

N° anonymat :

SESSION : 2019

N° 709

ÉPREUVE : Dissertation

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

Note sur 20 :

Coefficient :

Note définitive :

L'erreur en droit public

La loi pour un Etat au service d'une société de confiance, promulguée au cours du mois d'août 2018 a consacré, en tant que l'une de ses principales mesures, le "droit à l'erreur" en faveur des citoyens. Il consiste en la possibilité offerte à l'usager, de sa propre initiative ou à la demande de l'administration, de régulariser une erreur commise de bonne foi. Ces dispositions ont été codifiées dans le code des relations entre le public et l'administration (CRPA).

L'erreur en droit public recouvre donc des réalités multiples. D'un point de vue personnel, elle recouvre les erreurs commises par les administrés dans leur relation avec l'administration, mais également les erreurs que l'administration elle-même est susceptible de commettre. Enfin le juge est lui-même susceptible de commettre des erreurs, dans le contrôle des juridictions supérieures.

D'un point de vue matériel, l'erreur revêt également différentes dimensions qu'il incombe de distinguer. L'erreur peut désigner à la fois l'irrégularité, le cas échéant illégale, le manquement susceptible d'engager la responsabilité, mais également des erreurs matérielles ou de mise en œuvre. Toutes ces dimensions n'appellent pas

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Ne rien inscrire dans cet emplacement

le même traitement.

L'erreur prend sa source dans l'action : ce n'est qu'en tant qu'elle décide et agit que l'administration peut commettre des erreurs (même si la décision de l'inaction peut également engager sa responsabilité : Conseil d'Etat - CE - , 1959, Doublet ; CE , 2014, Ministre de la Santé pour le défaut d'action contre l'amiante).

Dès lors que l'administration agit dans l'intérêt général et est soumise au principe de légalité comme le rappelle l'art. de (art.) L. 100-2 du CRPA, l'erreur doit au principe être évitée et le cas échéant sanctionné.

Dans quelle mesure le droit public offre-t-il les moyens de limiter les erreurs entachant l'action publique ?

Si l'action administrative implique nécessairement des erreurs tant de la part de l'administration que des administrés, la sanction de ces erreurs est proportionnée (I.). Compte tenu du privilège du préalable dont dispose l'administration, des mécanismes de correction et de prévention ont été mis en place pour réduire la portée des erreurs commises (II.).

*

*

*

I. La sanction des erreurs nécessairement commises dans le cadre de l'action publique tend d'être proportionnée en tenant compte de la gravité, des moyens disponibles et de l'intérêt général

A. L'action publique implique parfois des erreurs, qui sont relevés dans le cadre de mécanismes de contrôle administratifs ou juridictionnels

Au cours de son activité, l'administration est susceptible de commettre des erreurs, de même pour l'administré dans ses relations avec l'administration. L'administration peut ainsi se tromper par rapport à son objectif : l'intérêt général ; et son cadre : le principe de légalité. Elle peut ainsi commettre une erreur de fait, de droit, ou relative à ses pouvoirs et à la façon de les exercer (forme, procédure) répondant à une cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir. Ses agissements matériels peuvent également être erronés (l'excuse d'une perquisition administrative dans une habitation autre que celle visée par exemple, laquelle engage la responsabilité de l'administration sans faute CE, 2016, Maupel et Thomas).

L'action est d'autant plus complexe qu'elle est parfois tenue d'être parallèlement. L'administré peut également se tromper, sans toutefois commettre une fraude (laquelle est volontaire), et ce d'autant plus facilement dans un contexte "d'inflation" et d'instabilité normative.

Dans la mesure où l'erreur peut diffinément être totalement évitée, des mécanismes de contrôle sont mis en place afin de sanctionner les erreurs, au premier rang desquelles l'illégalité.

