

N° anonymat :

SESSION : 2020

N° 621

ÉPREUVE : Dissertation

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

2

Note sur 20 :

Le temps en contentieux administratif

Coefficient :

Note définitive :

Au printemps 2019, le Conseil d'Etat a refusé d'étendre sa jurisprudence "Gabaj" concernant l'expiration des délais de recours, au contentieux indemnitaire, au motif que, dans celui-ci, la temporalité du droit au recours est déjà concédée par des règles de prescription. Une telle décision met en exergue l'une des problématiques posées par le temps en contentieux administratif.

Selon le philosophe et physicien Etienne Klein, l'une des difficultés pour établir la définition du temps est que celle-ci fait inévitablement appel à des considérations (telles que celles ayant trait à la mesure du temps) qui renvoient elles-mêmes à la notion à définir. Au prix d'un tel raisonnement cyclique, il s'agit d'appréhender le temps comme le phénomène d'écoulement des différentes durées que le juge peut être amené à prendre en compte. En outre, la restriction au contentieux administratif conduit à ne tenir compte de ce phénomène que du point de vue de la procédure contentieuse. Cela exclut d'une part l'incidence du temps sur l'action administrative, notamment la problématique de ses retards (CE 1964 Dame Vonne Renaud), celle de la naissance de décisions en raison de l'écoulement du temps ou encore celle qui encadre temporairement les procédures de retrait et d'abrogation. Cela exclut également l'influence du temps sur la procédure

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Ne rien inscrire dans cet emplacement

administrative non contentieuse.

D'un point de vue historique, la problématique du temps n'est pas étrangère au contentieux administratif : les différentes réformes, touchant au Conseil d'Etat, à la création des tribunaux administratifs ou encore la loi du 31 décembre 1987 créant notamment les cours administratives d'appel ont restructuré la juridiction administrative avec des finalités visant souvent l'accélération des procédures contentieuses. L'influence du droit supra-national, et tout particulièrement celui de la jurisprudence européenne a par ailleurs conduit à appréhender le temps non plus seulement d'un point de vue organisationnel, mais également comme une donnée à l'origine de garanties pour le justiciable.

La question du temps vient s'ajouter à d'autres enjeux pris en compte en contentieux administratif, qu'il rejoignent ou peut sembler concurrencer. L'objectif de célérité peut ainsi être perçu comme un risque pour l'objectif de qualité des décisions de justice. Au contraire, la célérité s'accorde parfaitement avec l'idée d'une justice plus effective et plus attentive aux conséquences concrètes qu'elle produit sur les administrés.

Aussi le temps est-il une donnée à part entière qui colore l'office du juge en influençant l'existence mais aussi l'exercice de ses pouvoirs et devoirs. Appréhendé à l'aune de l'objectif de bonne administration de la justice, il est à la fois un outil au service d'une instruction plus efficace et un point d'ancrage pour une résolution des litiges plus satisfaisante.

Le temps est un phénomène qui contraint le juge mais également

l'instrument qu'il peut employer dans un souci de bonne administration de la justice (I). Il est par ailleurs devenu un élément d'ancrage dans lequel s'inscrit l'office du juge, en conciliation avec d'autres enjeux commandant cet office (II).

### I. Le temps, contrainte et outil d'une procédure plus efficace

L'écoulement des durées peut à la fois constituer une contrainte pour l'office du juge (A), autant qu'un instrument qu'il peut manier afin de maîtriser efficacement l'instruction (B).

#### A. Le juge administratif contraint par le temps

Le temps comme succession de durées constitue une limite à l'office du juge : ce dernier est ainsi contraint de respecter des objectifs temporels imposés dans un souci d'efficacité de la justice.

