



La référence du droit en ligne



Le régime du retrait des décisions
implicites d'acceptation (CE, avis,
12/10/2006, Cavalo Epouse Cronier)

Table des matières

| | |
|--|----|
| Table des matières | 2 |
| Introduction..... | 3 |
| I – L’encadrement originel du retrait des décisions implicites d’acceptation..... | 5 |
| A - Le régime originel applicable aux décisions explicites créatrices de droits..... | 5 |
| 1 – La jurisprudence Cachet | 5 |
| 2 – La jurisprudence Ville de Bagneux..... | 5 |
| B – Le régime originel applicable aux décisions implicites d’acceptation..... | 7 |
| 1 – Les décisions implicites d’acceptation : une définition | 7 |
| 2 – La jurisprudence Eve..... | 7 |
| II – Le nouvel encadrement législatif du retrait des décisions implicites d’acceptation..... | 8 |
| A – Les solutions de la loi du 12 avril 2000..... | 8 |
| 1 – Les nouvelles règles | 8 |
| 2 – La signification des nouvelles règles..... | 8 |
| B- La solution retenue le 12 octobre 2006..... | 10 |
| 1 – L’arrêt Ternon | 10 |
| 2 – Une solution à contre-courant de l’arrêt Ternon | 10 |
| CE, avis, 12/10/2006, Cavalo Epouse Cronier | 11 |

Introduction

L'Administration peut décider elle-même de mettre fin à ses décisions. Il peut s'agir d'une abrogation, dans ce cas l'annulation n'est pas rétroactive, ou d'un retrait qui, là, produit des effets rétroactifs. Le régime du retrait n'est pas le même selon que la décision est ou non créatrice de droits. Dans le premier cas, la mesure ne peut être retirée que pour illégalité. Et, il faut distinguer les décisions explicites des décisions implicites. C'est ce dernier type de mesure qui oppose Mme. Cavalo au maire de Pégomas.

Dans cette affaire, Mme. Cavalo dépose une demande de permis de construire le 6 août 2001 à la mairie de Pégomas. Conformément à la législation applicable en la matière, Mme. Cavalo obtient le 6 novembre 2001 un permis de construire tacite du fait du silence gardé par l'Administration. Par un arrêt du 3 mai 2002, le maire de Pégomas retire ce permis de construire. Mme. Cavalo saisit donc le tribunal administratif de Nice pour faire annuler cette mesure de retrait. Le 7 avril 2006, ce dernier sursoit à statuer et renvoie l'affaire devant le Conseil d'Etat. Il s'agit là de la procédure instituée par l'article 12 de la loi du 31 décembre 1987 et qui permet aux juridictions subordonnées de saisir la Haute juridiction sur « une question de droit nouvelle présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges ». L'avis du Conseil d'Etat n'a pas l'autorité de la chose jugée, mais il lui permet de « dire le droit » sans attendre que les affaires remontent jusqu'à lui par la voie contentieuse traditionnelle. En clair, il s'agit d'améliorer la qualité et la rapidité de la justice administrative.

La question posée est de savoir si un recours contentieux formé par un tiers, à l'encontre d'une décision implicite d'acceptation, après l'expiration du délai de deux mois prévu par la loi du 12 avril 2000, peut réouvrir le délai de retrait pendant la durée de l'instance. Pour comprendre cette question, il faut revenir aux origines des règles régissant le retrait des décisions implicites d'acceptation. La loi du 12 avril 2000 est venue mettre un terme à la jurisprudence *Eve* qui régissait cette matière jusqu'à présent. Au terme de cette jurisprudence, les décisions implicites d'acceptation, ne faisant, par nature, pas l'objet de mesures de publicité, ne pouvaient pas être retirées. Cette jurisprudence avait été prise en réaction à l'arrêt *Ville de Bagnex* par lequel le Conseil d'Etat avait offert à l'Administration une possibilité indéfinie de retrait des décisions explicites créatrices de droit en cas d'absence de mesure de publicité. La Haute juridiction n'avait pas voulu transposer ce raisonnement aux décisions implicites d'acceptation afin de préserver les droits des administrés.