Les juges, administratifs mais également civils, pénaux, voire fiscaux (qui sont des juges administratifs spécialisés), exercent cette responsabilité. Si le juge administratif a, en premier lieu, vocation à sanctionner les erreurs de l'administration, il peut également exercer ses prérogatives contre les administrés : c'est le cas dans le cadre des contraventions de grande voirie, mais par exception à la jurisprudence Préfet de l'Eure (1913), il peut également intervenir par prononca

l'expulsion d'occupant sans titre du domaine public (CE, 1977, Abou diej)
en référé de l'art. L. 521-3 CJA : CE, 2012, SARL Prathotele).

La sanction des erreurs incombe également à l'administration elle-même dans le cadre de ses prérogatives de contrôle. Le développement des sanctions administratives va dans ce sens. Le contrôle de l'administration passe également par le pouvoir de tutelle ou encore le contrôle de légalité exercé par le Préfet (art. 72 de la Constitution).

B. La sanction de ces erreurs obéit à un principe de proportionnalité en fonction de la gravité, des moyens disponibles et de l'intérêt général

Le droit public a en partie pour objet de gouverner les sanctions des erreurs commises par l'administration. Dès lors que l'administration est soumise au principe de légalité, lequel est objectif, la sanction des erreurs de l'administration devrait en principe être l'illégalité, laquelle a pour conséquence l'annulation juridictionnelle et, selon les cas, l'engagement de la responsabilité, toute illégalité étant fautive (CE, 1973, Dricancourt).

Le contrôle est toutefois adapté tant dans ses modalités que dans sa sanction. D'une part, le juge ne contrôle pas l'opportunité des décisions administratives (CE, 2000, Association Comité Tous Frères).

Les modalités du contrôle sont adaptées : le juge sanctionne d'office les erreurs les plus graves qu'a pu commettre l'administration. De même les mesures de police, susceptibles d'atteindre aux libertés font l'objet d'un contrôle plus poussé de proportionnalité (CE, 1933, Benjamin) et ce même en référé (CE, 2005, Commune de Houilles). Le contrôle de la qualification juridique des faits peut ainsi faire l'objet d'une gradation.

Il en va de même pour la sanction prononcée. Les erreurs les plus graves échappent à la compétence administrative (par exemple la voie de fait que constitue l'exécution forcée illégale d'une décision même légale entraînant l'extinction de la propriété privée - TC, 2013, Beigand) ou entraînant l'acte d'insécurité (CE, 1957, Roseau Girard). De même dans le contentieux indemnitaire, l'engagement de la responsabilité pour faute lourde

tient compte des difficultés d'exécution (par exemple pour le contrôle de légalité exercé par le Préfet CE, 2000, Commune de Roquebroune-Cap-Martin) ainsi que des moyens dont dispose l'administration. Le défaut de surveillance par les services de renseignement d'un individu "fiche", qui engage la responsabilité pour faute lourde n'est ainsi pas susceptible de constituer une telle faute compte tenu des moyens limités des services (CE, 2018, Cherrouf - sur l'affaire Merah).

Cette exigence d'une sanction proportionnée des erreurs de retrouver pour les erreurs commises par les administrés. Le juge contrôle exercé ainsi: un contrôle normal de l'adéquation de la sanction infligée par rapport à la gravité des faits (par les fonctionnaires: CE, 2013, Dahan; par les magistrats: CE, 2009, Montang; en cassation, contrôle de ce que la sanction infligée par les juridictions ordinaires n'est pas "hors de proportion": CE, 2014, Bonemaison).

Cette sanction souple protège ainsi l'administration des erreurs vénielles et d'autres exigences peuvent également conduire à atténuer la portée des erreurs.

D'une part, des erreurs vénielles n'entraînent pas l'annulation. Des erreurs dans les vices d'un décret sont sans conséquence sur sa légalité; la signature d'un acte est suffisante à remplir les conditions légales tant que son auteur est identifiable (CE, 2009, Commune d'Arvens-sur-Eyre). Des erreurs commises au cours de la procédure consultative n'entraînent l'illégalité que si elles ont été susceptibles d'affecter le sens de la décision ou de priver l'intéressé d'une garantie (CE, 2011, Danthony).

