit de l'Union européenne. Malgré ces escadrement ces possibilités de disposition de l'acte administratif comportent quelques menaces pour la stabilité des situations juridiques subjectives et du droit objectif. D'autre part, en cas de contentieux devant la juridiction administrative, les effets d'une éventuelle annulation sont rétroactifs, ce qui pose des inquiétudes semblables.

L'administration n'est par ailleurs pas seule confrontée aux risques d'erreurs juridiques.

B) Les administrés sont en proie à une complexification accrue du droit public au détriment parfois de la garantie de leurs droits subjectifs.

④ La complexification du droit est un obstacle redoutable à la clarté et l'accessibilité du droit, deux objectifs à valeur constitutionnelle identifiés par le Conseil constitutionnel. La multiplication des bases légales, des hypothèses de dérogations

Ne rien inscrire dans cet emplacement

au droit commun vise légitimement à épouser la diversité des situations juridiques et des objectifs politiques définis. Le langage juridique étant toutefois assez technique et l'accès aux normes, indirect, voire difficile à trouver, cette complexité du droit finit par nuire aux administrés qui, à défaut de connaître leurs droits, sont privés de prestations - par exemple, le taux de recours aux aides sociales par ceux y étant éligibles est ainsi estimé à seulement 50%. - ou commettent des erreurs dans leurs demandes et déclarations auprès de l'administration en considérant par exemple n'être pas éligible au RSA en raison de leur situation de travail alors qu'ils pourraient percevoir une prime d'activité. Cette complexité du droit crée parfois des situations davantage regrettables lorsque un administré ne parvient pas, par erreur ou incompréhension, à détecter une erreur que l'administration a faite à son égard. L'exemple des avis d'imposition que le pouvoir exécutif français a récemment invité les Français à vérifier pour détecter des erreurs présentes dans environ "un cas sur dix" est, à ce titre, assez alarmant.

② Ce risque accru d'erreurs de la part de l'administré mérite attention d'autant plus qu'il s'accompagne d'un développement important des polices administratives spéciales et des régimes de sanctions administratives. La tendance actuelle est en effet à la substitution de certaines sanctions pénales par des sanctions administratives et au cumul des deux types de sanctions - ce que le principe "non bis in idem" ne proscrivait pas. Bien que des garanties soient posées par l'intervention obligatoire du législateur, l'interdiction des sanctions administratives privatives de liberté et l'exigence de respect du principe du contradictoire et des droits de la défense, ce développement des sanctions administratives est néanmoins

moins protecteurs de droits subjectifs des personnes visées des lors que la sanction (souvent pécuniaire) est directement exigible selon le principe du privilège du préalable. Ainsi, l'employeur (privé) recevant de la part de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) la notification de l'exigence de paiement de la contribution spéciale forfaitaire doit payer la somme dans les délais indiqués sans qu'un juge ne se soit prononcé, au préalable, sur la qualification de l'infraction consistant à employer une personne étrangère démunie d'autorisation de travail. L'erreur qu'il a commise lui est donc d'autant plus dommageable que le contrôle contentieux ne se fera qu'à posteriori.

Ces différents facteurs d'erreur et d'illegalités ainsi que leurs conséquences font toute fois l'objet de mesures de parades.

II - L'urgence de remédier aux risques et conséquences des erreurs de l'administration et des administrés participe au renforcement de la sécurité juridique et des droits subjectifs

Ces remèdes visent autant le droit "objectif" (A) que le droit individuel (B) menacé par des risques d'erreur intemporels (voir supra).

A) L'administration et les juridictions administratives développent et appliquent des techniques destinées à éviter ou amoindrir le effet contentieux des illegalités

① Les administrations émettent un nombre important de règles "para-normatives" afin d'interpréter le droit (les circulaires), d'orienter son application (les recommandations)

d'invoquer à certains comportements (droit souple) ou encore de définir des règles de fonctionnement et d'organisation internes à leurs propres services (la mesure d'ordre intérieur).

Ce réseau para-normatif contribue à diminuer les risques d'erreurs commises par l'administration.

② Lorsque ces erreurs ont toutefois été commises, l'administré peut mettre en œuvre quelques techniques de règlement pré-contentieuses de litiges afin d'atténuer les conséquences de ces erreurs dans un intérêt partagé avec celui de son interlocuteur qui y verra une solution plus rapide et plus souple.

Il s'agit d'une part de la technique des recours administratifs préalable par lesquels il est offert à l'administration la possibilité de corriger ces erreurs, le cas échéant, et à moindre d'arrangements. Les modes non-judiciaires de règlement de litiges se sont, d'autre part, développés au premier plan desquels la médiation administrative, renouée par la loi du 18 novembre 2016, qui fait l'objet d'un chapitre nouveau au code de justice administrative. La médiation administrative est en effet à la disposition de l'administration même avant toute procédure contentieuse (article L. 213-1 et suivant du CJA).

La transaction est un autre mode alternatif de règlement non-judiciaire des litiges à la disposition de l'administration.

