



Contentieux administratif

Décret Jade, décisions implicites et travaux publics : le point sur les délais de recours

Le Conseil d'Etat s'est prononcé sur les modalités d'application dans le temps des nouvelles règles.

Par **Hélène Hubert**, avocate, Symchowicz-Weissberg & Associés

En dépit des vives critiques dont il a pu faire l'objet, le décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 portant modification du Code de justice administrative (CJA) - dit « Jade » - a été intégralement validé par le Conseil d'Etat (CE, 13 février 2019, n° 406606). La généralisation, au 1^{er} janvier 2017, de l'exigence de liaison du contentieux (nécessité d'obtenir une décision préalable de l'administration rejetant une demande amiable, y compris en matière de travaux publics (1), avant de saisir le juge - art. R. 421-1 du CJA) est donc définitivement acquise. Il en est de même de l'application du délai de recours contentieux de deux mois aux décisions implicites de rejet en plein contentieux (2) (art. R. 421-2). Pour autant, la manière dont il faut appliquer ces deux nouvelles règles dans le temps ne cesse de soulever des interrogations.

Le sort des décisions implicites de rejet

Par un avis rendu au début de l'année, le Conseil d'Etat est cependant venu partiellement lever le voile sur le sort qu'il convient de réserver aux décisions implicites de rejet en plein

contentieux sous l'empire de cette nouvelle réglementation (CE, avis, 30 janvier 2019, n° 420797, publié au recueil Lebon). La Haute juridiction a considéré que le régime issu du décret Jade était logiquement applicable à de telles décisions nées postérieurement au 1^{er} janvier 2017. Elles doivent donc être soumises à la censure du juge dans le délai classique de deux mois à compter de leur naissance.

Non-rétroactivité. Mais le véritable apport de cet avis concerne le régime désormais applicable aux décisions implicites de rejet nées avant cette date. Selon le Conseil d'Etat, la non-rétroactivité des règles de procédure, qui constitue un principe général du droit (CE, 15 janvier 1975, n° 89274, Rec.), s'oppose à ce que l'on puisse admettre que le décret Jade ait fait « courir le délai de recours contre ces décisions à compter de la date à laquelle elles sont nées ». Il met ainsi fin aux positions divergentes qui avaient pu être adoptées par les juges du fond (CAA Lyon, 4 avril 2019, n° 18LY02620). En revanche, faute de droit acquis des administrés au maintien de ces règles, la Haute juridiction considère que ce

délai a commencé à courir à compter du 1^{er} janvier 2017. Si bien que, pour toutes les décisions implicites de rejet nées avant l'entrée en vigueur du décret, celles-ci ne peuvent en principe plus être contestées depuis le 2 mars 2017.

Délai raisonnable. La solution est cependant moins sévère qu'il n'y paraît, sa rigueur étant atténuée par l'effet des dispositions du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA), devenues applicables aux décisions implicites de rejet. Celles-ci prévoient que l'administration est tenue d'accuser réception des demandes qui lui sont adressées (art. L. 112-3 du CRPA); et de porter à la connaissance de l'administré certaines mentions énumérées à l'article R. 112-5, notamment le délai au terme duquel la demande devra être considérée comme implicitement rejetée, ainsi que les délais et voies de recours à l'encontre de cette décision. Or, sur ce dernier point, aucun délai de recours à l'encontre d'une décision implicite ne pouvait, par définition, être valablement indiqué aux administrés puisqu'il n'en existait pas avant le décret Jade.

Ce point de départ au 1^{er} janvier 2017 aurait donc pu rester parfaitement théorique, et les décisions implicites antérieures, demeurer attaques sans délai. Tel n'est cependant pas le cas, le Conseil d'Etat ayant récemment étendu la notion de délai raisonnable - d'une durée, en principe, d'un an - issue de sa décision d'assemblée « Czabaj » (CE ass., 13 juillet 2016, n° 387763, Rec.) aux décisions implicites de rejet (CE, 18 mars 2019, n° 417270, Rec.).

Les requérants disposent donc d'un an pour contester ces décisions à partir du moment où ils en ont eu connaissance, soit par l'accusé de réception adressé par l'administration faisant mention du délai de rejet tacite, soit par tout autre moyen. Appliqué aux décisions implicites de rejet nées avant l'entrée en vigueur du décret Jade, cela devrait signifier que ce délai raisonnable a commencé

Le prétoire a été largement fermé à de nombreux requérants potentiels.

