

ASSEMBLÉE NATIONALE

14 novembre 2018

LOI DE PROGRAMMATION 2019-2022 ET DE RÉFORME POUR LA JUSTICE - (N° 1396)

Commission	
Gouvernement	

Rejeté

AMENDEMENT

N° 540 (Rect)

présenté par

M. Kamardine, M. Le Fur, Mme Louwagie, M. Masson, Mme Le Grip, M. Quentin, M. Castellani,
M. Brial, M. Meyer Habib, M. Brun, M. Bazin, M. Cinieri, Mme Ramassamy, M. Naegelen et
M. Cordier

APRÈS L'ARTICLE 25 BIS A, insérer la division et l'intitulé suivants:

Chapitre III :

Renforcer les droits des justiciables

Article

I. – Le code de justice administrative est ainsi modifié :

1° Le titre préliminaire est complété par un article L. 12 ainsi rédigé :

« Art. L. 12. – Les règles relatives aux voies, formes et délais de recours devant les juridictions administratives doivent être accessibles, intelligibles et prévisibles.

« Sauf disposition législative contraire, toute modification des règles mentionnées à l'alinéa précédent ne peut entrer en vigueur que le 1^{er} janvier ou le 1^{er} juillet de chaque année, et au moins six mois après la publication au *Journal officiel* des dispositions qui y procèdent. »

2° Le titre II du livre IV est complété par trois articles L. 420-1 à L. 420-3 ainsi rédigés :

« Art. L. 420-1. - Sauf disposition législative contraire, le destinataire d'une décision administrative individuelle dispose, pour saisir la juridiction administrative, d'un délai qui expire le dernier jour de la quatrième année qui suit :

« 1° soit, dans les cas où le silence gardé par l'autorité administrative vaut décision de rejet, la date de naissance de cette décision ;

« 2° soit, dans le cas où la décision expresse n'a pas été notifiée à son destinataire, la date de la signature de cette décision.

« Art. L. 420-2. - Sauf disposition législative contraire, ne peuvent être opposés au bénéficiaire d'une décision administrative individuelle aucune fin de non-recevoir tirée :

« 1° soit, dans les cas où le silence gardé par l'autorité administrative vaut décision de rejet, de ce qu'il a déjà présenté à cette autorité une demande identique ayant donné naissance à une telle décision ;

« 2° soit, de ce qu'il avait connaissance de l'existence de la décision, alors que cette dernière ne lui a pas été notifiée, ou l'a été sans comporter l'indication des voies et délais de recours.

« Art. L. 420-3. - Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision.

« Sauf exceptions limitativement prévues par le code des relations entre le public et l'administration, les délais de recours ne courent pas à l'encontre d'une décision administrative implicite de rejet, lorsque n'a pas été adressé au demandeur un accusé de réception mentionnant que sa demande est susceptible de faire naître une telle décision et indiquant les voies et délais de recours. »

II. – Les personnes qui, avant l'entrée en vigueur de l'article 10 du décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative, ont obtenu de l'administration une décision implicite de rejet née du silence gardé sur leur demande, peuvent en demander l'annulation à la juridiction administrative dans les conditions de délais antérieurement applicables.

III. – Les I à III du présent article sont applicables aux procédures en cours dans lesquelles n'est pas intervenue une décision juridictionnelle devenue irrévocable.

IV. – Le présent article est applicable sur l'ensemble du territoire de la République.

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le présent article additionnel, qui tend à sécuriser davantage les modalités de saisine de la juridiction administrative contre les modifications subreptices des règles gouvernant les voies et délais de recours, et à réaffirmer les garanties des justiciables lorsqu'ils entendent contester des décisions administratives individuelles les concernant, s'inscrit pleinement dans le cadre du projet de loi, puisqu'il vise autant à rétablir la confiance des justiciables envers leur administration et son juge naturel, qu'à leur reconnaître une forme de droit à l'erreur en leur évitant de tomber dans les « pièges » d'un parcours contentieux qui ne cesse de se complexifier, au fil des modifications du code de justice administrative et de l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'État.

Le I vise à compléter le titre préliminaire du code de justice administrative pour affirmer explicitement et solennellement que « : Les règles relatives aux voies, formes et délais de recours

devant les juridictions administratives doivent être accessibles, intelligibles et prévisibles. » Il ne s'agit pas là d'une pétition de principe, mais bien de l'affirmation d'une règle de droit.

Ainsi, que les règles en cause soient d'origine réglementaire ou jurisprudentielle, elles seront soumises – et c'est bien le moins – aux principes qui gouvernent en principe et de manière générale l'édition des lois et règlements. La jurisprudence administrative devra en tirer les conséquences.