Il s'agit tout d'abord de délais fixés par différents textes dans des contentieux spéciaux où la célérité s'impose au regard de la situation du requérant. Le contentieux des étrangers se compose ainsi de différents délais (72 heures, 1 mois...) imposant au juge de statuer rapidement. Il en va de même en matière de référés d'urgence où le juge peut être contraint de se prononcer en seulement 48 heures (en référé libéré, article L521-2 Code de justice administrative). Enfin, lorsque le juge ne respecte pas certains délais, il peut être déclassé au profit d'une autre juridiction de l'ordre administratif : c'est le cas en contentieux électoral ou dans le cadre des recours formés contre les plans de sauvegarde de l'emploi.

Plus récemment, s'est imposée une nouvelle contrainte temporelle applicable à l'ensemble du contentieux administratif : celle du délai raisonnable. Issue du droit européen (CEDH 2000 Kudla c. Pologne), elle a été intégrée au contentieux administratif (CE 2002 Magiera) afin de réparer les préjudices nés de la longueur excessive des procédures, appréciée en tenant compte de la phase administrative (CE 2006 SARL Potchou). Si l'indemnisation du justiciable lésé par

L'écoulement du temps est facilité par l'existence d'une présomption de préjudice moral (CE 2007 Blin), le juge adopte toutefois une approche du dépassement du délai raisonnable particulièrement pragmatique. Tenant compte des difficultés de l'affaire mais aussi du comportement du requérant, il ne s'en tient pas à une analyse purement objective de l'écoulement du temps mais fait preuve au contraire d'une démarche très concrète. De ce point de vue, le temps n'est pas une contrainte imposée trop strictement et aveuglément mais bien une limite réaliste dans le seul but de garantir un accès effectif au juge.

Enfin, une dernière contrainte provient non plus des mécanismes incitant à la célérité de la procédure mais de ceux qui, justement, font celle-ci à s'interrompre. Il s'agit des dispositifs prévoyant un sursis à statuer dans le cadre de la procédure de question prioritaire de constitutionnalité ou encore dans celles des questions préjudicielles adressées au juge judiciaire (Septfonds, 1972) ou au juge européen (CJCE 1982 CilFIT). A cette occasion, le temps de l'instance est figé, la suspension ne prenant fin qu'avec la réponse sollicitée par le juge.

Le temps n'est donc imposé comme contrainte qu'à fin de satisfaire des exigences d'effectivité, voire de qualité (grâce aux réponses aux questions préjudicielles) indispensables à une bonne administration de la justice.

## B. Le temps comme instrument de maîtrise du rythme de l'instance

Le juge administratif dispose de plusieurs outils qui lui permettent de dicter le rythme de l'instance, d'en maîtriser la temporalité dans un souci de rendre la procédure plus efficace.

Il s'agit en premier lieu de pouvoirs d'organisation de l'instance et de ses différentes étapes. De ce point de vue, le décret JADE de 2016 a notamment créé les calendriers prévisionnels. Le juge n'hésite pas à bouleverser les calendriers d'audience lorsque la situation impose une célérité particulière : ce fut le cas de

Ne rien inscrire dans cet emplacement

L'affaire Canal en 1962, inscrite après seulement trois mois, ou en core de l'affaire "En Marche!" en 2017, concernant les élections législatives imminentes, au moment de l'enregistrement de la requête.

Le juge peut également accélérer le rythme de l'instruction, en faisant une demande quant au maintien des conclusions ou encore une demande de mémoire récapitulatif afin d'inciter les échanges contradictoires à s'accélérer, sous peine de désistement. De même, il est désormais possible pour le juge de procéder à une clôture de l'instruction à effet immédiat ou différé : il exerce ainsi la maîtrise du rythme du contradictoire. En ce qui concerne la clôture de l'instruction, les effets du temps tel qu'instrumentalisé par le juge sont tempérés par la possibilité, initialement jurisprudentielle (CE 2002 Lemiau; CE 2004 Laroms) désormais prévue par le code de justice administrative, de produire une note en délibéré. Ces mécanismes s'ajoutent à ceux, prévus par le code, de désistement d'office du fait de l'absence de production d'un mémoire complémentaire : cette conséquence découle automatiquement du passage du temps (délai de trois mois) devant le Conseil d'Etat. La sévérité de l'interprétation de la notion de mémoire complémentaire a donné lieu à une condamnation de la France (CEPH 2009 Guillard c. France).

