

## PROCÉDURE ADMINISTRATIVE

## LE RESPECT DU PRINCIPE DU CONTRADICTOIRE

## L'ESSENTIEL

► De nombreuses décisions administratives individuelles défavorables sont annulées pour avoir été édictées sans que l'intéressé ait pu préalablement présenter ses observations.

► Le législateur a posé des limites à la portée de l'obligation de respect du contradictoire, notamment dans les cas où il est statué sur une demande, les cas d'urgence et de circonstances exceptionnelles, les cas dans lesquels la mise en œuvre de ce principe risquerait de causer un trouble à l'ordre public.

► Aucun décret d'application d'ordre général n'étant intervenu en la matière, c'est le juge administratif qui a précisé les modalités pratiques de la mise en application du principe du contradictoire.

Le respect des droits de la défense implique que toute décision individuelle défavorable soit prise au terme d'une procédure permettant à l'intéressé de présenter ses observations. Bien que le juge administratif estime qu'il trouve à s'appliquer « même en l'absence de texte » (*CE Ass., 26 oct. 1945, Aramu, n° 77726 et CE, 30 avril 1997, Association nationale pour l'éthique de la médecine libérale, Rec. p. 174*), le principe du contradictoire a été inscrit dans un premier temps à l'article 8 du décret du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers, puis à l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, ainsi rédigé : « Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application des articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales. Cette personne peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix. L'autorité administrative n'est pas tenue de satisfaire les demandes d'audition abusives, notamment par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique.

Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables :

- 1° En cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles ;
- 2° Lorsque leur mise en œuvre serait de nature à compromettre l'ordre public ou la conduite des relations internationales ;
- 3° Aux décisions pour lesquelles des dispositions législatives ont instauré une procédure contradictoire particulière.

Les modalités d'application du présent article sont fixées en tant que de besoin par décret en Conseil d'Etat. »

Le champ d'application des dispositions de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 est donc très large (I) et le juge administratif opère un contrôle strict sur la réalité des faits qui sont invoqués pour y déroger (II).

Par ailleurs, aucun décret d'application n'étant intervenu quant aux modalités de mise en œuvre du principe du contradictoire, c'est à la jurisprudence qu'il est revenu de poser certaines règles en la matière (III).

## I. Le champ d'application

L'article 24 de la loi du 12 avril 2000 vise les décisions administratives individuelles défavorables qui doivent être motivées en application de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979.

Le juge administratif déduit de la combinaison de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 et de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 11 juillet 1979 que ne peuvent être édictés sans que l'intéressé ait préalablement été mis en mesure de présenter ses observations :

- les arrêtés interruptifs de travaux pris sur le fondement de l'article L.480-2 du Code de l'urbanisme (*TA Amiens, 4 déc. 2007, Cauet, n° 0500063*) ;
- les décisions relatives à la fermeture administrative des établissements recevant du public prises en application de l'article L.123-4 du Code de la construction et de l'habitation (*TA Cergy-Pontoise, 4 déc. 2007, S Armand Thierry, n° 0307061*) ;
- l'autorisation de résilier un bail rural prévue au deuxième alinéa de l'article L.411-32 du Code rural (*CE 20 déc. 2006, Epoux Matringhem, n° 259019*).

## À noter

**Fraude.** Le juge administratif considère que le retrait d'une autorisation doit nécessairement être précédé d'une procédure contradictoire quand bien même cette autorisation aurait été obtenue par fraude (*CE, 30 mai 1994, Préfet de la Haute-Savoie, n° 145604*).

## II. Les exceptions consacrées par la loi

Le législateur a posé des limites à la portée de l'obligation de respect du contradictoire. D'une part, dans le cadre des dispositions de l'article 18 de la loi du 12 avril 2000 (A) et, d'autre part, dans le corps même du texte de l'article 24 de cette même loi (B).

## A. Les relations entre les autorités administratives et leurs agents

Le second alinéa de l'article 18 de la loi du 12 avril 2000 exclut du champ d'application de l'article 24 « les rel

ANALYSE

tions entre les autorités administratives et leurs agents ». Le juge administratif en déduit que ses dispositions « ne peuvent donc être invoquées ni par les agents en activité ni par ceux qui ont été admis à la retraite » (CE, 24 fév. 2006, M<sup>me</sup> Magnan, n°269291). Cela ne signifie pas pour autant que, dans le cadre des relations qu'ils entretiennent avec la collectivité qui les emploie, les agents soient démunis de garanties en matière de protection des droits de la défense.

