

Les notes de cette chronique peuvent être citées de la façon suivante : GPL + date de la parution + identifiant unique (numéro de type GPL425c1 indiqué à la fin de chaque note, permettant de retrouver directement l'article via un moteur de recherche ou sur www.labase-lextenso.fr). Ex.: GPL 10 oct. 2023, n° GPL425c1.

Chronique de jurisprudence du Conseil d'État - Contentieux administratif et Convention européenne des droits de l'Homme

GPL458i8



Par

Benjamin DEFOORT
Professeur de droit
public à CY Cergy Paris
université

L'essentiel

Le second semestre de l'année 2023 a principalement été marqué, pour ce qui concerne la jurisprudence du Conseil d'État en matière de contentieux administratif, par les deux arrêts d'assemblée du 11 octobre 2023 par lesquels la haute juridiction a redéfini l'office du juge administratif lorsqu'il est saisi de recours tendant à contester l'inaction de la puissance publique. Dans une première affaire (CE, 11 oct. 2023, n° 467771), il a donné la définition des pouvoirs du juge lorsqu'il est saisi d'un « REP-injonction » ; dans la seconde (CE, 11 oct. 2023, n° 454836), c'est l'office du juge saisi d'une action de groupe tendant à la cessation d'un manquement qui a été précisé. Dans les deux cas, le Conseil d'État recherche un équilibre entre la concrétisation des exigences du principe de légalité conduisant le juge à enjoindre à l'administration de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire cesser la méconnaissance de ses obligations légales, d'un côté, et l'interdiction qui lui est faite de se faire administrateur lui prohibant de se substituer aux pouvoirs publics et de lui enjoindre de déterminer une certaine politique publique, de l'autre. En ce qui concerne les conditions de recevabilité de l'action, on notera l'adoption d'un arrêt faisant une application restrictive de la justiciabilité d'un acte de droit souple en écartant comme irrecevable le recours dirigé contre une note par laquelle le garde des Sceaux informe les chefs de juridictions et les procureurs généraux de la répartition envisagée des magistrats et fonctionnaires entre juridictions judiciaires (CE, 10 nov. 2023, n° 467645). Plusieurs arrêts portent également sur la possibilité de recourir aux ordonnances de rejet de l'article R. 221-1 du Code de justice administrative, notamment en l'absence de décision administrative préalable, tant dans le cadre d'une action tendant au versement d'une somme d'argent (CE, 19 juill. 2023, n° 463520), qu'en excès de pouvoir (CE, 20 déc. 2023, n° 463151). S'agissant des conséquences du jugement, la haute juridiction apporte des précisions sur les conséquences de l'autorité de la chose jugée qui s'attache à l'annulation d'un permis de construire (CE, 10-9, 21 sept. 2023, n° 467076) et souligne que le juge du plein contentieux des installations classées dispose par principe d'un pouvoir de régularisation des décisions d'enregistrement (CE, avis, 10 nov. 2023, n° 474431). Enfin, le Conseil d'État précise également les conditions du rejet par ordonnance d'une requête d'appel contre une ordonnance de rejet (CE, 4 oct. 2023, nos 461138 et 461139). Pour terminer, on soulignera que cette livraison comprend également le recensement, sous forme de tableau, de certaines décisions méritant d'être signalées mais qui n'ont pas pu faire l'objet d'observations plus développées.

PLAN

I. LES JUGES	p. 2	B. L'exécution du jugement	p. 8
II. L'ACTION	p. 4	IV. LES VOIES DE RECOURS	p. 9
III. LA DÉCISION JURIDICTIONNELLE	p. 7	V. AUTRES DÉCISIONS A SIGNALER	p. 10
A. Le jugement	p. 7		

I. LES JUGES

L'office du juge face à l'inaction publique. Quand juger l'administration ne doit pas être administrer GPL458k3

L'essentiel Lorsque le juge administratif est saisi d'une requête tendant à l'annulation du refus opposé par l'administration à une demande tendant à ce qu'elle prenne des mesures pour faire cesser la méconnaissance d'une obligation légale lui incombant, il lui appartient, dans les limites de sa compétence, d'apprécier si le refus de l'administration de prendre de telles mesures est entaché d'illégalité et, si tel est le cas, d'enjoindre à l'administration de prendre la ou les mesures nécessaires. Mais, dans le cadre de cet office, le juge ne doit pas se substituer aux pouvoirs publics pour déterminer une politique publique ou leur enjoindre de le faire.

CE, ass., 11 oct. 2023, n° 467771, Ligue des droits de l'Homme et a. et Synd. de la magistrature et a., Lebon, M^{me} Gerber, rapp., M. Roussel, rapp. pub. ; SCP Spinosi, av. : AJDA 2023, p. 2105, chron. A. Goin, L. Cadin ; RFDA 2023, p. 1099, concl. F. Roussel ; Dr. adm. 2023, comm. 127, note A. Courrèges ; Procédures 2023, comm. 342, note N. Chiffot ; Dr. adm. 2024, comm. 3, note G. Eveillard

Note par
Benjamin DEFOORT

Par une décision très remarquée – et déjà très commentée – le Conseil d'État a enjoint au gouvernement de garantir le port effectif et la lisibilité du numéro d'identification individuelle des forces de l'ordre (connu, s'agissant des agents de la police nationale, sous le nom de « numéro RIO » pour « référentiel des identités et de l'organisation »). Au-delà de la solution ici adoptée au fond et de ses enjeux pour la garantie des libertés publiques, les questions posées dans le cadre de cette retentissante affaire ont amené l'assemblée du contentieux du Conseil d'État à préciser l'office du juge dans des contentieux où est en cause l'inaction de la puissance publique dans la satisfaction des obligations qui lui incombent.

L'arrêt est d'abord, pour le Conseil d'État, l'occasion de formuler quelques sentences – qui auraient pu paraître évidentes mais dont la mention suffit à rappeler qu'il n'en est rien – sur la signification du principe de légalité et ce qu'impliquent, par conséquent, pour l'administration, les exigences de l'État de droit. « Il incombe à l'administration d'accomplir ses missions dans le respect des règles de droit qui lui sont applicables » : il n'y a là rien d'autre que la réaffirmation de la soumission de l'administration au droit et le rappel que, en 2024 encore, le droit administratif ainsi incarné demeure ce « miracle » dont parle Prosper Weil (v. P. Weil, *Le droit administratif*, 1964, PUF, « Que Sais-Je ? », p. 3). On sait de longue date que ce principe n'est pas qu'une somme d'interdictions à l'adresse de l'administration lui imposant de ne pas sortir de la légalité, mais qu'il se traduit également par des obligations positives. Ainsi, le Conseil d'État ajoute ensuite que l'administration a l'obligation de « faire disparaître de l'ordonnancement juridique les dispositions

qui y contreviennent et qui relèvent de sa compétence » : voilà une formulation actualisée de l'obligation d'abroger les règlements illégaux, qui va d'*Alitalia* (CE, ass., 3 févr. 1989, n° 74052) à l'article L. 243-2 du Code des relations entre le public et l'administration. Mais l'administration a aussi, poursuit la haute juridiction, l'obligation positive d'« assurer ou faire assurer le respect de la légalité », par l'adoption des « mesures administratives d'ordre juridique, financier, technique ou organisationnel qu'elle estime utiles » à cette fin. Ce type d'obligation n'est pas sans rappeler, notamment en matière de police, la vénérable jurisprudence *Doublet* sur la légalité du refus de faire usage des pouvoirs de police (CE, 23 oct. 1959, n° 40922) ou, plus largement, la légalité de mesure jugées insuffisantes pour assurer l'ordre public. Alors qu'en matière de police, l'administration est réputée se trouver dans une situation de compétence liée dès lors qu'une seule mesure est légalement possible – suffisamment restrictive pour faire cesser le trouble à l'ordre public, mais pas trop pour ne pas porter une atteinte disproportionnée à la liberté – l'obligation d'agir qui peut peser sur l'administration est plus délicate à cerner lorsque celle-ci dispose d'un certain pouvoir discrétionnaire et qu'elle demeure libre du choix du moyen le plus apte à satisfaire « utilement » son obligation. C'est cet espace encore partiellement indéterminé, entre obligation et discrétion, que le Conseil d'État tente de combler dans cet arrêt d'assemblée en suivant une ligne de crête particulièrement ténue entre une application toujours plus poussée du principe de légalité et le refus, dans le contrôle qu'il exerce sur l'action de l'administration, de s'ériger en administrateur.