Enfin, le temps peut avoir une conséquence plus radicale, que le juge ne maîtrise pas mais qui s'impose aux justiciables : il s'agit du mécanisme de forclusion. L'écoulement du temps conduit à l'expiration du délai de recours, rendant la requête irrecevable. Les exigences conduisant à la fermeture du quinquennal au regard de facteurs temporels ont été renforcées par la jurisprudence "Gabaj" du 31 mai 2016 et son extension aux Recours formés contre les actes exécutifs, les décisions implicites ou encore en contentieux de l'urbanisme. Par ailleurs, le juge a limité dans le temps la possibilité d'invoquer des vices de

procédure à l'encontre des décisions réglementaires (CE 2018 CFDT Finances), limite qui existe par ailleurs au terme d'un délai de six mois en vertu du code de l'urbanisme pour les litiges formés contre des documents d'urbanisme. La mise en place de ces mécanismes de fermeture en raison de l'écoulement du temps rappelle que ce dernier est également une donnée de la sécurité juridique qui fait obstacle à l'ouverture d'un contentieux.

Aussi le temps, maîtrisé par le juge, s'impose-t-il aux parties afin de réguler l'accès à son prétoire, dans un souci de sécurité juridique, mais aussi afin de cadrer l'instance et rendre le contradictoire plus efficace. Il est également devenu une donnée centrale pour l'office du juge.

## II. Un élément d'ancrage de l'office du juge.

L'office du juge s'inscrit dans le temps, c'est-à-dire qu'il l'incorpore comme une donnée fondamentale des pouvoirs et devoirs du juge (A). Cependant, le temps n'éclipse pas d'autres facteurs qui sont pris en compte par le juge dans un esprit de conciliation (B).

### A. Le temps comme donnée centrale de l'office du juge

La prise en compte du temps est désormais déterminante pour le juge et emporte des conséquences sur son office.

En premier lieu, le temps s'est évidemment imposé avec la notion d'urgence, portée par la mise en place des référés de la loi de 2000. Si peu de temps auparavant l'impossibilité du juge à user de pouvoirs adaptés pour faire face à l'urgence avait été perçue comme une faiblesse criante du contentieux administratif (Tc. 1997 Préfet de police), le législateur

y a remédié. La mise en place de ces procédures permet au juge de statuer, compte tenu du temps particulière qu'est l'urgence, avec des procédures répondant aux spécificités de la situation temporelle. Le temps justifie alors l'adaptation du contentieux administratif: adaptation quant au principe de la collégialité, à celui du contradictoire... Plus encore, le temps nécessite une métamorphose de l'action du juge: celle-ci en matière de Référé, ne s'inscrit que dans un cadre provisoire, c'est-à-dire dans des limites temporelles finies. Cela justifie que le juge puisse revenir, même d'office, sur les mesures ordonnées (article L521-4 code de justice administrative). Le juge peut être ainsi conduit à enjoindre à la délivrance d'un permis de construire qui n'est que provisoire (CE 2016 Commune de Bordeaux). Le référé-liberté, en raison du constat d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, peut cependant donner lieu à des mesures à caractère définitif (CE 2001 Sacy; CE 2009 Ville de Lyon pour la convocation d'un conseil municipal; CE 2013 SFOIP pour la mise en place d'un régime de familles personnalisé pour des diétistes). Cependant, même dans ce cas, le temps agit aussi puisque c'est lui qui impose de prendre de telles mesures: celles-ci sont adaptées à l'urgence. L'urgence d'ailleurs, perd la dimension objective qu'elle peut avoir dans le langage courant et s'apprécie plus strictement en matière de référé-liberté qu'en matière de référé-suspension (voir récemment CE 2017 Sida Mama Foumi). De ce point de vue, l'office du juge, qui dépend du facteur temporel, influence la façon dont il apprécie ce facteur. Des présomptions d'urgence ont par ailleurs été reconnues (CE 2001 Amiens en droit de étrangers; CE 2015 Pannier-Jand en matière d'assignation à résidence).