à courir, le cas échéant, à compter du 1^{er} janvier 2017 pour expirer le 2 janvier de l'année suivante (sauf circonstances particulières).

Concrètement, cela signifie que ne sont encore attaques que les seules décisions implicites qui n'ont pas fait l'objet d'un accusé de

réception ou encore dans lequel l'administration aurait omis d'indiquer qu'une décision implicite de rejet était susceptible de naître dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande (ce qui ne devrait toutefois pas être rare). Sous couvert de la sécurité juridique, le prétoire a donc été très largement fermé à de nombreux requérants potentiels surpris par cette nouvelle règle issue du décret Jade.

Le sort des demandes en matière de travaux publics

Le même sort doit-il être réservé aux demandes en matière de travaux publics? La question mérite d'être posée depuis que le décret Jade a étendu l'obligation de liaison du contentieux en la matière. Autrement dit, les décisions implicites de rejet en matière de travaux publics sont-elles désormais soumises aux mêmes contraintes de délais que celles, précitées, issues de l'avis du 30 janvier 2019? Il est acquis que l'obligation de lier le contentieux en matière de travaux publics ne s'applique pas rétroactivement aux requêtes introduites avant le 1^{er} janvier 2017 (CE, 4 février 2019, n° 417047, mentionné aux tables du Recueil). Mais peut-on

considérer que depuis le 2 mars 2017, sous les réserves précédemment évoquées, le prétoire serait fermé à tout requérant qui aurait formulé une demande en matière de travaux publics avant le 1^{er} janvier 2017?

Rien n'est moins sûr. Une telle solution reviendrait en effet à attacher à une demande des effets qu'elle n'a jamais été censée produire lorsqu'elle a été formulée. Cela méconnaîtrait la jurisprudence établie en matière de création de travaux publics (CE, sect., 6 décembre 2013, n° 344062, Rec.), qui prévoyait que le délai de recours de deux mois ne pouvait être déclenché, quand bien même une demande aurait été expressément présentée à l'administration. En d'autres termes, admettre qu'un délai de recours puisse courir à compter du 1^{er} janvier 2017 à l'encontre d'une décision implicite (mais cela vaut aussi pour les décisions expresses) de rejet d'une demande présentée en matière de travaux publics, reviendrait à conférer au décret Jade un degré supplémentaire de rétroactivité qui porterait atteinte au principe général du droit sus-évoqué.

Gardons en effet à l'esprit que l'exigence d'une demande préalable ayant toujours existé en plein contentieux, il n'est pas surprenant d'y adjoindre un délai de recours. Ce serait une tout autre affaire d'admettre qu'une demande en matière de travaux publics antérieure au 1^{er} janvier 2017 ait pu, rétroactivement et alors qu'aucune liaison du contentieux n'était exigée, donner naissance à une décision implicite de rejet devant être contestée dans un délai de deux mois à compter de cette date. En définitive, il ne serait pas illogique de considérer qu'en matière de travaux publics, le seul effet induit par l'entrée en vigueur du décret Jade serait d'imposer au requérant, avant l'introduction d'un recours, de lier le contentieux en présentant simplement une nouvelle demande à l'administration. ●

(1) La notion de travaux publics ne se limite pas aux seuls équipements publics, mais recouvre tous travaux, y compris de bâtiment, entrepris par une personne publique dans le cadre d'une mission de service public.

(2) Par exemple, les demandes indemnitaires adressées à l'administration.

Ce qu'il faut retenir

► A la suite du décret Jade et conformément à un avis rendu par le Conseil d'Etat le 30 janvier, les décisions implicites de rejet en matière de plein contentieux ne peuvent plus, en principe, être contestées depuis le 2 mars 2017.

► En réalité, pour celles ayant fait l'objet d'un accusé de réception sans mention des voies et délais de recours, cette échéance a été repoussée au 2 mars 2018. A défaut d'un tel accusé, ces décisions devraient demeurer contestables sans délai.

► Ce même raisonnement ne semble pas pouvoir être transposé en matière de travaux publics sauf à ce que soit portée une atteinte excessive au principe de non-rétroactivité des règles de procédure. Aussi, pour toute décision implicite ou explicite ayant pu naître avant le 1^{er} janvier 2017, celles-ci devraient toujours pouvoir être contestées, à condition, au préalable, de lier le contentieux, en présentant une nouvelle demande auprès de l'administration.