À cet égard, on observe depuis quelques années la multiplication d'actions contentieuses dans lesquelles les requérants sollicitent l'administration pour qu'elle prenne « toutes mesures utiles » destinées à satisfaire certaines de ses obligations, puis saisissent le juge administratif d'un recours en annulation du refus – le plus souvent implicite – de prendre lesdites mesures, assorties de conclusions à fins d'injonctions tendant à ce que ces mesures soient prises (on pense en particulier à l'emblématique contentieux *Commune de Grande Synthes*, CE, 19 nov. 2020, n° 427301, sur la réduction des émissions de gaz à effets de serre). Cette stratégie contentieuse, visant à combiner l'objectivité légale du recours pour excès de pouvoir et l'efficacité pragmatique de l'injonction, prend la forme de ce qu'on tend à appeler aujourd'hui le « REP-injonction » (v. A. Perrin, « Le REP-Injonction », AJDA 2023, p. 596). L'une des difficultés que soulève cette démarche contentieuse – qui, on le sait, a par ailleurs aussi été le terrain d'élection du développement de l'appréciation dynamique de la légalité au nom de l'effet utile des décisions du juge (v. B. Defoort, « L'effet utile et la stratégie contentieuse », JCP A 2023, n° 2352) – est de tenter de faire glisser de l'administration vers le juge la détermination de ce que sont ou de ce que doivent être ces « mesures utiles », c'est-à-dire, au bout du compte, la

détermination des mesures les plus « opportunes » pour satisfaire aux exigences de la légalité.

C'est cette délicate frontière entre légalité et opportunité, entre contrôle de l'action et substitution d'action, entre juridiction et administration, que l'assemblée du contentieux tente ici de tracer : « Lorsque le juge administratif est saisi d'une requête tendant à l'annulation du refus opposé par l'administration à une demande tendant à ce qu'elle prenne des mesures pour faire cesser la méconnaissance d'une obligation légale lui incombant, il lui appartient, dans les limites de sa compétence, d'apprécier si le refus de l'administration de prendre de telles mesures est entaché d'illégalité et, si tel est le cas, d'enjoindre à l'administration de prendre la ou les mesures nécessaires. Cependant, et en toute hypothèse, il ne lui appartient pas, dans le cadre de cet office, de se substituer aux pouvoirs publics pour déterminer une politique publique ou de leur enjoindre de la faire ». L'annulation d'un refus entaché de carence et l'injonction d'y remédier par l'adoption de mesures nécessaires, oui ; la détermination d'une politique publique en lieu et place de l'administration, non. Cette doctrine générale est complétée par des précisions portant, d'une part, sur les conditions dans lesquelles le juge peut considérer que l'inaction ou l'insuffisante action de l'administration sont constitutives d'une illégalité et, d'autre part, sur la détermination des mesures que le juge peut valablement enjoindre à l'administration d'adopter en conséquence.

En ce qui concerne les conditions de l'illégalité des carences administratives, on doit constater que l'assemblée en donne une définition à la fois précise et, il faut le dire, particulièrement exigeante. Il n'y a carence que si le juge constate « la méconnaissance caractérisée d'une règle de droit » révélée par la « gravité » ou la « récurrence des défaillances relevées ». Surtout, cette carence n'est illégale que s'il existe des « mesures administratives » (cela exclut les mesures que seul le législateur pourrait adopter) qui « seraient, de façon directe, certaine et appropriée, de nature à en prévenir la poursuite ou la réitération », mesures que l'administration aurait refusé, explicitement ou implicitement, de prendre. De surcroît, le Conseil d'État ajoute que « cette illégalité ne peut être regardée comme constituée que s'il apparaît au juge qu'au regard de la portée de l'obligation qui pèse sur l'administration, des mesures déjà prises, des difficultés inhérentes à la satisfaction de cette obligation, des contraintes liées à l'exécution des missions dont elle a la charge et des moyens dont elle dispose ou, eu égard à la portée de l'obligation, dont elle devrait se doter, celle-ci est tenue de mettre en œuvre des actions supplémentaires ». Enfin, s'agissant maintenant des conditions dans lesquelles le juge peut en déduire la possibilité d'adresser des injonctions à l'administration,

« lorsque l'illégalité du refus de l'administration de prendre des mesures est établie », le Conseil d'État rappelle que c'est « normalement » l'administration qui doit apprécier l'utilité des mesures « les mieux à même d'assurer le respect des règles de droit ». Toutefois, le juge peut, d'une part, enjoindre de prendre, dans un domaine particulier, des mesures de nature à *prévenir* la survenance des illégalités constatées (dans une optique d'injonction préventive), « le défendeur conservant la possibilité de justifier de l'intervention, dans le délai qui a lui été imparti, de mesures relevant d'un autre domaine mais ayant un effet au moins équivalent », et, d'autre part, il lui appartient d'ordonner à l'administration de prendre une mesure déterminée lorsque celle-ci se révèle « indispensable au respect de la règle de droit méconnue » et que « l'abstention de l'autorité compétente de prendre cette mesure exclurait, dès lors, qu'elle puisse être respectée ».

Se dessine alors, sous la plume de l'assemblée du contentieux, une forme de fusée à quatre étages pour la sanction de la carence administrative : 1°/ le constat d'une carence ; 2°/ le constat du refus de la combler alors que des mesures appropriées existent ; 3°/ l'illégalité de ce refus si celui-ci ne peut s'expliquer par des contraintes ou des difficultés spécifiques pesant sur l'administration ; 4°/ l'injonction par le juge d'adopter les mesures appropriées en cause lorsqu'elles s'avèrent indispensables. Gageons qu'avec une trajectoire ainsi définie pour cette fusée contentieuse, le Conseil d'État parvienne à son objectif de définition de l'office du juge administratif, entre garantie de la légalité et préservation de l'irréductible spécificité de l'administration, pour – qui sait ? – réussir à marcher sur la lune et remédier pleinement à l'impuissance publique.

On notera, pour terminer, que cet office est exactement le même lorsque le juge administratif est saisi, non pas par la voie d'un tel « REP-injonction » mais par la voie d'une action de groupe tendant à la cessation d'un manquement, dans les conditions posées aux articles L. 77-10-3 et suivants du Code de justice administrative (v. CE, ass., 11 oct. 2023, n° 454836, Amnesty International France et autres : GPL 23 janv. 2024, n° GPL458k4). Ainsi, l'action de groupe en cessation de manquement – qui constitue une sorte de développement d'une action en responsabilité (S. Brimo, « La fonction préventive de la responsabilité administrative », in A. Jacquemet-Gauché (dir.), *Dépasser la fonction indemnitaire du droit de la responsabilité administrative*, 2023, Institut francophone pour la Justice et la Démocratie, « Colloques & Essais »), une action de groupe pouvant aussi avoir pour objet la réparation de divers préjudices – et le REP-injonction – par ailleurs soumis à une appréciation dynamique de la légalité – tendent à s'aligner purement et simplement, dans une optique de rapprochement des contentieux.

Le Conseil d'État définit l'office du juge saisi d'une action de groupe en cessation de manquement GPL458k4

L'essentiel Dans le cadre d'une action de groupe relative aux contrôles d'identité discriminatoires des forces de police, l'assemblée du contentieux fixe l'office du juge administratif saisi d'un recours contre une carence généralisée de l'administration. Il considère que les demandes

qui lui sont soumises en espèce impliqueraient de redéfinir une politique publique et doivent donc être rejetées.

