

A compter de sa connaissance, le recours à l'encontre d'une décision orale doit s'exercer dans un délai raisonnable

Lire les commentaires de :

Xavier Mignot
Le juge administratif sauveur et fossoyeur des requêtes maladroites

DÉCISION DE JUSTICE

TA Lyon – N° 1704087 – 27 septembre 2018 – C+ ↗

INDEX

Mots-clés

Décision orale, Connaissance acquise, Notification de décision, Délai raisonnable

Rubriques

Procédure

TEXTES

    |  [PDF, 203k]

Résumé Note universitaire

Résumé

¹ 54-06-065, Procédure, Jugements, Notification, Décision orale, Connaissance acquise, Cas où les délais n'ont pu courir faute de notification de la décision, Faculté, pour le destinataire, de contester indéfiniment la décision individuelle dont il a eu connaissance, Absence, Obligation d'exercer un recours juridictionnel dans un délai raisonnable, Cas des décisions orales

² Dans cette affaire, le requérant reconnaît lui-même que, lors d'une réunion qui s'est tenue en mairie, il a demandé au maire de la commune de lui céder une parcelle de terrain que ses parents avaient vendue en 1987 et que ce dernier, lors de cette même réunion, a refusé de faire droit à sa demande. Le tribunal administratif a jugé que, si compte tenu du caractère oral de cette décision, dont chacune des parties reconnaît l'existence, le délai de recours n'a pu courir, il ressort des pièces du dossier que le requérant n'a saisi le tribunal de conclusions dirigées à son encontre qu'au-delà du délai raisonnable d'un an durant lequel il pouvait être exercé. Dans ces conditions, et alors qu'aucune circonstance particulière n'est invoquée qui aurait permis de justifier la saisine tardive du tribunal, les conclusions tendant à l'annulation du refus du maire de céder la parcelle en question ont été rejetées.

Note universitaire

Le juge administratif sauveur et fossoyeur des requêtes maladroites

Xavier Mignot

Elève-magistrat, Diplômé de l'université Lyon 3 en Droit et en Lettres classiques

DOI : [10.35562/alyoda.8345](https://doi.org/10.35562/alyoda.8345)

- ¹ Ce jugement du 27 septembre 2018 brosse un portrait saisissant de l'office du juge administratif, qui oscille entre bienveillance extrême et extrême rigueur.
- ² Le Tribunal administratif de Lyon était saisi de deux demandes. D'une part, le requérant voulait obtenir la restitution d'une parcelle qui avait été cédée par ses parents à la commune de Cruas par un acte de vente conclu en 1987. D'autre part, il demandait qu'en exécution des stipulations de ce même acte de vente, la commune fît réparer le mur de soutènement de la maison dont il venait d'hériter.
- ³ La commune soulevait logiquement l'incompétence de la juridiction administrative, au motif que la requête portait sur l'application d'un contrat de droit privé.
- ⁴ Le Tribunal écarte l'exception d'incompétence en requalifiant très vigoureusement les conclusions du requérant : il considère qu'elles étaient en réalité dirigées contre les décisions verbales du maire refusant la restitution de la parcelle et la réparation du mur.
- ⁵ Il rejette toutefois la demande de restitution comme entachée d'irrecevabilité, en se fondant sur le moyen, relevé d'office, tiré de ce qu'elle a été formée plus d'un an après la décision verbale du maire en 2015, appliquant ainsi la jurisprudence (CE, Ass., 13 juillet 2016, req. n° 387763) de 2016 à une décision qui lui est antérieure. La demande de réparation, quant à elle, est rejetée au fond.
- ⁶ Ce jugement révèle deux manifestations antinomiques de l'office du juge administratif : d'abord, la requalification radicale des conclusions mal formulées, qui les sauve (I) ; ensuite, et dans un tout autre esprit, l'application rétroactive de la forclusion (issue de CE, Ass., 13 juillet 2016, req. n° 387763), relevée d'office, qui les condamne (II).

I. La requalification juridictionnelle des conclusions mal formulées

- ⁷ Le Tribunal sauve artificiellement la compétence de la juridiction administrative (A) en rattachant la requête au contentieux de l'excès de pouvoir, qui manifeste sur ce point son pouvoir d'attraction

procédurale (B).

A. Le sauvetage de la compétence administrative

8

L'examen des moyens soulevés en demande permet de prendre la mesure de la requalification radicale à laquelle s'est livré le juge administratif dans cette affaire.