D'autre part, d'autres exigences peuvent réduire la portée des erreurs et des illégalités. L'impératif de stabilité des situations conduit à limiter le délai de recours (C.R. 421-1 CJA) ou de retrait (L.242-1 et L.243-3 CRAA).

L'exigence de stabilité des relations contractuelles limite les moyens invocables contre un contrat (par les parties: CE, 2009, Commune de Béziers). L'intérêt général

peut faire obstacle à la rétractivité d'une annulation (CE, 2004, Association AC!)

*

Toutes les erreurs ne se valent donc pas, ni dans leur gravité ni dans leur sanction que des intérêts autres que le principe de légalité commandent d'assouplir.

Les erreurs commises par les administrés comme par l'administration peuvent avoir des conséquences importantes: les priver d'un droit, les exposer à une sanction, nuire à l'intérêt général. La question est d'autant plus importante que les décisions de l'administration disposent du privilège du préalable (CE, 1982, Huglo): prononcées légalement, elles sont exécutoires.

Le droit public offre alors les moyens de pallier les erreurs, en les corrigeant, et en les prévenant.

*

II. Des mécanismes de correction et de prévention sont offerts par le droit public afin de pallier les erreurs

A. L'administration, et désormais le citoyen, dispose de la faculté de corriger ses erreurs

L'administration dispose de moyens d'ordre administratif pour corriger ses erreurs, aussi bien en légalité qu'en opportunité.

Le régime de sortie de vigueur des actes administratifs offre une - courte - période de repentir pour l'administration. Dans un délai de quatre mois, elle peut ainsi retirer des actes ^{même} créateurs de droit s'ils sont illégaux (L. 242-1 CRAA). Surtout, les actes dans les cas où l'administration s'est laissée tromper, les actes obtenus par fraude ne sont pas créateurs de droit (L. 241-2 CRAA).

À l'inverse, elle peut toujours retirer une sanction (L. 243-4 (CPA)) ou remplacer un acte existant de droit par un acte plus favorable (L. 242-4). Elle peut même être tenue d'adopter un acte changeant de circonstances (L. 243-2).

L'administration peut également revenir sur ses erreurs financières. Par l'usage de ses prérogatives de puissance publique, elle peut recueillir des sommes indûment versées, même des aides sociales (les caisses d'allocation familiales ou Pôle Emploi peuvent émettre des "contraintes", équivalentes à des titres exécutoires).

Par ailleurs, la prévention des recours contentieux par l'instauration de recours administratifs préalables obligatoires (RAPO) offre une possibilité de nouvelle réflexion et lui permet d'arrêter définitivement sa position (si bien que la décision ou RAPO se substitue à la décision initiale : CE, 2005, Houlbrogue). Plus largement, c'est le cas de l'ensemble des recours administratifs (ouvert même sans texte : CE, 1964, Centre médico-pédagogique de Beaulieu). La médiation obligatoire instaurée à titre expérimental pour les litiges de fonctionnaires du Quai d'Orsay participe également de ce mouvement.

Les erreurs de l'administration peuvent également être corrigées dans le cadre d'un recours contentieux, le juge tendant à devenir un "perfecteur" (C. Faudet) de l'acte.

Cela passe d'une part par les mécanismes de réfection des actes dont dispose le juge : suppression d'un motif illégal mais subsistant (CE, 1968, Ministre c/ Penot), substitution de base légale même d'office (CE, 2003, El Bahi), substitution de motifs (CE, 2004, Hallal).