CE, ass., 11 oct. 2023, n° 454836, Amnesty International France et a., Lebon, M. Moreau, rapp. ; M^{me} de Mousthier, rapp.

pub. ; SCP Lyon-Caen, Thiriez, SCP Piwnica & Molinié, SCP Devaux, Mathonnet, av. : AJDA 2023, p. 1804 ; AJDA 2023, p. 2105, chron. A. Goin et L. Cadin ; AJ pénal 2023, p. 517, note F. Debove ; Dr. adm. 2023, 126, veille A. Courrège ; Procédures 2023, comm. 341, comm. N. Chifflet ; JCP A 2023, act. 629, note D. Florent ; RFDA 2023, p. 1079, concl. E. de Moustier

Note par
Benjamin DEFOORT

L'introduction, aux articles L. 77-10-1 et suivants du Code de justice administrative, par la loi n° 2016-1547

du 18 novembre 2016 modifiée par l'ordonnance n° 2018-1862 du 13 décembre 2018, de deux types d'actions collectives – l'action en reconnaissance de droits et l'action de groupe proprement dite – est le résultat d'une longue gestation. Annoncée depuis un rapport de la mission d'inspection des juridictions administratives dès 2009, l'action de groupe est encore très récente et a fait l'objet, le 11 octobre 2023, d'un premier grand arrêt d'assemblée venu préciser l'office du juge administratif en la matière.

À titre liminaire, on rappelle qu'une action de groupe ne peut concerner que certains domaines spécifiques (lutte contre les discriminations, protection de l'environnement, responsabilité médicale, informatique et libertés et discrimination imputable à un employeur). Les procédures peuvent, de façon marginale, varier dans chacun de ces domaines. Elles ont toutefois un certain nombre de points communs. D'une part, seules des « associations agréées et les associations régulièrement depuis cinq ans au moins et dont l'objet statutaire comporte la défense des intérêts auxquels il a été porté atteinte » (CJA, art. L. 77-10-4) peuvent saisir le juge administratif par cette voie. Une proposition de loi actuellement en discussion envisage de réduire à deux ans l'ancienneté requise. D'autre part, la saisine du juge doit obligatoirement être précédée d'une mise en demeure adressée à la personne responsable de « cesser ou de faire cesser le manquement ou de réparer les préjudices subis » (CJA, art. L. 77-10-5). La saisine du juge doit ainsi intervenir au moins quatre mois après la réception de la mise en demeure, et au maximum deux mois après l'expiration de ce délai de quatre mois. La proposition de loi envisage de supprimer cette exigence, ce qui conduirait à un instaurer une distorsion procédurale, dans les modalités de contestation des carences administratives, entre l'action de groupe en manquement (via laquelle il sera possible d'accéder directement au juge) et le « REP-injonction », qui suppose de formuler une demande d'adoption de « toutes mesures utiles » tendant à faire cesser une illégalité et de demander l'annulation de ce refus (v., sur ce point, CE, ass., 11 oct. 2023, n° 467771, *Ligue des droits de l'homme* : GPL 23 janv. 2024, n° GPL458k3).

S'agissant maintenant de l'objet de ce type de demande, celui-ci peut être double : il peut s'agir d'une action en réparation de préjudices ou d'une action en cessation de manquement (comme l'illustre l'arrêt ici relevé). L'action en responsabilité a pour spécificité de se diviser en deux temps : d'abord, par un jugement déclaratoire, le juge statue sur le principe de la responsabilité et identifie les catégories de personnes appartenant au groupe de victimes ainsi que les critères permettant de les identifier, puis, dans un second temps, il opère la liquidation des préjudices, soit selon une procédure collective, soit de façon individuelle. L'arrêt du 11 octobre 2023 précise que, dans le cadre de ce type d'action, « l'engagement de la responsabilité de la personne ayant causé le dommage obéit aux conditions de droit commun, notamment à celles tenant au caractère certain du préjudice et à l'existence d'un lien de causalité direct entre le manquement commis et le préjudice allégué » (CE, ass., 11 oct. 2023, n° 454836).

L'apport principal de cet arrêt d'assemblée est surtout de définir l'office du juge saisi d'une action de groupe en cessation de manquement. Le Conseil d'État rend une décision particulièrement riche et constructive dans laquelle il définit les contours précis des pouvoirs du juge pour identifier de tels manquements, leur illégalité, et les conditions dans lesquelles il peut enjoindre à l'administration de les faire cesser. Les pouvoirs du juge sont à cet égard exactement les mêmes que ceux dont il dispose dans le cadre d'un « REP-injonction » (à savoir une demande d'annulation du refus de l'administration de prendre « toutes mesures utiles » pour faire cesser une carence illégale assortie de conclusions à fins d'injonction d'adopter de telles mesures), et qui ont été précisés par un arrêt du 11 octobre 2023 *Ligue des droits de l'homme* (CE, ass., 11 oct. 2023, n° 467771 : GPL 23 janv. 2024, n° GPL458k3). En l'occurrence, le Conseil d'État rejette la demande des associations tendant à la cessation de manquements « généralisés » en matière de contrôle d'identité dès lors que les injonctions demandées – pour mettre fin à la pratique des contrôle d'identité au faciès dont le juge reconnaît par ailleurs le caractère discriminatoire – sont d'une telle généralité qu'elles conduiraient en réalité le juge à « se substituer aux pouvoirs publics pour déterminer une politique publique », ce qui ne relève pas de l'office du juge. Ce nouvel office, aussi sophistiqué soit-il, aboutit donc à une solution décevante par laquelle le juge semble dire au requérant : « Puisque vous m'en demandez trop, je n'ordonnerai rien du tout », plutôt que de chercher à adapter le curseur de son pouvoir d'injonction aux limites de son office juridictionnel en s'émancipant des conclusions des parties pour identifier les mesures pouvant être ordonnées.

II. L'ACTION

La justiciabilité du droit souple va-t-elle se rigidifier ? GPL458k6

L'essentiel La note par laquelle le garde des Sceaux informe les chefs de juridictions et les procureurs généraux

de la répartition envisagée des magistrats et fonctionnaires entre juridictions judiciaires est dépourvue de

caractère décisoire et n'a pas d'effets notables sur les droits ou la situation des usagers du service public de la justice.

CE, 6-5, 10 nov. 2023, n° 467645, Ordre des avocats au barreau des Hauts-de-Seine et Association des magistrats du tribunal judiciaire de Nanterre, Lebon T., M. Gaudillère, rapp., M. Agnoux, rapp. pub. ; SARL Cabinet Briard, av.

Note par
Benjamin DEFOORT

L'extension du contrôle juridictionnel sur les actes de droit souple n'est pas illimitée. L'arrêt du

10 novembre 2023, *Ordre des avocats au barreau des Hauts-de-Seine*, rendu sur conclusions contraires du rapporteur public M. Agnoux, l'illustre de manière remarquable. Dans cette affaire, l'ordre des avocats au barreau des Hauts-de-Seine, ainsi que l'Association des magistrats du tribunal judiciaire de Nanterre, avaient demandé l'annulation de la note du garde des Sceaux, ministre de la Justice, en date du 27 juillet 2022, relative à la localisation des emplois de magistrats et fonctionnaires des services judiciaires pour l'année 2022. Les requérants faisaient grief à cette « note » de ne pas prévoir un nombre suffisant de magistrats au tribunal judiciaire de Nanterre.

De façon particulièrement laconique, le Conseil d'État rejette le recours comme étant irrecevable aux motifs, d'une part, que ce type de document est « dépourvu de caractère décisoire » et, d'autre part, qu'il ne saurait être regardé comme ayant, par lui-même, des « effets sur les droits ou la situation des usagers du service public de la justice ». La haute juridiction relève en ce sens qu'il s'agit d'un « document de programmation », par lequel le ministre de la Justice se bornerait à « informer » les chefs de juridiction de la répartition envisagée des postes de magistrats entre les juridictions judiciaires. Cette note serait un simple « outil annuel de gestion et de répartition prévisionnels des effectifs », dont les « objectifs chiffrés » n'ont qu'un « caractère indicatif », et « n'ayant pas pour objet et ne pouvant avoir pour effet de lier le président de la République dans son pouvoir de nomination individuelle des magistrats ».

Cette solution appelle trois remarques portant principalement sur sa motivation.