Depuis le 12 avril 2000, le retrait des décisions implicites d'acceptation est possible dans les deux mois quand aucune mesure d'information des tiers n'a été mise en œuvre, et dans le délai de recours contentieux si de telles mesures ont été mises en œuvre. En prévoyant la possibilité d'un retrait même lorsque les tiers n'ont pas été informés, le législateur met un terme à la jurisprudence *Eve* et, de ce fait, privilégie les droits de l'Administration au détriment de ceux du citoyen. La question est de savoir si le dépôt d'un recours contentieux contre la mesure réouvre le délai de retrait. Le Conseil d'Etat répond par l'affirmative, ce qui tend à privilégier une fois de plus les droits de l'Administration. Cette solution peut sembler paradoxale car, quelques années auparavant, il avait, en matière de décisions explicites créatrices de droit, fait le choix de privilégier la stabilité des situations juridiques en réduisant le délai de retrait dont dispose l'Administration.

Il faut enfin préciser que le caractère créateur de droit de la mesure ne sera pas analysé dans le détail, la solution étant simple puisqu'il s'agit de l'octroi d'un permis de construire. Quant à l'illégalité de la décision elle ne revêt aucune importance pour la résolution du problème posé.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, l'encadrement originel du retrait des décisions implicites d'acceptation (I), puis, dans un second temps, le nouvel encadrement législatif du retrait de ces mesures (II).

I – L'encadrement originel du retrait des décisions implicites d'acceptation

Fixé à l'origine par la jurisprudence, le régime du retrait des décisions implicites d'acceptation se traduisait par la volonté de se démarquer du régime applicable, à l'époque, aux décisions explicites créatrices de droit (B). Ce dernier doit donc, au préalable, être défini (A).

A - Le régime originel applicable aux décisions explicites créatrices de droits

S'il est, au départ, prévu pour protéger les administrés contre des retraits intempestifs de l'Administration (1), le juge ve rapidement en faire une interprétation radicale (2).

1 – La jurisprudence Cachet

En plus de poser la première condition relative à l'illégalité de la décision retirée, la jurisprudence Cachet (CE, 3/11/1922) fixe le délai pour retirer la décision. Ainsi, une décision explicite créatrice de droits ne peut être retirée que tant qu'elle n'est pas devenue définitive, autrement dit tant qu'elle peut être annulée par le juge. Le retrait est, ainsi, possible dans les délais de recours contentieux, c'est-à-dire dans les deux mois à compter de la publicité de l'acte, mais aussi quand le juge a été saisi, tant qu'il n'a pas statué et dans les limites de la demande en justice

La volonté du juge de permettre à l'Administration de faire respecter le principe de légalité est ici manifeste. En effet, la possibilité de retrait n'a pour objet que de permettre à l'Administration de réparer ses erreurs, sans attendre une annulation contentieuse. Le retrait ne fait donc que précéder l'intervention du juge. Dès lors, les droits acquis par les administrés ne sont pas plus atteints en cas de retrait qu'en cas d'annulation contentieuse, la durée pendant laquelle ces droits pouvant être supprimés étant, dans les deux cas, la même. Si elle parvient à trouver un juste équilibre entre respect du principe de légalité et garantie des droits acquis, cette jurisprudence ouvre la voie à une prolongation du délai de retrait que le juge n'hésitera pas à utiliser.

2 – La jurisprudence Ville de Bagneux

Cet arrêt (C.E., ass.6/05/1966) va tirer toutes les conséquences logiques de l'arrêt Dame Cachet, même s'il faut pour cela trahir les intentions des auteurs de cette jurisprudence. Pour le comprendre, il faut partir du point de départ du délai de recours contentieux. En effet, celui-ci commence à courir à partir de la publicité de l'acte. Il s'agit de la notification pour le bénéficiaire, et de la publication pour les tiers. Ainsi, si l'acte est publié, les tiers ont deux mois pour attaquer l'acte devant le juge, et l'Administration a deux mois pour le retirer. En revanche, dans le cas où l'acte n'est pas publié, cette omission rend les délais de recours non opposables aux tiers qui peuvent donc indéfiniment saisir le juge. Puisque l'acte peut être indéfiniment annulé par le juge, le Conseil d'Etat a jugé que l'Administration pouvait, de ce fait, indéfiniment le retirer. Il s'agit là d'une application pure et simple de la règle du couplage des délais de retrait et de recours contentieux. Si le Conseil d'Etat respecte ici la lettre de la jurisprudence Cachet, il en trahit l'esprit puisque l'équilibre entre légalité et sécurité juridique est ici rompu au profit de la première.