Se posera en particulier la question des conditions d'accès aux règles qui, non écrites, sont d'origine jurisprudentielles, conformément aux principes posés par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme : ainsi dans son arrêt *Geouffre de la Pradelle c./ France* (16 décembre 1992, n° 12964/87), où était en cause la computation des délais de recours pour former un recours devant le Conseil d'État, quant aux mesures adoptées par l'administration dans le cadre de la protection des sites pittoresques, la Cour a relevé l'extrême complexité du droit positif en la matière (législation spécifique sur les sites combinée avec la jurisprudence concernant la catégorisation des actes administratifs) laquelle, compte tenu aussi de la durée de la procédure suivie, « était propre à créer un état d'insécurité juridique » ; or, le requérant « était en droit de compter sur un système cohérent qui ménagerait un juste équilibre entre les intérêts de l'administration et les siens ».

Par ailleurs, l'exigence de prévisibilité invitera les juges à réfléchir davantage aux conséquences de l'entrée en vigueur d'une innovation ou d'un revirement jurisprudentiels quant à son application aux situations en cours.

Afin de renforcer la prévisibilité de ces règles, il est prévu que leurs modifications ne pourront entrer en vigueur qu'à deux dates fixes de l'année civile (le 1^{er} janvier et le 1^{er} juillet), et ce, au moins six mois après leur publication. Les justiciables et leurs conseils disposeront ainsi du délai nécessaire pour s'adapter aux nouvelles règles. On évitera, dès lors, que surviennent des situations telles que celle résultant de l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2017, du décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 dit « JADE », lequel a aboli, sans excès de préavis comme on le voit, la règle - plus que cinquantenaire – en vertu de laquelle les destinataires d'une décision implicite de rejet ne pouvaient se voir opposer, s'ils saisissaient le juge administratif, d'autre forclusion que celle résultant de l'invocation par l'administration de la prescription quadriennale : désormais, ils ne disposent plus que d'un délai de deux mois à compter de la naissance de la décision implicite de rejet, et le décret n'a même pas prévu le cas des bénéficiaires d'une telle décision, née avant le 1^{er} janvier 2017, qui, se croyant encore titulaires d'une possibilité de recours selon l'ancien état du droit, se sont retrouvés forclos à cette date. Cette situation, particulièrement regrettable s'agissant d'un décret en Conseil d'État rédigé en réalité, comme tous les décrets relatifs à la procédure administrative contentieuse, par le secrétariat général du Conseil d'État, est contraire au principe de sécurité juridique ; elle doit donc être rectifiée.

Le II vise à insérer dans le code de justice administrative quelques règles – qui, eu égard à leur objet, lequel est de préserver les droits des justiciables en mettant fin aux effets de certaines jurisprudences, sont incontestablement de nature législative - destinées à renforcer les droits des justiciables qui entendent contester une décision individuelle dont ils sont destinataires (on n'envisage donc pas, ici, de modifier ni les règles relatives aux recours des tiers, ni celles relatives aux recours contre les actes réglementaires) :

Le nouvel article L. 420-1 du code de justice administrative pose le principe selon lequel, dans deux cas précisément définis, le destinataire d'une décision administrative individuelle disposera désormais d'un délai de recours de quatre ans pour la contester devant la juridiction administrative :

- Lorsqu'il s'agira d'une décision implicite de rejet - dans les cas où le silence gardé par l'administration provoque la naissance d'une telle décision ;
- Ou lorsque la décision, quoique prise de manière expresse, n'aura pas été notifiée à son destinataire, ou l'aura été sans comporter l'indication des voies et délais de recours.

Dans ces deux cas, pour lesquels l'administré peut se trouver dans la situation d'ignorer tout aussi bien qu'il est effectivement destinataire d'une décision, et/ou qu'il peut la contester selon des voies et délais de recours précis, la transposition du délai de quatre ans prévu par ailleurs en matière de prescription quadriennale, garantira les droits des justiciables.

Cette double règle nouvelle conduira à écarter les effets :

- d'une part, de l'article R. 421-3 du code de justice administrative, issu de l'article 10 (3°) du décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016, en tant qu'il impose désormais que les recours contre les décisions administratives individuelles implicites de rejet, nées du silence gardé par l'administration sur une demande, soient présentés dans un délai de deux mois à compter de la date de naissance de la décision implicite ; comme on l'a déjà dit, le décret du 2 novembre a supprimé une règle existant depuis 1965, selon laquelle les destinataires ne pouvaient se voir opposer aucune forclusion dans cette hypothèse, hormis l'invocation par l'administration de la prescription quadriennale ;
- d'autre part, de l'arrêt du 13 juillet 2016 du Conseil d'État (M. Czabaj) qui pose le principe selon lequel, si le non-respect de l'obligation d'informer l'intéressé sur les voies et les délais de recours, ou l'absence de preuve qu'une telle information a bien été fournie, ne permet pas que lui soient opposés les délais de recours fixés par le code de justice administrative, le destinataire de la décision ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable qui, en règle générale et sauf circonstances particulières dont se prévaudrait le requérant, saurait, sous réserve de l'exercice de recours administratifs pour lesquels les textes prévoient des délais particuliers, excéder un an à compter de la date à laquelle une décision expresse lui a été notifiée ou de la date à laquelle il est établi qu'il en a eu connaissance.