L'urgence n'est pas le seul cadre temporel que connaît le juge administratif. Il peut en effet être observé que ce dernier a été conduit à élargir le cadre dans lequel s'inscrit

son office pour tenir compte des effets de sa décision au-delà du seul temps de l'instance. Cette sensibilité du juge à l'égard des conséquences temporelles de ses décisions se trouvent en dehors de l'application de tout texte (CE 2001 Vassilikisti; CE 2001 Titrean) mais a surtout été encouragée par les réformes portant sur l'exécution des décisions de justice (loi du 16 juillet 1980; loi du 8 février 1995). C'est ainsi que la possibilité pour le juge de prononcer des injonctions a priori le conduit à se transposer hors du cadre temporel de l'instance, afin d'appréhender l'incidence future de ses décisions. De même, le pouvoir d'astreinte et les procédures d'exécution (articles L. 911-4 et suivant CIA) invitent le juge à se saisir de la problématique de l'effectivité dans le temps de ses décisions. Par ailleurs, les procédures du référé constat et du référé-provision se rapportent également à un souci de saisir l'avenir, en le ménageant.

Le temps est donc bien une donnée centrale, par laquelle le juge est amené à adopter un office plus réceptif aux situations de fait des justiciables, mais aussi à s'extraire de la temporalité de l'instance pour adopter un cadre plus large - gage d'efficacité de ses décisions mais aussi de garanties pour les justiciables. Le temps conduit ainsi à une certaine conciliation du contentieux administratif.

### B. La conciliation de la logique temporelle avec d'autres impératifs

Si la célérité du contentieux administratif permet un règlement des litiges plus efficaces, cela ne saurait impliquer des concessions trop importantes, au regard notamment de la qualité des décisions rendues. C'est ainsi que le temps ne peut s'imposer comme donnée exclusive du contentieux administratif et doit nécessairement être concilié avec le



principe de légalité.

De ce point de vue, le juge a su adapter son office en référé afin d'admettre que la procédure accélérée ne faisait pas obstacle à un contrôle de conventionnalité au regard du droit de l'Union européenne (CE 2010 Diakité) pas plus qu'à un contrôle par rapport à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CE 2014 Lambert, CE 2016 Gonzalez Gomez, procédant d'ailleurs à un contrôle particulièrement fin malgré le référé-libéré puisque "in concreto"). En outre, après quelques hésitations nées notamment des réticences du juge judiciaire, il a été jugé que la poursuite impérieuse au juge de survoir à statuer pour la transmission d'une question préjudicielle n'était pas incompatible avec la célérité commandée par le droit de l'Union pour poser une question préjudicielle (CE 2010 Jeux de hasard et jeux en ligne). Les deux temporalités de ces procédures, qui auraient pu s'opposer, ont été conciliées, de sorte que de temps n'a pas été un obstacle au dialogue des juges.

Enfin, le juge fait preuve d'un certain constructivisme favorable à cette conciliation entre le temps et le respect de la légalité. Il a par exemple décidé de prononcer des mesures conservatoires avant de statuer définitivement en référé-libéré, dans une affaire où était en cause le droit à la vie (CE 2014 Lambert). Cet exemple illustre parfaitement le pragmatisme d'un juge qui, même face à une situation d'extrême urgence, sait trouver les solutions permettant de trouver le temps nécessaire à une solution satisfaisante (dans l'affaire Lambert il s'agissait notamment de pouvoir interroger des experts et des parlementaires sur la question de la fin de vie).

Ne rien inscrire dans cet emplacement

\*

\*

\*

L'étude des rapports du contentieux au temps montre ainsi que, si le second a profondément modifié le dernier, cette évolution s'est produite de manière pacifiée, en vue de garantir des objectifs qui renforcent la légitimité du contentieux administratif en tant que procédure efficace et saine de droit des justiciables.

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Ne rien inscrire dans cet emplacement