C'est cette interprétation extensive qui, confrontée à la nature particulière des décisions implicites d'acceptation, va pousser le Conseil d'Etat à adopter une position tout aussi radicale.

B – Le régime originel applicable aux décisions implicites d'acceptation

Pour le comprendre, la nature particulière des décisions implicites d'acceptation doit, d'abord, être précisée (1). Pourront, ensuite, être étudiées les solutions retenues par le juge administratif (2).

1 – Les décisions implicites d'acceptation : une définition

Lorsqu'un administré fait une demande à l'Administration, cette dernière y répond la plupart du temps. Mais, il arrive qu'aucune réponse ne soit donnée. Pour ne pas laisser l'administré dans le doute et inciter par là l'Administration à répondre aux demandes qui lui sont faites, des textes prévoient que, dans certains cas, le silence gardé par l'Administration pendant un certain temps vaut décision implicite d'acceptation. Le mécanisme est simple : l'administré dépose une demande, l'Administration ne répond pas, passé un certain délai naît une décision implicite d'acceptation.

En l'espèce, Mme. Cavalo a déposé une demande de permis de construire le 6 août 2001. Le maire de la commune de Pegomas n'ayant pas répondu passé un délai de trois mois, l'intéressée est devenue, le 6 novembre 2001, titulaire d'un permis de construire tacite.

C'est la nature particulière de ces décisions qui a poussé le Conseil d'Etat à ne pas appliquer la jurisprudence Cachet-Bagneux.

2 – La jurisprudence Eve

On le sait, l'arrêt Cachet opérait une assimilation des délais de retrait et de recours contentieux. Par une interprétation extensive, l'arrêt Ville de Bagneux offrait une possibilité de retrait indéfinie en cas d'absence de mesures d'information des tiers. Or, le propre d'une décision implicite d'acceptation est de ne pas être publiée. Les tiers ne sont donc pas informés. En conséquence, en application de la jurisprudence Ville de Bagneux, le délai de retrait d'une décision implicite d'acceptation devrait être indéfini.

Cette solution a semblé injuste au Conseil d'Etat. En effet, elle aurait pour conséquence une insécurité juridique excessive pour le bénéficiaire de la décision. Surtout, en ne décidant pas, l'Administration s'offrirait une possibilité de retrait indéfinie. Cela se retournerait contre le but des systèmes instaurant les décisions implicites d'acceptation.

Pour ne pas tomber dans ces écueils, le Conseil d'Etat adopta une mesure radicale. Ainsi, à l'expiration du délai imparti à l'Administration pour décider explicitement, naît une décision implicite d'acceptation. Mais, dans le même temps, l'Administration est désaisie de l'affaire, elle ne peut plus retirer la décision (CE, sect., 14/11/1969, Eve). Ici, la sécurité juridique prend le pas sur le respect du principe de légalité.

Une seule exception a été posée à cette règle. Elle concerne les décisions implicites d'acceptation dont l'existence fait l'objet d'une mesure de publicité. Dans cette hypothèse, la publicité fait courir le délai de recours contentieux à l'égard des tiers. En conséquence, le retrait de cette mesure est possible dans les conditions de la jurisprudence Cachet (CE, ass., 1/06/1973, Epx. Roulin).

La loi du 12 avril 2000 vient modifier ce système.

II – Le nouvel encadrement législatif du retrait des décisions implicites d'acceptation

Il importe, au préalable, de définir les règles retenues par la loi du 12 avril 2000 (A), puis d'en venir à l'interprétation faite de la loi en l'espèce (B).

A – Les solutions de la loi du 12 avril 2000

Il faut, d'abord, définir les nouvelles règles posées par la loi du 12 avril 2000 (1), pour en dégager, ensuite, la signification (2).