Premièrement, on constate que le Conseil d'État semble paradoxalement bien plus disert sur les raisons permettant de considérer que le document en cause serait dépourvu de caractère décisoire (en ce qu'il n'emporte aucune obligation de quelque sorte et ne comprend que des objectifs indicatifs, bien que chiffrés) – alors que cela ne semblait pas poser de véritable difficulté en l'espèce – que pour lui dénier toute capacité à produire des « effet notable », au sens de la jurisprudence *GISTI* (CE, sect., 12 juin 2020, n° 418142 : Lebon). En effet, l'arrêt est presque silencieux sur ce point et on ne sait, à le lire, quels pouvaient être les effets de cette note, aux yeux des requérants, sur leurs situations respectives, pas plus que l'on sait pourquoi, aux yeux du Conseil d'État, ces effets ne pourraient être regardés comme suffisamment « notables » pour justifier la recevabilité du recours.

Deuxièmement, et dans le prolongement de cette première remarque, on doit constater, précisément, que l'exigence

du caractère « notable » des effets en cause pour que le recours dirigé contre l'acte soit recevable a disparu de la motivation de l'arrêt, alors que c'est bien la notion « d'effet notable » qui est au cœur de la jurisprudence *GISTI* et de ses différentes variantes. S'agit-il d'un simple accident rédactionnel ou l'annonce d'une évolution plus substantielle de cette jurisprudence ? Cette seconde option nous semble peu probable puisqu'elle reviendrait à admettre la recevabilité du REP dès qu'un acte est susceptible de produire tout type d'effets – même minimes – sur la situation des personnes auxquelles il s'adresse, de façon encore plus libérale que ne le fait la jurisprudence actuelle.

Troisièmement, et de façon plus surprenante encore, on relève que le Conseil d'État souligne l'absence d'effet de cette note sur la situation « des usagers du service public de la justice », sans se demander si l'acte était de nature à produire des effets sur la situation des magistrats, notamment au sein du tribunal judiciaire de Nanterre, alors même que l'association des magistrats du tribunal judiciaire de Nanterre était, au même titre que l'ordre des avocats au barreau des Hauts-de-Seine, requérante. Certes, on rappelle qu'aux termes de l'arrêt *GISTI*, le juge doit rechercher si l'acte produit « des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre ». Toutefois, cela ne signifie pas, selon nous, que cette jurisprudence n'impose de ne prendre en compte que les effets de l'acte sur la situation des usagers, à l'exclusion systématique des effets produits sur les agents. En effet, seuls les effets sur les agents *chargés de mettre en œuvre* le document n'ont pas à être pris en compte. Or, en l'occurrence, les magistrats du tribunal judiciaire n'ont pas vocation à « mettre en œuvre » la note relative à la localisation des emplois de magistrats et fonctionnaires des services judiciaires. En revanche, ils peuvent être affectés, dans leur condition de travail, par le nombre d'emplois effectivement attribués audit tribunal. On peine ainsi à comprendre pourquoi le Conseil d'État ne statue pas explicitement sur les effets produits par la note à l'égard des magistrats. À défaut de motivation explicite, on sera contraint de se référer aux conclusions du rapporteur public qui, n'esquivant pas la question, souligne que la note ne produit « par elle-même » aucun effet sur la situation des magistrats puisque seules les décisions individuelles de nomination qui seront effectivement prises pourront avoir des effets sur la charge de travail des magistrats et l'organisation du service au sein du tribunal.

Pour terminer, la solution d'irrecevabilité adoptée par le Conseil d'État – et non plus seulement sa motivation – appelle également quelques commentaires. En effet, comme cela a déjà été souligné, le rapporteur public avait conclu, en sens inverse, à la recevabilité du recours en s'appuyant sur la jurisprudence relative aux décisions dites « révélées » (CE, 24 juill. 2019, n°s 427638, 428895, 429621, Ligue des droits de l'Homme et Conf. gén. du travail et autres), en ce que la note en question, bien que dépourvue de caractère impératif, révélerait une certaines « organisation du service » en répartissant les postes d'une certaine manière. En effet, la note donne pour ainsi dire les grandes lignes de cette répartition et la probabilité que les décisions individuelles de nomination soient plus « généreuses » avec le tribunal judiciaire de Nanterre était très faible (pour ne pas dire nulle). Si cette proposition n'a

pas été suivie, on doit lui reconnaître le mérite d'insister sur le fait que la note en cause avait bien pour effet – d'ordre purement factuel – de préparer la juridiction – et ses membres – au maintien d'une certaine pénurie de poste. Au fond, ce sont probablement des considérations d'opportunité qui ont conduit le juge à rejeter le recours comme irrecevable, afin d'éviter d'ouvrir une sorte de

contentieux systématique « mettant en cause la misère matérielle à laquelle fait face le service public de la justice et l'insuffisance de ses moyens humains plus particulièrement » [concl. N. Agnoux disponibles sur ArianeWeb], au prix d'une surprenante rigidification du contrôle des actes de droit souple.

Le juge peut-il rejeter comme manifestement irrecevable une requête déposée en l'absence de décision administrative préalable ? GPL458k8

L'essentiel Par deux arrêts des 19 juillet et 20 décembre 2023, le Conseil d'État précise les conditions dans lesquelles une requête peut être rejetée comme manifestement irrecevable, sur le fondement du 4° de l'article R. 222-1 du Code de justice administrative, en l'absence de décision administrative préalable. Dans le premier arrêt, il précise les conséquences que le juge peut tirer d'un défaut de liaison du contentieux dans un litige tendant au versement d'une somme d'argent : il doit inviter le requérant à régulariser sa demande, en produisant la décision attaquée, avant de rejeter pour irrecevabilité manifeste. Dans le second arrêt du 20 décembre, il expose les conséquences que le juge peut tirer de sa saisine prématurée, avant que ne naisse la décision visée par le recours : le juge peut alors rejeter le recours pour irrecevabilité manifeste sans avoir à inviter le requérant à régulariser une requête qu'il ne peut pas régulariser, puisque seul l'écoulement du temps sera de nature à faire naître la décision et conférer un objet au recours.

CE, 5-6, 19 juill. 2023, n° 463520, M. V., Lebon T., M^{me} Le Tallec, rapp., M. Roussel, rapp. pub. ; SCP Le Bret – Desacher, av. : AJDA 2023, p. 1421 ; JCP A 2023, act. 516, V. Beaujard ; JCP A 2023, chron. 2336, O. Le Bot – CE, 10-9, 20 déc. 2023, n° 463151, M. B. L. et La Quadrature du Net, Lebon T., M. Moreau, rapp., M. Domingo, rapp. pub. ; SCP Marlange, de la Burgade, Cabinet Munier-Apaire, av.

Note par
Benjamin DEFOORT

Les conditions dans lesquelles le juge peut rejeter un recours entaché d'une irrecevabilité manifeste faute de satisfaire à l'exigence d'une décision administrative préalable ont été précisées par deux arrêts, l'un portant sur le plein contentieux indemnitaire et l'exigence de liaison du contentieux (CE, 5-6, 19 juill. 2023, n° 463520), l'autre sur le contentieux de l'excès de pouvoir et l'exercice d'un recours prématuré d'une annulation non encore née (CE, 10-9, 20 déc. 2023, n° 463151).

Le 4° de l'article R. 222-1 du Code de justice administrative permet de rejeter par ordonnance « les requêtes manifestement irrecevables, lorsque la juridiction n'est pas tenue d'inviter leur auteur à les régulariser ou qu'elles n'ont pas été régularisées à l'expiration du délai imparti par une demande en ce sens ». Cette disposition doit être combinée avec l'article R. 612-1 du même code qui prévoit que « lorsque les conclusions sont entachées d'une irrecevabilité susceptible d'être couverte après l'expiration du délai de recours, la juridiction ne peut les rejeter en relevant d'office cette irrecevabilité qu'après avoir invité leur

auteur à les régulariser ». Ainsi, peuvent être rejetées par ordonnances 1° les requêtes entachées d'une irrecevabilité insusceptible d'être régularisée en cours d'instance, 2° celles qui ne peuvent être régularisées que jusqu'à l'expiration du délai de recours une fois ce délai expiré et 3° celles qui ont donné lieu à une invitation à régulariser – en application de l'article R. 612-1 – à l'expiration du délai imparti au requérant dans cette invitation (v. CE, 14 oct. 2015, n° 374850, G. : Lebon T., p. 819-830). *Quid* d'une irrecevabilité tenant à l'absence de décision préalable ? Les deux arrêts ici commentés, qui se suivent de quelques mois, apportent de façon complémentaire des précisions sur cette question, en distinguant le contentieux de l'excès de pouvoir, d'une part, et le contentieux du plein contentieux indemnitaire, d'autre part.