En effet, en tant que principe général du droit, le principe du respect du contradictoire trouve à s'appliquer en dehors même du champ d'application de la loi du 12 avril 2000. Notamment, l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 (Bull. des lois, 12<sup>e</sup> S, B. 2635, n°46110) dispose que : « Tous les fonctionnaires civils et militaires, tous les employés et ouvriers de toutes administrations publiques ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes, feuilles signalétiques et tous autres documents composant leur dossier, soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'un déplacement d'office, soit avant d'être retardés dans leur avancement à l'ancienneté. » Il en résulte que les droits de la défense doivent être respectés dès lors que les mesures sont prises en considération de l'agent et qu'elles revêtent un certain degré de gravité.

Tel est le cas lorsque l'administration envisage de prendre, en considération de la personne concernée :

- une décision portant éviction d'un agent public occupant un emploi à la discrétion du gouvernement (CE sect., 20 janvier 1956, Nègre, Rec. p. 24);
- une mesure de mise en congé spécial (CE ass., 23 octobre 1964, d'Ornano, Rec. p. 486);
- une mesure de mise en congé d'office à demi-traitement (CE, 4 juillet 2008, Stepanian, n°310103 et 312212);
- ou encore un licenciement pour insuffisance professionnelle (CE sect., 9 décembre 1955, Garysas, Rec. p. 585), pour inaptitude physique (CE sect., 26 octobre 1984, Centre hospitalier général de Firminy, n°54262) ou en cours de stage (CE, 21 février 1973, Ministre de l'Éducation nationale, n°87152).

À noter

**Objectivité.** Le principe du respect du contradictoire ne s'impose pas lorsque l'administration ne porte aucune appréciation sur le comportement de son agent et se contente de tirer les conséquences juridiques d'une situation à caractère objectif, par exemple dans l'hypothèse où un agent est évincé en raison de son échec à un examen (CE, 26 mars 1982, M<sup>me</sup> Sarabay, n°20155).

**B. Les dérogations visées à l'article 24 de la loi du 12 avril 2000**

Le texte même de l'article 24 exclut de son champ d'application les hypothèses dans lesquelles il est statué sur

une demande (1), les cas d'urgence et de circonstances exceptionnelles (2), les cas dans lesquels la mise en œuvre du principe du contradictoire aurait pour effet de risquer de causer un trouble à l'ordre public ou à la conduite des relations internationales (3) et enfin les hypothèses pour lesquelles le législateur a instauré une procédure contradictoire particulière (4).

**1. Les cas dans lesquels il est statué sur une demande**

La notion de demande est explicitée de manière sommaire au premier alinéa de l'article 18 de la loi du 12 avril 2000 : « Sont considérées comme des demandes au sens du présent chapitre les demandes et les réclamations, y compris les recours gracieux ou hiérarchiques, adressées aux autorités administratives. »

Cette notion ne recouvre pas l'hypothèse où la loi ou le règlement obligent l'administré à faire une déclaration préalable à l'administration avant d'entreprendre une action ou une activité.

Le juge administratif a ainsi considéré que la déclaration préalable à l'organisation d'une manifestation sur la voie publique ne constituait pas une demande au sens de la loi du 12 avril 2000 et que, par voie de conséquence, l'autorité de police qui entendait interdire une telle manifestation était tenue de respecter le principe du contradictoire (CE, 30 déc. 2003, Lehembre et autres, n°248264).

Il estime en revanche que les décisions de préemption prises dans le cadre de la procédure énoncée aux articles R.213-4 et suivants du Code de l'urbanisme ne sont pas soumises au respect du contradictoire dans la mesure où la déclaration d'intention d'aliéner constitue une demande au sens de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 (CAA Paris, 21 déc. 2007, SCI Les terrasses d'Ornano, n°06PA04034).

**Attention**

Cette notion de demande n'étant pas clairement définie, il semble plus prudent, en cas de doute, de respecter le principe du contradictoire afin d'éviter tout risque d'annulation par le juge administratif pour absence de respect du principe du contradictoire.

**2. L'urgence et les circonstances exceptionnelles**

De manière générale, le juge administratif considère que l'urgence est caractérisée par le fait que l'autorité administrative dispose d'un « bref délai » pour réagir, et il apprécie la réalité de cette urgence au cas par cas. La jurisprudence relative à l'appréciation de la brièveté du délai imparti à l'administration pour édicter une décision individuelle défavorable est particulièrement restrictive.