Le nouvel article L. 420-2 du code de justice administrative vise à abolir, pour les destinataires de décisions administratives à portée individuelle, tant les effets de la jurisprudence sur la « décision confirmative », que celle sur la « connaissance acquise ».

Il s'agit d'abord d'éviter que l'on oppose à justiciable une irrecevabilité tirée de ce que le délai de recours contentieux est expiré au motif qu'il a déjà saisi l'administration d'une demande identique, alors que nul ne l'a informé des effets d'une telle demande et de sa réitération. On ne voit pas quel inconvénient peut résulter pour le service public, de laisser ainsi un administré multiplier les demandes - auxquelles l'administration est toujours libre de répondre explicitement - dès lors que la juridiction administrative ne se prononcera, in fine, qu'une seule fois (soit, parce qu'elle aura jugé une précédente demande identique du requérant et lui opposera l'autorité de la force jugée, soit parce qu'elle aura joint des requêtes semblables pour y statuer par une même décision). En outre, et

en tout état de cause, le code des relations entre le public et les administrations prévoit l'hypothèse des demandes abusives ou dilatoires.

Ensuite, il faut mettre fin, et toujours dans le cas des seuls destinataires d'une décision administrative individuelle, à la théorie dite de la « connaissance acquise », laquelle peut conduire à ce que soit opposé au justiciable l'expiration du délai de recours, alors même qu'il ignore en réalité qu'il a été précédemment informé de l'existence de la décision : que cette théorie demeure applicable aux membres d'une assemblée délibérante à l'encontre des actes adoptés par cette assemblée, ou encore aux tiers, à l'encontre d'un acte dont ils ont pu avoir connaissance de diverses manières, n'est pas choquant. En revanche, il n'est pas équitable de la maintenir à l'encontre des destinataires de mesures individuelles, et de leur opposer ainsi, lorsque le juge décide – selon d'ailleurs des critères complexes - qu'ils ont pu avoir connaissance d'une décision « par ricochet » (par exemple quand elle leur est révélée à l'occasion d'une autre décision, ou qu'elle se matérialise dans un document tel qu'un bulletin de paie, dans l'hypothèse d'une compensation opérée par le comptable, dont l'intéressé n'aura pas été prévenu).

Enfin, le nouvel article L. 420-3 du code de justice administrative érige au niveau législatif le principe – aujourd'hui posé à l'article R. 421-5 du code de justice administrative – selon lequel les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision. En outre, s'agissant des décisions implicites de rejet, il est expressément précisé que, sauf exceptions limitativement prévues par le code des relations entre le public et les administrations, les délais de recours ne courent pas dans l'hypothèse où l'administration n'a pas adressé au demandeur un accusé de réception mentionnant que sa demande est susceptible de faire naître une telle décision et les voies et délais de recours.

On le voit, les dispositions ici proposées constituent un compromis raisonnable entre, d'une part, les droits du justiciable de bonne foi, qui ne doit pas rencontrer un parcours d'obstacle infranchissable lorsqu'il entend contester une décision administrative individuelle méconnaissant ses droits et, d'autre part, l'intérêt général qui s'attache à ce que les décisions de l'administration ne soient pas contestables sans limite de temps.

Par ailleurs, le III vise à permettre aux personnes qui, avant l'entrée en vigueur de l'article 10 (3°) du décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative (partie réglementaire), avaient obtenu de l'administration une décision implicite de rejet née du silence gardé sur leur demande, d'en demander l'annulation à la juridiction administrative dans les conditions de délais antérieurement applicables : ainsi, les intéressés disposeront-ils des délais de recours dont le décret les a privés sans que soient édictées des dispositions transitoires adéquates.

Le IV prévoit, enfin, que les dispositions des I à III sont applicables aux procédures juridictionnelles en cours, pourvu que ne soit pas intervenue une décision juridictionnelle irrévocable.

Le V dispose que les dispositions du présent article additionnel sont applicables sur l'ensemble du territoire de la République : il s'agit là d'une nécessité, le régime de l'accès au juge administratif, composante du droit à un recours effectif, ne pouvant varier au sein du territoire de la République.