En excès de pouvoir, la question se pose lorsque le requérant forme un recours en annulation de façon prématurée contre une décision qui n'est pas encore née, le requérant ayant immédiatement saisi le juge administratif sans attendre la réponse de l'administration à sa demande. Or la requête déposée ainsi de façon anticipée peut être régularisée par l'écoulement du temps (et la naissance d'une décision implicite) mais le requérant ne peut, de lui-même, la régulariser, si bien que le juge ne peut pas être tenu de l'inviter à le faire. Ainsi, et quand bien même la solution pourrait paraître exigeante, c'est de façon cohérente que le Conseil d'État considère, dans l'arrêt du 20 décembre 2023, qu'« il est loisible au juge, tant qu'aucune décision n'a été prise par l'administration, de rejeter » comme irrecevable les conclusions dirigées contre une décision qui n'est pas encore née, même si cette irrecevabilité peut être couverte en cours d'instance. La haute juridiction ajoute qu'« une telle irrecevabilité étant manifeste et le juge ne pouvant inviter le requérant à la régulariser, puisqu'une telle régularisation ne peut résulter que de l'intervention ultérieure d'une décision expresse ou implicite, les conclusions qui en sont entachées peuvent être rejetées par ordonnance sur le fondement du 4° de l'article R. 222-1 du Code de justice administrative ». Les décisions d'irrecevabilité n'étant pas dotées de l'autorité de la chose jugée (CE, 18 juin 1986, n° 49813, M^{me} K. : Lebon, p. 166), le requérant pourra toujours former un nouveau recours en annulation une fois formée la décision implicite de rejet. Si une telle configuration semble ne pas devoir se rencontrer fréquemment – dès lors que dans la plupart des cas le juge se contentera d'attendre que naisse la décision et que la requête se régularise d'elle-même – le Conseil d'État entend ici très clairement laisser la liberté de choix au juge de décider de mettre fin à l'instance dès l'enregistrement d'une requête manifestement prématurée.

La question s'avère éminemment plus complexe en plein contentieux indemnitaire, pour la mise en œuvre de la règle de la liaison du contentieux. Classiquement, la jurisprudence considère que le défaut de liaison du contentieux peut être régularisé en cours d'instance par l'intervention d'une décision expresse ou implicite. Elle admettait même la recevabilité du recours lorsque celui-ci avait été intenté avant même que le requérant n'ait déposé sa demande préalable indemnitaire, et même si l'administration avait opposé une fin de non-recevoir fondée sur l'absence de décision, dès lors qu'une décision implicite était née en cours d'instance (CE, 11 avr. 2008, n° 281374, Établissement Français du Sang : Lebon, p. 16). Si le décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016, dit « JADE », a modifié la rédaction de l'article R. 421-1 du Code de justice administrative, en précisant que la requête n'est recevable « qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle », le juge admet toujours la régularisation de la requête dès lors que cette condition de recevabilité s'apprécie à la date où le juge statue et non à la date du recours (CE, sect., 27 mars 2019, n° 426472, Consorts R. : Lebon). En revanche, la défense au fond de l'administration, sans opposer à titre principal la fin de non-recevoir, n'est plus regardée comme pouvant régulariser la requête en cours d'instance. Dans la décision du 19 juillet 2023, le Conseil d'État vient apporter des précisions quant aux possibilités ouvertes, pour le juge, de rejeter comme manifestement irrecevable une requête pour défaut de liaison du contentieux faute de preuve, par le requérant, du dépôt

d'une demande indemnitaire, permettant d'attester de la naissance de la décision administrative préalable et donc de la liaison du contentieux. En effet, « lorsque, ni dans la requête, ni dans les pièces qui l'accompagnent, il n'est fait état de l'existence d'une décision, expresse ou implicite, de l'administration statuant sur une demande formée devant elle tendant au versement d'une somme d'argent », le juge peut rejeter la requête comme manifestement irrecevable, sur le fondement du 4° de l'article R. 221-1 du Code de justice administrative, « si, à la date de son ordonnance, le requérant, ayant été dûment invité, par la juridiction, selon les modalités prévues par le dernier alinéa de l'article R. 612-1 du Code de justice administrative, à régulariser sa requête, en produisant la décision mentionnée au deuxième alinéa de l'article R. 421-1 du Code de justice administrative, ou, à défaut, la pièce justifiant de la date du dépôt de la réclamation formée devant l'administration, en application de l'article R. 412-1 du même code, n'a pas, à l'expiration du délai ainsi imparti, satisfait à cette obligation ». Cette solution diffère légèrement de celle exposée plus haut en matière d'excès de pouvoir. En effet, en l'occurrence, l'irrecevabilité résultant de l'absence de preuve du dépôt d'une demande préalable est régularisable par le fait du requérant. Par conséquent, le juge est tenu de l'inviter à régulariser son recours avant de pouvoir rejeter la requête comme manifestement irrecevable. On rappelle, par ailleurs, que le juge peut toujours, sans attendre la naissance d'une décision implicite qu'il sait pourtant inéluctable, rejeter le recours formé de façon anticipée (CE, 4 déc. 2013, n° 454386, Z. : Lebon T., p. 749).

III. LA DÉCISION JURIDICTIONNELLE

A. Le jugement

Le pouvoir de régularisation du juge du plein contentieux en matière d'installations classées soumises à enregistrement GPL45810

L'essentiel Le juge administratif, saisi d'un recours contre une décision d'enregistrement d'une installation classée pour la protection de l'environnement, dispose du pouvoir d'ordonner, le cas échéant, sa régularisation, dans le cadre de son office normal du juge du plein contentieux des installations classées.

CE, avis, 6-5, 10 nov. 2023, n° 474431, Société Enedel 7, Lebon, M. Fraisseix, rapp. ; M. Agnoux, rapp. pub. ; SCP Melka-Prigent-Drush, SCP Hannotin Avocats, av. : AJDA 2023, p. 2078 ; Énergie - Env. - Infrastr. 2023, n° 12, 96, note A. Muller-Curzydlo ; JCP A 2023, act. 670, V. Beaujard

Note par
Benjamin DEFOORT

Dans cet avis contentieux, le Conseil d'État est venu combler un – léger – angle mort existant dans l'office du juge en matière environnementale pour répondre à la question de savoir si, saisi d'un recours de pleine juridiction contre une décision d'enregistrement d'une installation classée, il pouvait ou non organiser,

dans le prétoire ou hors du prétoire, la régularisation des vices dont celle-ci peut être entachée.

Dans l'avis ici commenté, le Conseil d'État juge, tout d'abord – et conformément à la lettre de la loi – que les dispositions de l'article L. 181-18 du Code de l'environnement ne sont par principe pas applicables aux décisions d'enregistrement d'une installations classées dès lors qu'elles ne sont pas des « autorisations environnementales » au sens de la loi. Pour rappel, l'enregistrement d'une installation classée et une forme procéduralement simplifiée d'autorisation, à laquelle on peut recourir lorsque les risques engendrés ne sont pas moins graves mais mieux connus et homogènes dans toutes les installations relevant d'une même catégorie. Or l'article L. 181-18 du Code de l'environnement organise deux procédures de régularisation des autorisations environnementale (sur ces procédures, v. CE, avis, 22 mars 2018, n° 415852, Association Novissen : Lebon), auquel le juge doit obligatoirement recourir depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023. Ainsi, ce n'est que lorsqu'une autorisation environnementale « tient lieu » de décision d'enregistrement d'une installation classée, comme c'est possible sur

le fondement du 7° du I de l'article L. 181-2 du Code de l'environnement, que les dispositions de l'article L. 181-18 peuvent être – indirectement – appliquées pour procéder à la régularisation d'une telle décision d'enregistrement. Ce faisant, le Conseil d'État retient une interprétation stricte de ces dispositions, qui sont réservées au seul contentieux des autorisations environnementales et dont les décisions d'enregistrements d'installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) sont, en principe, exclues. Cela laisse de côté l'essentiel des décisions d'enregistrement qui continuent de relever de l'office « normal » du juge du plein contentieux des installations classées.