Ainsi, bien que le principe du respect du contradictoire régit des mesures qui présentent, par définition, un caractère impérieux, tels que les arrêtés portant fermeture des établissements recevant du public utilisés aux fins d'hébergement (CE, 28 fév. 1996, SARL [...])

**RÉFÉRENCES**

- Loi n°79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public (JO du 12 juillet 1979, p. 1711)
- Article 8 du décret n°83-103 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers (JO du 3 décembre 1983, p. 3492)
- Article 24 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (JO du 13 avril 2000, p. 5646)

# LE RESPECT DU PRINCIPE DU CONTRADICTOIRE

[...] « *Le Chardon* », n°126968), il est extrêmement rare que cette exception soit retenue par le juge. Il est donc recommandé de justifier de l'urgence dans le cadre de la motivation de la décision individuelle défavorable (QE de Jean-Louis Masson, JO Sénat, 5 juillet 2007, p. 1197; QE de Marie-Jo Zimmermann, JOAN, 17 juillet 2007, p. 4867), y compris dans les hypothèses d'« urgence extrême » dans lesquelles l'article 4 de la loi du 11 juillet 1979 indique que l'administration n'est pas tenue de respecter l'obligation générale de motivation qu'elle édicte.

## Attention

L'exception d'urgence ne peut être invoquée par l'autorité administrative pour justifier de l'absence de respect du principe du contradictoire dès lors que cette urgence résulte de son seul fait (CE, 29 nov. 2004, SCI Modicom Immo, n°265642).

### 3. La préservation de l'ordre public

Le maintien de l'ordre public peut, en dehors même de la notion d'urgence, être suffisant pour permettre à l'administration de prendre une mesure individuelle défavorable sans respecter le principe du contradictoire. Cette exception a notamment été retenue dans le cadre d'une décision relative au transfert d'un détenu « eu égard à la nécessité de maintenir l'ordre public au sein de l'établissement pénitentiaire et d'assurer la sécurité du transféré du requérant » (CAA Paris, 11 avril 2006, Segura, n°02PA02389).

C'est également sur le fondement de cette exception que le Conseil d'Etat a considéré que la fermeture d'un débit de boisson, dont une perquisition réalisée six semaines auparavant avait révélé qu'il était le lieu d'un trafic de stupéfiants, avait pu être décidée en l'absence de procédure contradictoire préalable (CE, 13 juin 1990, Société anonyme Restaurant des écoles, n°83939).

Encore faut-il, s'agissant d'une exception au principe, que l'acte pris soit véritablement indispensable à la préservation de l'ordre public.

### 4. Les procédures législatives contradictoires particulières

Dans de nombreux domaines, le législateur est intervenu pour instaurer des procédures contradictoires particulières.

Tel est notamment le cas des procédures de péril prévues par les articles L.511-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation. Ainsi, l'article L.511-3 relatif à la procédure de péril imminent prévoit que le maire doit prévenir le propriétaire avant de solliciter la désignation d'un expert.

Le juge administratif considère en revanche, concernant les décisions préfectorales prises sur le fondement de l'article R.514-1 du Code de l'environnement et visant à mettre l'exploitant d'une installation classée en demeure de respecter les conditions qui lui sont imposées que le préfet ayant une compétence liée pour édicter la mise en demeure, il n'y a pas lieu de mettre en œuvre préalablement à son édicte, la procédure contradictoire prévue à l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 (CAA Lyon, 24 juin 2008, M<sup>e</sup> Pascal Reynaud, n°06LY01827 CAA Bordeaux, 16 juin 2008, M<sup>e</sup> Jean-Pierre Abbadie n°06BX02039; CE, 9 juillet 2007, Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables n°288367).

## III. La mise en œuvre pratique de la procédure contradictoire

Il ressort de l'ensemble de la jurisprudence administrative mentionnée ci-dessus que les exceptions au respect de la procédure contradictoire sont relativement rares et que nombre d'entre elles sont justifiées par le fait que cette procédure est soit inutile, soit assurée par ailleurs.

Il arrive en outre que le législateur, en instaurant une procédure particulière, renvoie aux prescriptions de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000. Tel est le cas de la procédure relative aux arrêtés portant fermeture administrative d'un débit de boissons décrite à l'article L.3332-15 du Code de la santé publique.