9

D'une part, au soutien de ses conclusions tendant à la restitution de la parcelle, le requérant arguait que « *la commune ne justifie pas de sa propriété sur la parcelle litigieuse, à défaut de démontrer qu'elle a versé le franc symbolique conformément à l'acte de vente en date du 30 septembre 1987.* » C'est ni plus ni moins qu'une action en revendication, ressortissant à la compétence du seul juge judiciaire, encore que le moyen eût été de toute façon inopérant : le paiement du prix de vente ne conditionne pas le transfert de propriété, qui s'opère *solo consensu*, sauf à ce que les parties aient prévu une réserve de propriété, hypothèse fort invraisemblable en l'espèce, s'agissant d'un franc symbolique.

10

D'autre part, au soutien de ses conclusions tendant à la réparation du mur de soutènement, le requérant affirmait qu'en refusant de réparer ce mur, « *la commune méconnaît les stipulations de l'acte de vente* » de 1987. Le litige portait donc ici sur l'exécution du contrat de vente ; or le contrat par lequel une commune achète un bien immobilier constitue en principe un contrat de droit privé ressortissant encore à la compétence du seul juge judiciaire (CE, 21 avril 2000, req. n° 180325, Rec. T. 903).

11

Comme on le voit, c'est au prix d'une dénaturation bienveillante des écritures du requérant que le Tribunal administratif a pu se déclarer compétent : conformément à la formule consacrée, le requérant devait « *être regardé comme* » ayant attaqué les décisions de rejet du maire.

12

A cet égard, la décision commentée s'inscrit dans une tradition jurisprudentielle ancienne (v. sur ce point, C. Meurant, *L'interprétation des écritures des parties par le juge administratif*, LGDJ, 2019), le juge administratif n'ayant jamais hésité à interpréter, pour les sauver, les conclusions maladroites des requérants, soit qu'ils aient attaqué la mauvaise décision (CE, 2 nov. 1992, K., req. n° 130394, Rec. 389), soit qu'ils aient omis d'en attaquer une (TA Lyon, 2 oct. 2018, req. n° 1705997, 4^e considérant) .

13

Cette pratique, poussée ici assez loin, garantit au premier chef l'effectivité du droit d'ester sans avocat, et participe ainsi de ce que le commissaire du gouvernement Eric Kolbert nommait très justement, lorsqu'il y a vingt ans, Lyon voulut combattre la jurisprudence

Intercopie, « le caractère démocratique du recours pour excès de pouvoir » (concl. Kolbert sur TA Lyon, form. plén., 09 déc. 1998, *Pierre M.*, req. n° 9703703, *AJDA* 1999. 448).

B. Le tropisme du recours pour excès de pouvoir

¹⁴ Encore cette qualification n'était-elle pas absolument évidente en l'espèce : on aurait pu retenir la compétence de la juridiction administrative sans rattacher le recours au contentieux objectif de l'excès de pouvoir.

¹⁵ Ce rattachement même a quelque chose de contre-intuitif. Les conclusions du requérant, qui demandait au Tribunal de « *prononcer la restitution de la parcelle* » et de « *prononcer la réparation du mur de soutènement* », relevaient davantage de l'injonction que de l'annulation. Il aurait été logique, en un sens, d'interpréter le recours comme un référé – plus précisément celui de l'[article L.521-3 du Code de justice administrative](#), dit référé « mesures utiles », qui permet de faire prononcer des injonctions à l'égard de l'Administration indépendamment de toute décision préalable et de tout recours au fond.

¹⁶ Mais c'eût été condamner immédiatement la requête, ne serait-ce que pour défaut d'urgence. En soustrayant le recours aux exigences draconiennes du référé, le Tribunal a encore travaillé à son « sauvetage. »

¹⁷ Au-delà et plus fondamentalement, tout se passe comme si le recours pour excès de pouvoir exerçait une espèce d'attraction irrésistible sur les requêtes innommées dont la classification procédurale pose problème. Voilà une requête atraite dans le champ de l'excès de pouvoir en dépit de sa teneur nettement injonctive : c'est dire à quel point l'injonction demeure en quelque sorte étrangère à l'office naturel du juge administratif. C'est dans ce magnétisme du recours pour excès de pouvoir qu'on peut encore percevoir le vieux principe, certes fort lézardé, d'après lequel il n'appartient pas au juge administratif d'adresser des injonctions à l'Administration (v. R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, 2004, 11^e éd., §1086 sqq.).

¹⁸ Ainsi, les conclusions à fin d'injonction présentées dans la requête se retrouvent interprétées au prisme de l'[article L.911-1 CJA](#), et reléguées au rang d'accessoire des conclusions à fin d'annulation qu'on y a artificiellement découvertes (v. S. Théron, « L'accessoire en contentieux administratif », *RFDA* 2019. 77) : l'excès de pouvoir a enrôlé l'injonction à son service.