Or tout l'intérêt du présent avis est précisément d'ajouter que, même dans le cadre de cet office « normal » du plein contentieux des installations classées le juge administratif peut également disposer d'un tel pouvoir de régularisation sur le fondement des « principes généraux qui régissent l'office du juge de plein contentieux des ICPE » (N. Agnoux, concl. disponibles sur ArianeWeb). En cette matière, en cas d'illégalité pour vice de procédure du refus de délivrer une autorisation, il relève classiquement de l'office du juge du plein contentieux – pourtant habilité à réformer lui-même une autorisation illégale – de surseoir à statuer et de renvoyer le pétitionnaire devant l'administration afin que celle-ci procède à la régularisation de cette procédure. Il ne revient en effet pas au juge d'organiser lui-même une telle procédure, mais c'est lui qui délivrera *in fine* l'autorisation sollicitée après avoir annulé le refus illégal (CE, sect., 15 déc. 1989, n° 70316, Min. c/ Spechinor). Plus récemment, le Conseil d'État avait également jugé que le juge du plein contentieux était habilité à annuler une autorisation entachée d'un tel vice de procédure et, dans le cadre de son pouvoir de réformation, à délivrer une autorisation provisoire dans l'attente de la

régularisation de l'autorisation initiale, après avoir procédé à une balance des intérêts en présence (CE, 15 mai 2013, n° 353010, Sté ARF). Ainsi, l'avis ici commenté ne fait qu'étendre aux décisions d'enregistrement un pouvoir déjà bien ancré en matière de contrôle des autorisations d'installations classées. Le Conseil d'État rappelle d'ailleurs explicitement au point 7 de l'avis cette « faculté » de délivrer une autorisation provisoire « dans l'attente de la régularisation ».

Cet avis appelle, pour terminer, deux remarques conclusives. D'une part, le Conseil d'État se livre ici à un exposé particulièrement précis de ce pouvoir de régularisation dont il délivre en même temps le mode d'emploi. Ce pouvoir s'avère très similaire à celui dont dispose le juge de l'autorisation environnementale qui peut, soit, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration d'un délai qu'il fixe pour qu'il soit procédé à la régularisation de la décision d'enregistrement, ou prononcer une annulation partielle de cette même décision. D'autre part, on doit également souligner le fait que ce type de pouvoir de régularisation – ici rattaché au droit commun du plein contentieux des ICPE – trouve également à s'épanouir dans le contentieux de l'excès de pouvoir, tant en matière d'autorisation d'urbanisme (C. urb., art. L. 600-5 et L. 600-5-1) que de documents d'urbanisme (C. urb., art. L. 600-12) ou encore, sur un fondement prétorien cette fois, en matière de déclaration d'utilité publique emportant mise en compatibilité de documents d'urbanisme (CE, 9 juill. 2021, n° 437634, Cne de Grabels : Lebon – CE, 21 juill. 2022, n° 437634, Cne de Grabels : Lebon). Dès lors, la généralisation des pouvoirs de régularisation du juge administratif illustre, une fois encore, le phénomène de relativisation de la distinction des contentieux.

B. L'exécution du jugement

L'étendue de l'autorité absolue de la chose jugée de l'annulation d'un permis de construire GPL458L1

L'essentiel L'autorité s'attachant à un jugement, devenu définitif, annulant un permis de construire fait obstacle, en l'absence de modification de la situation de droit ou de fait, à l'annulation du refus opposé, pour le même motif, par l'autorité administrative à une demande de permis ayant le même objet.

CE, 10-9, 21 sept. 2023, n° 467076, Société Alpes Constructions Contemporaines, Lebon, M. Moreau, rapp., M. Domingo, rapp. pub. ; Cabinet Munier-Apaire, SCP Ohl, Vexliard, av. : JCP A 2023, 2341, note F. Polizzi ; JCP G 2023, 1136, veille L. Erstein ; JCP A 2023, 579, veille L. Erstein ; JCP A 2023, 2336, chron. O. Le Bot ; AJDA 2023, p. 1685 ; RDI 2023, p. 622, note M. Revert

Note par
Benjamin DEFOORT

Si l'autorité absolue de la chose jugée qui s'attache à l'annulation en excès de pouvoir est ancienne est bien connue (CE, 22 mars 1961, n° 51333, S. : Lebon, p. 211), ses illustrations se font toutefois plus rares. La présente espèce est à cet égard remarquable, d'autant plus que, portant sur un litige relatif à une autorisation d'urbanisme, elle s'avère en partie originale sur la reconnaissance de l'identité d'objet entre deux instances distinctes ainsi que sur l'ordre chronologique entre celles-ci. Car, derrière une solution d'apparence très classique, se cachent certaines difficultés plus subtiles portant sur l'étendue de la chose jugée quant aux motifs de l'annulation et à l'égard d'autres instances ayant le même objet.

S'agissant, tout d'abord, de l'autorité qui s'attache aux motifs de l'annulation, il est de jurisprudence constante que tous les motifs qui sont le « support nécessaire » d'une telle décision d'annulation ont bien l'autorité absolue de la chose jugée (CE, 10 oct. 1997, n° 154750, W. – CE, 19 nov.

1997, n° 187595, S. : Lebon, p. 438). Ce principe s'applique également dans le contentieux de l'urbanisme où, sur le fondement de l'article L. 600-4-1 du Code de l'urbanisme, le juge est tenu de se prononcer explicitement sur l'intégralité des moyens d'annulation qu'il estime fondés, par dérogation au principe de l'économie de moyens. Dès lors, chaque motif de nature à fonder – même s'il était le seul – l'annulation est revêtu de l'autorité de la chose jugée (v. CE, 28 mai 2001, n°s 218374, 218912, 229455 et 229456, Cne de Bohars : Lebon, p. 249). Ainsi, la présence d'autres motifs d'annulation n'est pas de nature à relativiser l'autorité qui s'attache à chacun d'entre eux. C'est ce qu'explique le Conseil d'État dans l'arrêt commenté en considérant que « la circonstance que, pour l'application de l'article L. 600-4-1 du Code de l'urbanisme, le tribunal administratif de Grenoble a, outre la méconnaissance de l'article R. 111-2 du même code, retenu dans son jugement du 8 octobre 2020 annulant le permis de construire du 6 août 2018 quatre autres moyens, ne fait pas obstacle à ce que ce motif tiré de la méconnaissance de l'article R. 111-2, qui suffisait à lui seul à justifier la solution retenue par le tribunal, puisse être regardé comme un support nécessaire du dispositif de ce jugement, auquel s'attache l'autorité de la chose jugée ». Dit autrement, chacun de ces motifs doit être regardé comme le « support nécessaire » de la décision d'annulation, quand bien même les autres motifs d'annulation auraient tout autant pu fonder la même décision d'annulation si l'un d'entre eux ne s'avérait pas fondé. En effet, le propre du mécanisme de l'article L. 600-4-1 est d'imposer au juge de se prononcer sur chacun de ces motifs fondés, précisément pour bien leur conférer l'autorité de la chose jugée (alors que des moyens même fondés sur lesquels le juge ne se prononce pas dans le cadre de l'économie moyen n'ont pas pu se traduire par des motifs revêtus de l'autorité de la chose jugée).