Le juge administratif prend également à l'administration de corriger ses erreurs illégales. Il peut indiquer les conséquences à tirer de la décision (CE, 2001, Vamiliotis). Il peut même pousser à statuer en indiquant à l'administration les possibilités de régularisation qu'il lui incombe de mettre en œuvre à peine de nullité (dispositif originellement utilisé dans le contentieux de

l'urbanisme : L. 600-5 du code de l'urbanisme ; et qui tend à s'étendre dans l'accès de pouvoir classique : par une subvention : CE, 2016, Commune d'Emerainville. La régularisation pourrait ainsi devenir la "nouvelle frontière de l'accès de pouvoir" (Oudinot et Duhaillat de Lamotte).

Alors que les possibilités de correction par l'administration sont multiples, la position de l'administré étant plus réduite. Le droit à l'encre développe ces opportunités pour les administrés de bonne foi.

B. En regard aux conséquences des erreurs des administrés et de l'administration, le droit public offre la possibilité de les prévenir

Pour l'administré, afin de prévenir les erreurs de ce dernier, une "exigence de loyauté" est en germe dans ses relations avec l'administration.

Cette exigence de loyauté se caractérise sur tendance longue par une meilleure accessibilité du droit, le dernier exemple étant la modification des règles de procédure non-contentieuse dans le CRPA, et ce, en optant pour une méthode de codification plus accessible en insérant les articles en L. et en R. à la suite et non dans des parties séparées.

De manière plus pratique, les règles codifiées aux articles L. 114-1 et suivants témoignent de cette loyauté : obligation de transmettre le dossier à l'administration compétente ; obligation de demander le cas échéant les pièces manquantes.

Cette exigence de loyauté se manifeste enfin dans la possibilité offerte aux administrés de stabiliser leur situation juridique, quitte à rendre opposable son erreur à l'administration.

Cette opposabilité de l'erreur de l'administration est présente en matière fiscale avec l'opposabilité de la doctrine prévue à l'article L. 80A du LPF. Elle passe également par le développement d'actes par lesquels l'administration statue sur une situation particulière, fixant les règles applicables : certificats d'urbanisme, rescrits (qu'il est possible de contester devant le juge de l'exercice de pouvoir en cas de circonstances économiques importantes : CE, 2016, Ministre / Société Export Press).

Cette loyauté vis-à-vis de l'administré se retrouve même devant le juge administratif, lequel prévient des erreurs pouvant rendre inefficace un recours ou perdre le droit au recours. Il a ainsi obligation d'informer le requérant à régulariser sa requête (R. 612-1 du CJA) et de remettre au contra dictoire un moyen nouveau d'office (R. 611-7). Par ailleurs, il tranche lui-même le dossier s'il s'agit d'une juridiction territorialement incompétente et, depuis 2015, saisit directement la juridiction judiciaire en cas de question préjudicielle.

Pour l'administration, les moyens de prévention des erreurs ad hoc sont plus limités. En effet, il est de sa mission même de "bien décider". Trois mécanismes permettent toutefois d'éviter les erreurs, par rapport à ce qu'exige l'intérêt général, en prenant une décision la mieux informée possible.

Il s'agit d'une part des modalités d'association du public à la décision que ce soit par la consultation (telles que les consultations ouvertes facultatives dont le régime a été clarifié par la décision d'Assemblée de 2017, Association Pour Occitanie Pays Catalans), la concertation et ou l'enquête publique.

D'autre part, le principe du contra dictoire, principe général du droit devant les juridictions (CE, 1976, Gate)

permet d'arriver à une décision éclairée par la confrontation des points de vue.

Enfin, la spécialisation fonctionnelle des administrations doit permettre une montée en compétence.

*

Alors que le droit public est conçu comme un droit objectif, l'erreur, entendue principalement comme l'illicéité ou la faute, ne connaît pas de sanction univoque. Au contraire l'adaptation, voire la proportion de la sanction de l'erreur permet de garantir l'intérêt général. Surtout, en amont de cette sanction, le droit public offre des possibilités de correction, voire de prévention, contribuant à une meilleure stabilité juridique dans un contexte de profusion des normes, lui-même source d'erreur.

x

x

x