1 – Les nouvelles règles

L'article 23 de la loi du 12 avril 2000 rappelle d'abord que les décisions implicites d'acceptation ne peuvent être retirées que pour illégalité. Puis, elle distingue deux types de décisions implicites d'acceptation. Les premières sont celles qui ont fait l'objet de mesures d'information des tiers. Ces mesures peuvent être retirées dans le délai du recours contentieux. Les secondes sont celles qui n'ont pas fait l'objet de mesures d'information des tiers. Dans ce cas, le retrait est possible pendant le délai de deux mois à compter de la date à laquelle est intervenue la décision.

Puis, la loi prévoit l'hypothèse où un recours contentieux a été engagé. Dans cette hypothèse, le retrait est possible pendant la durée de l'instance.

Quelle interprétation faut-il retenir de ces dispositions ?

2 – La signification des nouvelles règles

La première observation nous amène à relever que le premier alinéa de l'article 23 de la loi précitée consacre la jurisprudence Epx. Roulin. En revanche, le deuxième alinéa met fin à la jurisprudence Eve. En effet, là où cette jurisprudence prévoyait l'impossibilité du retrait d'une décision implicite d'acceptation n'ayant fait l'objet d'aucune mesure de publicité, la loi consacre la possibilité d'un retrait pendant le délai de deux mois à compter de la date à laquelle est intervenue la décision. Ce faisant, alors que la loi, eu égard à son intitulé (loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations) semblait privilégier la protection des citoyens, donc la stabilité des situations juridiques, c'est le respect du principe de légalité qui se trouve renforcé, puisque la loi ouvre une nouvelle possibilité de retrait. C'est donc plus les droits de l'Administration que ceux des administrés qui se trouvent renforcés par cette disposition.

Il faut aussi noter que la loi du 12 avril 2000, en prévoyant la possibilité d'un retrait pendant l'instance juridictionnelle au cas où un recours a été formé, réintroduit, par la même, un couplage des délais de retrait et de recours contentieux, alors que l'arrêt Eve avait justement supprimé cette assimilation puisqu'aucun retrait n'était possible. Cette solution va aussi à l'encontre de l'arrêt Ternon rendu un an plus tard. En effet, cet arrêt opère, pour les décisions explicites créatrices de droit, un découplage total de ces deux délais.

D'ailleurs, la solution retenue en l'espèce va à l'encontre des principes qui sous-tendent ce mouvement jurisprudentiel.

B- La solution retenue le 12 octobre 2006

Un an après la loi du 12 avril 2000, le Conseil d'Etat est venu modifier en profondeur sa jurisprudence relative au délai pour retirer une décision explicite créatrice de droits (1). La solution retenue le 12 octobre 2006 va dans le sens contraire de cette décision, s'agissant de la stabilité des situations juridiques (2).

1 – L'arrêt Ternon

Amorcé par l'arrêt Mme. de Laubier (CE, ass, 24/10/1997), arrêt qui prévoyait que même dans le cas où une notification est incomplète, ce qui a pour conséquence d'ouvrir une possibilité d'action en justice indéfinie aux tiers, le retrait n'est possible que dans les deux mois à compter de la notification, le remodelage des règles du retrait atteint sa cible le 26 octobre 2001 avec l'arrêt d'assemblée du Conseil d'Etat Ternon.

Le Conseil d'Etat pose ici le principe que l'Administration ne peut, désormais, retirer une décision explicite créatrice de droits que dans un délai de quatre mois à compter de la prise de décision. Cela concerne aussi bien les hypothèses dans lesquelles une publication a eu lieu que celle où aucune publication n'a été effectuée. Autrement dit, le fait que le délai de recours n'ait pas commencé à courir à l'égard des tiers, faute de publicité, n'a pas pour conséquence d'offrir à l'Administration un délai identique pour retirer la décision. Cette arrêt met, ainsi, un point final au découplage entre délai de retrait et délai de recours contentieux amorcé quelques années auparavant.