S'agissant maintenant de l'étendue de la chose jugée à l'égard d'autres instances, on doit souligner que la présente affaire se présentait dans une configuration assez originale qui rendait la solution incertaine. En effet, en l'espèce, l'administration avait dans un premier temps – par un arrêté du 18 octobre 2016 – refusé d'accorder un permis de construire en raison d'un risque de glissement de terrain ; c'est cette décision de refus qui est l'objet du litige dans l'instance ayant donné lieu à l'arrêt commenté. Toutefois, entre-temps, l'autorité administrative avait fini par délivrer le même permis de construire par un arrêté du 6 août 2018. Sur la requête de voisins, le tribunal administratif de Grenoble avait, d'une part, annulé le permis de construire délivré et, d'autre part, rejeté le recours contre la décision de refus de permis de construire. Le jugement, en tant qu'il annule le permis de construire, est devenu définitif – le pourvoi en cassation dirigé contre lui n'ayant pas été admis. La cour administrative d'appel de Lyon a rejeté l'appel de la société pétitionnaire contre le jugement ayant rejeté à son encontre le refus de délivrance du permis de

construire en relevant d'office le moyen tiré de l'autorité de la chose jugée, qui s'attache au jugement d'annulation rendu en première instance devenu définitif. La difficulté, on le voit, est chronologique. Certes, le jugement définitif dont l'autorité est invoquée est antérieure à l'arrêt qui se fonde dessus ; toutefois, le permis annulé par ce jugement est, lui, postérieur à la décision de refus encore en instance. Or, le juge de l'excès de pouvoir d'une autorisation d'urbanisme statue, dans le cadre d'une appréciation statique de la légalité, en fonction de circonstance existant à la date de la décision attaquée (*i.e.*, à la date de la décision de refus, soit avant l'annulation ultérieure du permis délivré ultérieurement). En outre, les deux instances, qui, certes, portent sur le même projet de construction, auraient pu être regardées comme ayant des objets différents dès lors que, dans un cas, il s'agit d'un recours d'un tiers contre une décision positive de délivrance d'un permis de construire et, dans l'autre, de la contestation, par le pétitionnaire, de la décision refusant d'accorder le même permis. Toutefois, le Conseil d'État rappelle que, dans le cadre d'un recours en annulation contre le refus de délivrer un permis de construire, il incombe au juge de « prendre acte de l'autorité de la chose jugée s'attachant (...) à l'annulation juridictionnelle devenue définitive du permis de construire ayant le même objet, délivré postérieurement à la décision de refus ». Et l'autorité de la chose jugée qui s'attache à un tel jugement d'annulation « fait obstacle à ce que, en l'absence de changement de modification de la situation de fait ou de droit, le refus opposé antérieurement ou ultérieurement par l'autorité administrative à la demande d'un permis ayant le même objet soit annulé par le juge administratif dès lors que ce refus est fondé sur le même motif que celui ayant justifié l'annulation du permis de construire ». Ce faisant, la haute juridiction confirme que l'autorité de la chose jugée qui s'attache à l'annulation d'un permis de construire ne s'impose qu'en l'absence de changements de circonstances de fait ou de droit (CE, 12 oct. 2018, n° 412104, Sté Néoen). Et, en l'absence de tels changements, elle s'impose dans les contentieux relatifs aux permis de construire « ayant le même objet », qu'ils soient relatifs à d'autres décisions de délivrance ou à des décisions refusant de les délivrer, et que ces décisions soient postérieures ou antérieures. En l'occurrence, le Conseil d'État considère qu'il y a bien identité d'objet dès lors qu'il s'agit du même projet (la circonstance que l'annulation porte sur la délivrance du permis et que le contentieux pendant était relatif au refus d'accorder le même permis est indifférente, il s'agit bien du même litige : CE, 29 sept. 2021, n° 438525, Sté Grand Fossé). Surtout, le motif d'annulation retenu par le jugement est le même que celui sur lequel l'administration s'était fondée pour refuser le permis. C'est ce motif – plus que l'annulation en tant que telle – qui doit s'imposer et s'opposer à ce que le refus, qui repose substantiellement sur lui, soit remis en cause.

IV. LES VOIES DE RECOURS

Les conditions du rejet par ordonnance d'une requête d'appel contre une ordonnance de rejet GPL45813

L'essentiel Par un arrêt du 4 octobre 2023, le Conseil d'État poursuit la définition des cadres d'utilisation de l'article R. 222-1 du Code de justice administrative (CJA) en même temps qu'il confirme une certaine conception de l'instance d'appel. Le juge d'appel qui annule une ordonnance de rejet et choisit de régler l'affaire par évocation ne peut lui-même recourir à cette faculté qu'après l'expiration du délai d'appel ou la production d'un mémoire complémentaire annoncé lorsqu'il se fonde sur le 7° de l'article R. 222-1 du CJA.

CE, 9-10, 4 oct. 2023, n°s 461138 et 461139, Société Immo Toulouse et M. V., Lebon T., M. Ferreira, rapp., M^{me} Bokdam-Tognetti, rapp. publ. ; SCP Rocheteau, Uzan-Sarano & Goulet, av. : GPL 31 oct. 2023, n° GPL455p3, note N. Finck et S. Seroc

Note par
Clémence APPERT
ATER à l'université de
Tours

L'article R. 222-1 du Code de justice administrative (CJA) permet à des magistrats désignés de rejeter par ordonnance – sans instruction ni audience – certaines

requêtes réputées dépourvues de difficulté. En l'espèce, un tribunal administratif avait d'abord utilisé cette faculté pour rejeter deux requêtes en considérant que les requérants s'étaient adressés à une juridiction incompétente (2° de CJA, art. R. 222-1). La cour administrative d'appel, considérant pour sa part la juridiction administrative bien compétente, avait annulé les ordonnances du tribunal administratif, choisi d'évoquer et rejeté les requêtes par ordonnance sur le fondement du même article, cette fois en s'appuyant sur le 7°. Celui-ci permet le rejet de requêtes manifestement mal fondées « après l'expiration du délai de recours ou, lorsqu'un mémoire complémentaire a été annoncé, après la production de ce mémoire ». La particularité de cette affaire tient à ce que le délai d'appel n'était pas expiré lorsque les ordonnances d'appel ont été rendues. En cassation, le Conseil d'État décide de joindre les requêtes et d'annuler les ordonnances de la cour administrative d'appel considérant que « les magistrats des cours administratives d'appel (...) ne peuvent, par ordonnance, annuler une ordonnance prise en première instance en application des 1° à 5° et 7° du même article, et réglant l'affaire au fond par application du même 7°, rejeter la demande présentée devant le tribunal administratif qu'après l'expiration du délai d'appel contre

l'ordonnance de première instance ou lorsqu'un mémoire complémentaire a été annoncé devant la cour, après la production de ce mémoire ».

La solution retenue ne relève pas de l'évidence. L'erreur du juge de première instance sur sa compétence constitue une irrégularité (CE, ass., 24 juin 1960, n° 42517, SARL Le Monde : Lebon, p. 412) qui entraîne l'annulation du jugement et permet au juge d'appel de statuer par la voie de l'évocation. Cette annulation impose au juge d'appel qui évoque de faire abstraction de la solution rendue en première instance et de se substituer au premier juge. Dans la mesure où le juge d'appel revêt les habits du juge de première instance, il pourrait être supposé que « l'expiration du délai de recours » exigée par l'article R. 222-1 du CJA correspond au délai de recours de première instance. Ce n'est pas l'interprétation retenue par le Conseil d'État. Malgré la fiction du recommencement de la première instance impliquée par l'évocation, il décide de conditionner l'utilisation de l'article R. 222-1 du CJA en appel à l'expiration du délai d'appel.

Le choix de la haute juridiction résulte de la spécificité de la fonction attribuée à l'appel, instance du deuxième degré. Les conclusions de la rapporteure publique invoquent la nécessité de ne pas « piéger le requérant et de le priver de la faculté dont il dispose, en principe, d'étoffer, dans le délai d'appel, son argumentaire de première instance » (E. Bokdam-Tognetti, concl. sur CE, 4 oct. 2023, n°s 461138 et 461139, disponibles sur ArianeWeb). À cet égard, on notera que, contrairement à la première instance, l'expiration du délai de recours en appel ne change *a priori* rien quant à la possibilité pour le requérant de développer ses moyens en appel. Les causes juridiques sont cristallisées à l'expiration du délai de première instance et les moyens invocables en appel sont limités par cette cristallisation, peu importe l'expiration – ou non – du délai d'appel (CE, 7 août 1926, n° 89914, Bach-Thaï-Buoï : Lebon, p. 886). C'est alors « l'existence de l'appel » (E. Bokdam-Tognetti, concl. sur CE, 4 oct. 2023, n°s 461138 et 461139, disponibles sur ArianeWeb) qui implique la possibilité de renforcer son argumentation, quand bien même le juge d'appel serait amené à statuer dans le cadre de l'évocation et donc comme un juge de première instance. Le délai d'appel sert alors de « soupape de sécurité », en figeant un temps minimum de développement de la requête d'appel susceptible d'éviter son rejet comme manifestement mal fondée.