③ Les juridictions administratives mettent en œuvre, parallèlement, diverses techniques contentieuses, la plupart introduites par le Conseil d'État, juridiction suprême, afin d'atténuer les conséquences des erreurs de droit, de fait ou de procédure commises par l'administration lorsqu'il apparaît que l'annulation constituerait une sanction disproportionnée à l'illégalité en question. Dès 1968, le Conseil d'État a ainsi procédé à la technique de neutralisation du motif illégal et surabondant d'un acte administratif (arrêt dame Perrot). Cette illégalité effacée, l'acte redevient alors légal et ses effets juridiques en sont sécurisés. En 2013, le Conseil d'État a mis en œuvre

la technique de la substitution de base légale (arrêt El Bahi) lorsqu'il apparaît que l'acte attaqué aurait pu être légalement pris sur la base d'un autre texte que celui, illégalement visé, que ce texte lui aurait alors conféré un pouvoir d'appréciation identique sans priver rétroactivement l'administré de garanties prévues par ce texte et non accomplies. L'arrêt "Haltal" de 2006 a suivi avec la technique voisine de substitution de motif qui permet, à la demande de l'administration de remplacer un motif erroné par un autre fondé si celui-ci est de nature à justifier l'acte, qu'il repose sur des faits existants à la date de l'acte attaqué et ne prive le destinataire d'aucune garantie. Le Conseil d'Etat a également admis de moduler les effets dans le temps de annulation contentieuse (CE, 2006, Ass. ACI) atténuant ainsi les conséquences "excessives" d'une erreur de l'administration sur la sécurité juridique. Il faut également mentionner l'important arrêt "Donthony" de 2011 par lequel le Conseil d'Etat relativise les conséquences des vices de procédures "non substantiels" sur le sort des actes déférés à la censure du juge administratif.

Des remèdes sont également apparus pour éviter les erreurs des administrés et atténuer leurs effets

B) Le droit positif traverse depuis plusieurs années une évolution favorable aux droits des administrés à travers l'ambiguïté et la relativisation d'erreurs éventuelles

① Un effort législatif, réglementaire mais également constitutionnel est à constater s'agissant du droit des administrés à l'information, comme corollaire au principe de participation, certes, mais par la même occasion un droit d'information favorable à la réduction des erreurs et à l'intelligibilité du droit. La loi Barnier du 2 février 1995 consacre un droit à l'information dans le domaine de l'environnement, droit énoncé à l'article

L. 110-1 du code de l'environnement et repris par la charte de l'environnement de 2005 annexée au préambule de la Constitution. Les lois du 17 juillet 1978 et 11 juillet 1979 relatives à l'accès aux documents administratifs et à la motivation des actes administratifs participent aussi à cette meilleure information des administrés.

② La loi du 10 août 2018, quarante ans plus tard, fait progresser davantage les droits subjectifs des administrés. Plusieurs mesures commenceront, une fois adoptés les décrets d'application, à prévenir les erreurs commises par les administrés. Ceux-ci auront ainsi la possibilité d'exiger un contrôle de leur situation et d'obtenir le cas échéant un certificat de ce contrôle attestant de leur respect des règles applicables. Il est créé une action en appréciation de la légalité externe de certains actes non réglementaires dans les domaines des déclarations d'utilité publique et des autorisations de santé qui aura pour effet, après un contrôle d'office par le juge de tous les moyens de légalité externe, de former la possibilité aux administrés d'invoquer de manière opposée des vices de légalité déjà écartés et de permettre à l'administration de régulariser ses erreurs éventuelles. Les administrés pourront également grâce à la loi du 10 août 2018 opposer à l'administration son interprétation des lois et règlements telle qu'énoncée dans l'ensemble de actes "para normatifs" (circulaires, notes, etc.) et prouver ainsi qu'ils n'ont pas commis d'erreurs en s'y rapportant. Enfin un droit à la régularisation est ouvert aux administrés dès lors que la fraude ne peut être établie par l'administration, et que l'erreur n'est pas répétitive. Ce "droit à l'erreur" promet une évolution de nombreux des refus de remise d'aide sociale, notamment, nettement favorable aux droits subjectifs des administrés.

Ces divers remèdes, d'origine législative, réglementaire ou
jurisprudentielle réduisent ainsi la survenance de erreurs de
l'administration comme de l'administré et en atténuant les
effets déstabilisants sur la sécurité juridique et les droits
subjectifs de administrés.

L'erreur en droit public connaît ainsi de sources multiples
qu'il convient encore aujourd'hui d'analyser afin d'améliorer
constamment leur prévention et d'atténuer leurs conséquences
sur la sécurité juridique et les droits subjectifs.

La loi du 10 août 2018 envoie par ailleurs un signal positif
en mettant à la charge de l'administré la preuve de
conscience frauduleuse de "l'erreur" commise par l'administré
qui sera donc présumé de bonne foi et responsable seulement
d'une "erreur".