Par cet arrêt, le juge administratif renoue, d'une façon originale, avec l'esprit de la jurisprudence Cachet. En effet, c'est en trahissant les règles posés par cette jurisprudence que la sécurité juridique est mieux prise en compte. Si l'arrêt Ville de Bagneux respectait la lettre de la jurisprudence Cachet mais en trahissait l'esprit, l'arrêt Ternon suit la logique inverse : c'est en dissociant les délais de retrait et de recours contentieux qu'il en respecte les intentions.

La solution retenue en l'espèce va à l'encontre de ce mouvement.

2 – Une solution à contre-courant de l'arrêt Ternon

Le Conseil d'Etat, au travers de cet avis, juge qu'une décision implicite d'acceptation illégale peut être retirée pendant l'instance juridictionnelle et tant que le juge n'a pas statué. Surtout, il considère que ce retrait est possible que des mesures d'information des tiers aient ou non été mises en oeuvre. Le troisième alinéa de l'article 23 concerne donc les deux premiers alinéas de cet article. Ainsi, le retrait d'une décision implicite d'acceptation n'ayant fait l'objet d'aucune mesure de publicité est possible au-delà du délai de deux mois, dès lors qu'un recours contentieux a été formé.

Ce faisant, le Conseil d'Etat ouvre une possibilité de retrait "à éclipses". En effet, dans le cas d'une décision ne faisant pas l'objet d'une mesure de publicité, le délai de retrait est de deux mois. Mais, les possibilités de retrait peuvent à nouveau s'ouvrir dans le cas où un tiers inente un recours juridictionnel

A travers cette solution, l'on voit que la stabilité des situations juridiques se trouvent affectée. Alors que l'arrêt Ternon visait au rééquilibrage en faveur de la sécurité juridique des droits des administrés, le Conseil d'Etat, par l'interprétation qu'il retient de l'article 23, tend à favoriser les droits de l'Administration. Cette solution va l'encontre de sa jurisprudence, mais s'accorde parfaitement avec l'esprit de la loi du 12 avril 2000.

CE, avis, 12/10/2006, Cavalo Epouse Cronier

Vu, enregistré le 11 avril 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le jugement du 7 avril 2006 par lequel le tribunal administratif de Nice, avant de statuer sur la demande présentée par Mme X... épouse tendant à l'annulation de la décision du 3 mai 2002 par laquelle le maire de la commune de Pégomas a retiré le permis de construire tacite qu'elle avait obtenu le 6 novembre 2001, a décidé, par application des dispositions de l'article L.113-1 du code de justice administrative, de transmettre le dossier de cette demande au Conseil d'Etat en soumettant à son examen la question suivante : un recours contentieux formé par un tiers, à l'encontre d'une décision implicite d'acceptation, après l'expiration du délai de deux mois mentionné au 2° de l'article 23 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, est-il susceptible de permettre à l'auteur de l'acte de procéder à son retrait pendant la durée de l'instance, conformément au 3° dudit article ' :

REND L'AVIS SUIVANT :

Aux termes de l'article 23 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs rapports avec les administrations : Une décision implicite d'acceptation peut être retirée, pour illégalité, par l'autorité administrative : / 1° Pendant le délai de recours contentieux, lorsque des mesures d'information des tiers ont été mises en oeuvre ; / 2° Pendant le délai de deux mois à compter de la date à laquelle est intervenue la décision, lorsqu'aucune mesure d'information des tiers n'a été mise en oeuvre ; / 3° Pendant la durée de l'instance au cas où un recours contentieux a été formé..

Il résulte de l'économie générale de cet article que son 3° permet à l'administration de retirer, pour illégalité, une décision implicite d'acceptation, que des mesures d'information des tiers aient été ou non mises en oeuvre à la suite de l'intervention de cette décision, dès lors que l'annulation de cette décision a été demandée au juge, et tant que celui-ci n'a pas statué. Par suite, alors même qu'aucune mesure d'information des tiers n'aurait été mise en oeuvre, le retrait de la décision attaquée est possible après l'expiration du délai de deux mois mentionné au 2° de l'article 23, dès lors qu'un recours contentieux a été formé ;

Le présent avis sera notifié à Mme X... , au président du tribunal administratif de Nice, à la commune de Pégomas et au ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer et publié au Journal officiel de la République française. Copie en sera adressée pour information au chef de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives.