

N° anonymat :

N° 433

SESSION : 2020

ÉPREUVE : Questions appelant une réponse courte

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 —

L'instruction d'un litige désigne le moment situé entre l'enregistrement d'une requête et son jugement. Celle-ci est principalement organisée par le Livre VI du Code de justice administrative. Si certains litiges peuvent être dispensés d'instruction, notamment lorsque la solution à apporter est d'ores-et-déjà établie, le juge dispose de différentes mesures pour instruire.

Il dispose de la possibilité d'ordonner une visite, sur demande du requérant ou d'office. Cela lui permet de prendre connaissance de données matérielles sur un lieu donné. La visite est organisée de manière contradictoire, les parties sont présentes et procès-verbal en est dressé.

Il peut diligenter une enquête, que ce soit à la barre ou en formation d'instruction. Cela lui permet par exemple d'entendre des témoins. Il peut ordonner une expertise. Cette mesure peut d'ailleurs être ordonnée en référé (article R. 532-4 du CJA). Un expert est alors nommé, celui-ci rédige un rapport remis au contradictoire.

Le décret du 22 juillet 2010 a introduit une innovation dans la palette de mesures à disposition du juge administratif : l'amicus curiae. Cette procédure permet à la formation d'instruction de demander à toute personne son avis sur une question donnée, par écrit ou par oral. Elle a été mise en œuvre dans des affaires délicates (Conseil d'Etat, Kamdjane de Boko Paiva, 2011; Conseil d'Etat, Lohy, Mme Lambert).

Ces mesures ne sont toutefois pas fréquemment

mesures en cause. Le juge administratif se contente le plus souvent de solliciter des parties la production de pièces, notamment pour établir des faits allégués. Il met alors en œuvre des pouvoirs généraux d'instruction tels que prévus par l'arrêt du Conseil d'Etat, Couezel du Meril, de 1936 et précisés notamment par l'arrêt Cordière du Conseil d'Etat de 2012 et Perreux de 2009.

A cet égard, le juge est en droit de solliciter des parties tout élément nécessaire à la résolution des litiges et lui permettant d'établir sa conviction. Certaines dispositions spéciales prévoient avec précision ces modalités : par exemple les recours dirigés contre les obligations de quitter le territoire devant être jugés en 6 semaines ou en 96h après expressément, aux termes des dispositions du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; la possibilité au magistrat désigné de solliciter de l'administration la production de l'ensemble des actes administratifs du requérant sur la base duquel les décisions litigieuses ont été prises.

Le juge tire les conséquences d'un refus de transmission de certaines pièces et plus généralement de la non-exécution d'une mesure d'instruction (Conseil d'Etat, Barel, 1954).

Dans tous les cas, il appartient au juge d'apprécier les éléments versés au dossier à l'issue de mesures d'instruction. Il n'est pas tenu par la qualification juridique des faits qui peut en résulter. Il apprécie la véracité des faits tels qu'ils en ressortent. Les résultats de mesures doivent toujours être soumis au contradictoire si le juge entend s'y référer pour prendre sa décision.

2 - La preuve devant le juge administratif

La preuve désigne les éléments qu'une partie à un litige est en mesure d'apporter pour corroborer ses dires et allégations. Devant le juge administratif, le régime de la preuve est qualifié généralement d'objectif, dans la mesure où celle-ci ne pèse normalement pas davantage sur une partie que sur l'autre. Chaque partie est tenue d'apporter ce qu'elle est en mesure d'apporter et le juge ne saurait attendre de l'une d'elles de prouver des éléments que seule l'autre partie est à même d'établir. C'est ce qui a rappelé, notamment en excès de pouvoir, avec vigueur l'arrêt *Lordière du Conseil d'Etat de 2012*.

Certains litiges connaissent des régimes de preuve particuliers. Il en va ainsi, notamment du contentieux fiscal, plus contentieux objectif, où la charge de la preuve pèse en général sur l'une des parties (*Conseil d'Etat, 2003, Entreprises de béton*). Par exemple, lorsqu'est mis en oeuvre un régime de taxation d'office, la charge de la preuve pèse sur le contribuable qui conteste son rétablissement d'imposition.

Les parties sont en mesure d'apporter tous types de preuve, à cet égard la procédure administrative est peu formelle. A moins que la défense allégué qu'une pièce est frauduleuse, ce qui implique le suivi de procédures particulières si le juge entend utiliser celle-ci pour résoudre le litige.

Le juge apprécie en toute indépendance et impartialité la preuve et son apport au contentieux. Certains contentieux donnent lieu à des limites : par exemple, en contentieux de la fonction publique, en regard au lien spécial qui unit un fonctionnaire à la personne publique employeur, les pièces produites par l'administration doivent avoir été rassemblées avec loyauté (Conseil d'Etat, 2014, 6ème).

Le contentieux administratif étant intrinsèquement inégalitaire, certains mécanismes permettent de faciliter l'administration de la preuve. De manière générale, le CEA, en son article R. 612-6, prévoit une procédure d'acquiescement aux faits : devant les tribunaux administratifs, l'administration défendrice qui ne produit pas de mémoire malgré une mise en demeure en ce sens, est réputée avoir acquiescé aux faits tels que présentés dans la requête. Cela ne dispense toutefois en rien le juge d'apprécier la réalité de ceux-ci.

Plus encore, un régime de preuve particulier est prévu pour des litiges où sont allégués une discrimination ou un harcèlement moral. Les arrêts Mme Perreux de 2009 et Mme Montaut de 2010 du Conseil d'Etat prévoient que face à ce type d'allégations, en regard à la difficulté d'en rapporter la preuve, il appartient au défendeur, dans le cas où les faits sont révérents et étayés, d'apporter tous les éléments permettant de démontrer que les décisions prises n'ont été prises pour des motifs étrangers à tout harcèlement ou harcèlement.

3 - Les sanctions administratives

Les sanctions administratives désignent les actes administratifs unilatéraux par lesquels une autorité administrative, en faisant usage de prérogatives de puissance publique, permet un manquement aux lois ou aux règlements.

Celles-ci se distinguent des sanctions pénales qui peuvent être prononcées par le juge répressif, des sanctions disciplinaires et des peines répressives du juge administratif (par exemple en contencieux de grande cause).

La possibilité qui existent de sanctions administratives ne va pas de soi, eu égard au principe de la répartition des pouvoirs (article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789) et les sanctions pénales ont longtemps été privilégiées (conclusion de Roumeau au Tribunal des conflits, 1902, Sté immobilière de Saint-Just). Toutefois leur existence, ancienne, a été pleinement validée par le Conseil constitutionnel (par exemple : décision DC, liberté de communication, 1986).

Il encadre toutefois cette possibilité : les sanctions doivent être adaptées et équilibrées à toute atteinte à la liberté individuelle dont le juge judiciaire est le gardien (article 66 de la Constitution du 4 octobre 1958). Ainsi, le législateur ne saurait confier à une autorité administrative, en l'occurrence la HADOPI, le pouvoir de priver une personne d'accès à internet (Conseil constitutionnel, DC, 2009, HADOPI).

Il est apparu que les sanctions administratives sont

particulièrement efficaces : elles permettent de ne pas avoir de certaines "condamnations" de la procédure pénale, de sanctionner des manquements particulièrement techniques, et semblent mieux acceptées par les personnes sanctionnées. Ainsi la procédure récente a vu leur multiplication, notamment avec le développement des autorités administratives et publiques indépendantes.