19

Il fallait seulement qu'on eût une décision administrative à attaquer. Le caractère purement verbal des rejets du maire n'y faisait point obstacle. Le Conseil d'Etat admet depuis longtemps qu'une décision non écrite puisse néanmoins faire grief, jurisprudence fameusement illustrée par le pittoresque « contentieux des cloches » au début du siècle dernier, lorsqu'un certain nombre de magistrats municipaux, enhardis par la loi de 1905 et par un contexte politique peu favorable à la calotte, s'étaient crus autorisés à faire sonner de manière intempestive, par de purs ordres verbaux, les cloches de leur paroisse (p. ex. CE, 08 juillet 1910, B. ; *Sirey* 1910. 3. 129, note Hauriou).

20

Mais le caractère purement verbal de la décision dont s'agit en l'espèce ne faisait pas davantage obstacle à ce que lui fussent appliquées les exigences nouvelles du « délai raisonnable. »

II. Déraison du « délai raisonnable »

21

Si l'application rétroactive de la forclusion (issue de CE, Ass., 13 juillet 2016, req. n° 387763) relevée d'office était inévitable (A), la mobilisation qui en est faite à propos d'une décision purement verbale, quoiqu'incontestable dans l'ordre de sa propre logique, confine au déni de justice (B).

A. L'inévitable application rétroactive de la forclusion relevée d'office

22

In cauda venenum : après avoir sauvé les conclusions du requérant en les ramenant non sans artifice dans l'escarcelle du juge administratif, le Tribunal les rejette par application de la jurisprudence (CE, Ass., 13 juillet 2016, req. n° 387763).

23

Rappelons que par ce très grand arrêt (CE, Ass., 13 juillet 2016, req. n° 0387763), l'Assemblée du contentieux a considérablement limité dans le temps la possibilité de contester une décision administrative mal notifiée. Conformément à l'article R.421-5 du Code de justice administrative, le délai de recours contentieux – d'une durée en principe égale à deux mois (art. R.421-1 du même code), et dont l'observance est prescrite à peine de forclusion – n'est opposable qu'à la condition d'avoir été mentionné dans la notification de la décision, qui doit en outre indiquer la juridiction compétente. Il en résultait traditionnellement qu'une décision notifiée sans indication complète des voies et délais de recours pouvait être perpétuellement attaquée au contentieux. Mais le Conseil d'Etat, dans le souci de garantir la sécurité juridique des actes administratifs, a créé de toutes pièces un « *délai raisonnable* » d'un an au-delà duquel une décision mal notifiée ne peut plus être contestée.

24 Cette forclusion purement prétorienne était clairement encourue en l'espèce. Alors que la décision de l'édile refusant de lui restituer la parcelle litigieuse lui avait été verbalement notifiée en février 2015 dans les locaux de la mairie, le requérant n'avait attaqué cette décision que le 9 mai 2017, soit plus de deux ans après ladite notification.

25 Aussi le requérant était-il forclos contre cette décision en application d'une jurisprudence qui n'existait pas encore à la date où elle lui avait été notifiée. Mieux : la décision attaquée datant de février 2015, le requérant était d'ores et déjà forclos en février 2016, avant même que fût rendu en juillet 2016 l'arrêt (CE, Ass., 13 juillet 2016, req. n° 387763) qui a créé cette forclusion.

26 Il est difficile de ne pas être révolté une nouvelle fois par cette chausse-trappe contentieuse à effet rétroactif, qui déjoue les prévisions des administrés en leur faisant subir une forclusion dont ils ne pouvaient pas connaître l'existence avant qu'elle ne fût déjà définitivement et irrémédiablement acquise.

27 Le Tribunal ne pouvait pourtant pas statuer autrement. Dès cet arrêt, le Conseil d'Etat avait pris soin de prévenir toute difficulté dans l'application future de sa nouvelle règle, en précisant qu'« *il appartient au juge administratif d'en faire application au litige dont il est saisi, quelle que soit la date des faits qui lui ont donné naissance* » (arrêt préc., 6^e considérant) .

28 Quoiqu'elle heurte l'équité, l'application rétroactive de la jurisprudence (CE, Ass., 13 juillet 2016, req. n° 387763) est logique et inévitable, sauf à méconnaître ouvertement l'article 5 du Code civil, qui dispose depuis plus de deux siècles : « *Il est défendu aux juges de prononcer par voie de disposition générale et réglementaire sur les causes qui leur sont soumises.* » Il faut donc nécessairement souscrire à la fiction d'après laquelle le Conseil d'Etat, loin d'avoir créé une nouvelle cause de forclusion, s'est borné à la *découvrir* et à la *révéler* : cet arrêt n'est que reconnaissant d'un principe général du droit qui lui préexistait. Dès lors, l'application de cette règle à des situations constituées avant cet arrêt n'est que faussement rétroactive, la règle ayant pour ainsi dire... existé de tous temps.