V. AUTRES DÉCISIONS A SIGNALER

Jurisprudence complémentaire du Conseil d'État - Contentieux administratif et Convention européenne des droits de l'Homme (juillet à décembre 2023) GPL45815

Par
Benjamin DEFOORT

Les juges	
La répartition des compétences	L'acte par lequel le président du Sénat nomme une magistrate honoraire comme personnalité qualifiée au Conseil supérieur de la magistrature, dont le contentieux relève en premier et dernier ressort de la compétence du Conseil d'État, ne méconnaît pas l'article 65 de la Constitution : CE, ass., 11 oct. 2023, n° 472669, Syndicat de la magistrature, Lebon
	Le Conseil d'État confirme que la contestation des sanctions prises à l'égard d'un parlementaire échappe à la compétence des deux ordres de juridiction, et rappelle que la Convention européenne des droits de l'Homme n'impose pas qu'un recours juridictionnel soit ouvert contre ces sanctions : CE, 24 juill. 2023, n° 471482, M. P., Lebon T.
La distinction des contentieux	Le recours dirigé contre une décision de radiation de la liste des bénéficiaires du RSA prise à la suite d'une décision de suspension du versement de l'aide, qui ne revêt pas le caractère d'une sanction, relève de l'office du juge de plein contentieux subjectif : CE, 2 oct. 2023, n° 466599, M. A., Lebon
	La contestation d'un accord-cadre multi-attributaire par l'un de ses titulaires, en tant qu'il a été conclu avec d'autres opérateurs, relève du recours ouvert aux tiers par la jurisprudence <i>Tarn-et-Garonne</i> : CE, avis, 24 nov. 2023, n° 474108, Assoc. Imedi, Lebon T.
Les juridictions administratives spéciales	Le juge administratif doit rejeter la demande tendant à l'exécution forcée (exequatur) d'une sentence arbitrale s'il constate l'illégalité du recours à l'arbitrage, notamment du fait de la méconnaissance du principe de l'interdiction d'y recourir pour les personnes publiques : CE, 17 oct. 2023, n° 465761, Stés Ryanair designated activity company et Airport marketing services limited, Lebon
L'action	
La recevabilité	L'organisation d'une médiation à l'initiative du juge dans un différend concernant une autorisation d'urbanisme n'interrompt ni le délai de recours contentieux, ni le délai de saisine du juge du référé-suspension : CE, 13 nov. 2023, n° 471898, M. G., Lebon T.
	Le recours d'une commune contre l'autorisation d'installer un parc éolien sur le territoire d'une commune voisine est recevable, dès lors que la requérante établit que ce projet affecterait directement sa situation ou l'un des intérêts dont elle a la charge. En revanche, un tel recours n'est pas recevable lorsqu'il émane d'une région ou d'un département sur le territoire desquels est prévue l'implantation : CE, 1^{er} déc. 2023, n° 470723, Région Auvergne-Rhône-Alpes, Lebon – CE, 1^{er} déc. 2023, n° 467009, Département de la Charente-Maritime, Lebon T.
	Dans le cadre d'un recours Transmanche contre une DSP, n'a pas intérêt pour agir une société se prévalant de ce qu'elle avait exploité le site faisant l'objet de la convention ou qu'elle pourrait être une candidate à l'attribution d'un nouveau contrat : CE, 24 oct. 2023, n°s 470101 et 470157, Sté Culturespaces et Cne des Baux-de-Provence, Lebon T.
	Le Conseil d'État étend la jurisprudence <i>Czabaj</i> au recours en contestation de la validité d'un contrat administratif formé par un concurrent évincé : CE, 19 juill. 2023, n° 465308, Sté Seateam aviation, Lebon T.
L'instance	
La détermination de l'objet du litige	L'intervention d'un jugement rendu en application de l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme, même frappé d'appel, rend sans objet les conclusions dirigées contre une ordonnance du juge des référés statuant sur la suspension du permis de construire : CE, 1-4, 9 nov. 2023, n° 469380, M^{me} B., Lebon T.
	Le Conseil d'État précise les conditions dans lesquelles un pétitionnaire bénéficie de la <i>cristallisation des règles d'urbanisme</i> lorsqu'il a confirmé sa demande avant que la décision juridictionnelle ayant annulé le refus qui lui avait été opposé ne soit devenue irrévocable : CE, 13 nov. 2023, n° 466407, Cne de Saint-Didier-au-Mont-d'Or, Lebon
La décision juridictionnelle	
L'exécution du jugement	En dépit de l'amélioration de la situation, les décisions du Conseil d'État ayant enjoint à l'administration de prendre toute mesure utile pour améliorer la qualité de l'air ne peuvent être regardées comme complètement exécutées, justifiant la liquidation d'une astreinte de 10 millions d'euros pour deux semestres : CE, 24 nov. 2023, n° 428409, Assoc. Les Amis de la Terre France et a., Lebon
	La seule injonction de réexaminer une demande de permis de construire, faite à une commune par une ordonnance suspendant l'exécution du refus opposé au pétitionnaire, ne fait pas courir de délai de nature à faire naître une autorisation tacite : CE, 20 juill. 2023, n° 467318, Sté Développement d'études foncières et immobilières, Lebon T.

Les voies de recours	
L'appel	Le juge d'appel ne peut faire droit à des conclusions incidentes après avoir rejeté une requête d'appel comme manifestement dépourvue de fondement en application de l'article R. 222-1 du CJA : CE, 2-7, 24 oct. 2023, n° 465360, Cne de Sainghin-en-Mélantois, Lebon T.
La cassation	N'est pas recevable le pourvoi incident dirigé contre les seuls motifs, et non contre le dispositif, d'une ordonnance par laquelle le juge des référés a, sur le fondement de l'article L. 600-4-1 du Code de l'urbanisme, jugé que certains des moyens que l'auteur du pourvoi invoquait n'étaient pas, en l'état de l'instruction, propres à créer un doute sérieux quant à la légalité d'un permis de construire : CE, 6 oct. 2023, n° 471190, Sté EP Immo, Lebon T.
	Le pourvoi dirigé contre une nouvelle ordonnance par laquelle le premier juge des référés rejette une demande présentée sur le fondement de l'article L. 521-1 du CJA prive d'objet le pourvoi en cassation dirigé contre une première ordonnance de rejet : CE, sect., 22 sept. 2023, n° 472210, M. H., Lebon
Les voies spéciales	Le Conseil d'État précise la portée du principe de confidentialité de la médiation prévu à l'article L. 213-2 du CJA : CE, avis, 14 nov. 2023, n° 475648, Sté grands travaux de l'Océan Indien et a., Lebon
Les exigences de la CEDH	Il résulte de l'article R. 612-5 du CJA que lorsque qu'un tribunal administratif (TA) ou une cour administrative d'appel (CAA) choisit d'adresser une mise en demeure en application de cet article, ce tribunal ou cette cour doit, à condition que l'intéressé ait annoncé expressément la production d'un mémoire complémentaire, qu'il ait reçu la mise en demeure prévue, qu'elle lui laisse un délai suffisant pour y répondre et l'informe des conséquences d'un défaut de réponse dans ce délai, constater le désistement d'office du requérant si celui-ci ne produit pas le mémoire complémentaire à l'expiration du délai fixé... Lorsque ces conditions sont remplies, la circonstance que le requérant a sollicité, dans le délai qui lui avait été imparti par le TA ou la CAA pour produire son mémoire complémentaire, un délai supplémentaire pour ce faire, n'est pas de nature à faire obstacle à ce qu'il soit réputé, à l'expiration de ce délai, s'être désisté de sa requête : CE, 5-6, 29 sept. 2023, n° 460160, M^{me} A., Lebon T.