Face à ce constat, la jurisprudence a encadré plus complètement leur utilisation. D'une part, les autorités qui les prononcent doivent présenter une distinction fonctionnelle entre les fonctions de poursuite et de jugement/décision, même si elles peuvent cumuler des fonctions d'instruction et de jugement (Conseil d'Etat, 1999, Didier). Récemment le Conseil constitutionnel a pu juger que l'Agence française de lutte contre le dopage ne pouvait infliger de sanction à une personne non-licenciée, du fait de cette absence de réparation remettant en cause son impartialité (QPC Windy B, 2019). D'autre part, le juge administratif, abandonnant sa jurisprudence Le Cun (1994) a estimé qu'en principe les sanctions administratives font l'objet d'un recours de plein contentieux (Atom, 2009).

Cela permet au juge de mieux faire respecter les principes de droit pénal issus de l'article 8 de la DDH (de 1789) s'appliquant aux sanctions : rétroactivité de la loi pénale plus douce notamment. À cet égard si le respect du principe de légalité des délits est apprécié plus strictement (CE, 2001, Benkroun), la légalité des sanctions est stricte, et le principe non bis in idem donne lieu à une jurisprudence abondante (CEDH A 3 c / Norvège, 2016; CE, QIC, 2016, Alex Wet Jerome C) et à de nouvelles lois (2016).

4 - Les Établissements publics de coopération intercommunale

Les Établissements publics de coopération intercommunale (ci-après EPCI) désignent des personnes publiques regroupant des collectivités territoriales et ayant une fiscalité propre. Il permet la coopération de communes.

L'EPCI se distingue des syndicats de communes, formules anciennes de coopération, puisque ceux-ci ne financent pas des redevances et ont un objet relativement limité malgré l'existence de syndicats intercommunaux à vocation multiple.

Il existe principalement quatre types d'EPCI : les communautés de communes (moins de 50 000 habitants), les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles. Si les trois premières sont relativement anciennes et se sont multipliées depuis la loi sur l'intercommunalité de 1999 résultant des difficultés nées de l'existence de 36 000 communes et des difficultés de leur rapprochement malgré la loi Marcellin de 1974, les métropoles ont été créées par une loi du 16 décembre 2010.

Le Code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit à ce jour que l'ensemble des communes ont l'obligation d'adhérer à un EPCI. Afin d'atteindre cet objectif, une politique volontariste, mise en œuvre par

par des lois de 2010, 2013, 2014 (loi dite "MAPTAM") et 2015 (loi dite "NOTRe"), a été menée sous l'égide des préfets de région et de département. Chargés d'édicter des schémas de développement de coopération intercommunale, issus de procédures concertées avec les collectivités concernées, l'ensemble des communes ont fini par appartenir à un EPCI. Le Conseil constitutionnel avait toutefois pu juger qu'il n'était pas possible de rattacher d'office une commune à un EPCI sans au moins que le conseil municipal soit consulté (C, CFC, 2014, Commune de Thonon-les-Bains).

Devis à leurs débuts comme des organes technocratiques et peu démocratiques, leur fonctionnement a été modifié. Ainsi, les élections municipales sont aussi devenues des élections intercommunales : les citoyens désignent, par un scrutin de liste avec prime majoritaire, ceux de leurs élus qui siégeront dans l'organe délibérant de l'EPCI.

Si les EPCI revoient confier des compétences par délégation des communes y participant, leurs compétences obligatoirement transférées sont prévues par le CGCT. Elles sont particulièrement larges. Cela nourrit des craintes chez les élus locaux de se voir déposséder de compétences, et un projet de loi sera prochainement débattu pour y pallier.

Il existe un organe de coopération entre EPCI : le pôle métropolitain. Pas ailleurs certains sont transformés en collectivités à statut particulier (article 72 de la Constitution) à l'instar de la Ville de Lyon. Et les communes nouvelles, de plus en plus nombreuses, sont dispensées dans certains cas par une loi récente de 2019 d'adhérer à un

Ne rien inscrire dans cet emplacement

EPCI, ce qui était une attente forte des élus locaux.

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Ne rien inscrire dans cet emplacement