29 Encore le requérant aurait-il pu être sauvé par la circonstance que la commune défenderesse avait négligé de soulever la forclusion (issue de CE, Ass., 13 juillet 2016, req. n° 387763). Elle s'était bornée, dans son mémoire en défense, à invoquer la forclusion de deux mois – une fin de non-recevoir vouée à l'échec puisque, les voies et délais de recours n'ayant pas été indiqués à l'intéressé, ce délai lui était inopposable.

30

Las : la forclusion (issue de CE, Ass., 13 juillet 2016, req. n° 387763) étant d'ordre public, le juge pouvait et devait la soulever d'office, comme il a été jugé récemment par le Conseil d'Etat (CE, 28 mars 2018, Me D., req. n° 410552, mentionné aux *Tables*) . La solution est logique : le Palais-Royal a toujours jugé que la forclusion de deux mois était d'ordre public et devait être soulevée d'office (CE, 21 octobre 1959, *K.*, *Rec.* 533 ; CE, 6 mars 1998, Min. Education nationale c/ C., req. n° 171179) . Les deux forclusions poursuivant un même objectif de sécurité juridique, rien ne pourrait justifier qu'on les distinguât par une différence de régime contentieux.

31

Le Tribunal administratif de Lyon, qui eût entaché son jugement d'irrégularité s'il n'avait soulevé d'office ce moyen d'ordre public alors qu'il se trouvait à même de constater la forclusion d'après les pièces du dossier (CE, 6 janvier 1928, Sieur G., *Rec.* 28), n'avait plus qu'à respecter la formalité prescrite à l'article R.611-7 du Code de justice administrative, en prenant soin de provoquer les observations des parties sur le moyen.

B. Ce grand arrêt à l'épreuve des décisions verbales

32

La singularité de ce jugement tient à ce que la jurisprudence (CE, Ass., 13 juillet 2016, req. n° 387763) s'y trouve appliquée à une décision purement verbale. Non qu'une telle application soit surprenante ou discutable : le caractère décisoire ne tient pas à la forme. Si l'acte est normatif, alors sa sécurité juridique est en jeu : le délai (issu de CE, Ass., 13 juillet 2016, req. n° 387763) doit donc s'appliquer indifféremment. Très logiquement, il vient d'être jugé applicable même aux décisions de rejet implicites nées du silence gardé par l'Administration sur une demande présentée devant elle : autrement dit, à des décisions dépourvues par nature de toute phénoménalité (CE, 18 mars 2019, req. n° 417270, publié au *Recueil*) .

33

Incontestable dans l'ordre de sa propre logique, l'application du délai (issu de CE, Ass., 13 juillet 2016, req. n° 387763) aux décisions verbales est précisément la pierre de touche de son imperfection congénitale.

34

En toute matière, la déchéance du droit d'agir, qui sanctionne l'inaction de l'intéressé (*vigilantibus jura prosunt*), n'a toutefois de sens que si l'on a *pu* agir (*contra non valentem agere non currit praescriptio*). Dans le contentieux de l'excès de pouvoir, cela implique qu'on ait eu connaissance de la décision attaquée : mais encore faut-il que l'administré en ait perçu la portée décisoire.

35

Or les décisions verbales, à cet égard, sont souvent fort ambiguës. S'il est facile de déceler une authentique décision administrative dans quelque arrêté municipal de bonne facture, les décisions verbales, elles, n'offrent aucun indice tangible de leur nature véritable. Sans sceau ni signature, sans visas ni considérants, elles n'ont pas la « gueule de l'emploi. » Si bien que dans l'affaire commentée, personne – sauf le juge – ne semblait avoir vu que des décisions avaient été prises : d'un côté, le requérant ne les attaquait pas ; de l'autre, la commune opposait l'irrecevabilité de la requête pour absence de décision préalable...

36

Par où l'on voit que les mentions obligatoires de l'article R.421-5 CJA servent non seulement à guider l'administré dans sa démarche contentieuse, mais aussi et avant tout à l'informer, en creux, du caractère décisoire de l'acte, et partant de sa justiciabilité même, qui est tout sauf évidente lorsqu'il revêt une forme purement verbale – *a fortiori* lorsqu'il s'agit comme ici d'une décision de rejet, qui par nature n'appelle aucune mesure d'exécution. En tempérant sensiblement la sanction d'inopposabilité du délai de recours attachée à l'omission de ces mentions, la jurisprudence (CE, Ass., 13 juillet 2016, req. n° 387763) conduit à juger un requérant forclos – rétroactivement – contre une décision qu'il n'aura parfois même pas pu identifier comme telle. Il n'est pas certain que tout cela soit conforme au droit à un recours juridictionnel effectif. Strasbourg aura peut-être à en juger.