## Attention

L'administration décide parfois d'engager une procédure contradictoire bien qu'aucun texte ne l'impose. Il lui appartient, dans une telle éventualité, de la mettre en œuvre de manière intégrale (TA Lyon, 9 juin 2005, Bayet, n°0400278 et 0403261, concernant la mise en œuvre de la procédure d'accusé de réception administratif).

Dans la mesure où aucun décret d'application d'ordre général n'est venu préciser les modalités pratiques de sa mise en application, c'est au juge administratif qu'est revenue la tâche de déterminer les modalités de cette mise en œuvre intégrale.

### A. L'information préalable de l'intéressé

L'article 24 se contente de préciser que les intéressés doivent être mis en mesure de présenter des observations écrites et, s'ils en formulent la demande, des observations orales. Aucune indication n'est donc donnée quant à la forme de la procédure contradictoire ou au délai imparti à l'administration pour procéder à sa mise en œuvre.

Cependant, la forme la plus à même de permettre à l'administration d'établir que la procédure contradictoire a effectivement été respectée est sans conteste possible celle du courrier recommandé avec accusé de réception

ANALYSE

De manière à éviter que le juge ne considère que ce courrier n'avait pas pour objet de mettre en œuvre la procédure contradictoire de l'article 24, il est recommandé :

- d'y viser cet article ;
- d'y préciser qu'une décision défavorable est envisagée à l'encontre de l'intéressé ;
- d'y indiquer les éléments de droit et de fait qui serviraient de base à cette décision si elle devait effectivement être prise ;
- d'y formuler de manière non équivoque une invitation à recueillir les observations écrites de l'intéressé et, le cas échéant, ses observations orales ;
- d'y mentionner la possibilité dont la personne concernée dispose de se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix ;
- d'y mentionner le délai imparti à l'intéressé pour faire part de ses observations.

*A noter*

**Demande abusive.** En vertu de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000, l'administration n'est pas tenue de faire droit aux demandes d'auditions abusives, notamment du fait de leur nombre comme de leur caractère répétitif ou systématique (exemple de demande d'audition considérée comme non abusive : CE, 3 avril 2002, Sté Labo'Life Espana, n° 232628). Cette mention peut être utilement précisée dans le courrier adressé à l'intéressé.

**B. Le délai imparti à l'intéressé pour présenter ses observations**

S'il semble évident qu'un délai trop bref n'est pas de nature à assurer la garantie des droits de la défense, la loi du 12 avril 2000 ne donne aucune indication sur ce qui doit être considéré comme constituant un délai suffisant.

Amené à s'interroger sur ce point, le juge administratif apprécie ce caractère suffisant à l'aune de la matière concernée et des circonstances de l'espèce.

Ainsi, un délai de dix jours précédant un arrêté du maire portant résiliation de l'engagement d'un sapeur-pompier volontaire a été regardé comme suffisant (CAA Versailles, 13 novembre 2007, Costard, n° 07VE00168), de même qu'un délai d'un mois précédant l'édition d'un arrêté du ministre de l'Intérieur portant interdiction de vente aux mineurs, d'exposition et de publicité par voie d'affiches de diverses revues (CE, 19 janvier 1990, Sté Française de revues, n° 87314 et 87315).

Ont en revanche été considérés comme insuffisants un délai de moins de 24 heures précédant la décision préfectorale d'éloignement d'un étranger faisant l'objet d'une interdiction judiciaire du territoire français (CE, 29 octobre 2007, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, n° 304411), ainsi qu'un délai de huit jours précédant le retrait d'un arrêté préfectoral accordant une licence pour l'ouverture d'une pharmacie

(CE, 12 juin 1995, Ministre de la Solidarité, de la Santé et de la Protection sociale, n° 117244).

**C. La présentation d'éventuelles observations orales**

Le juge administratif considère que les observations orales peuvent être recueillies non seulement par l'autorité investie du pouvoir de décision, mais également par un collaborateur de cette autorité (CE, 30 décembre 2003, Sté Arab Bank PLC, n° 257546) dans la mesure où ces observations seront portées à la connaissance de l'autorité compétente avant que cette dernière ne se prononce (CE, 26 mars 2008, M. Oliviero, n° 295801).

**Attention**

En dehors de l'hypothèse des demandes abusives, l'administration est tenue de faire droit aux demandes d'audition alors même l'intéressé aurait déjà présenté des observations écrites (CE, 12 juin 2002, Caisse des dépôts « Unions d'épargne d'Alsace et de Lorraine », n° 240741).

L'absence de respect du principe du contradictoire est de nature à entraîner une annulation de la décision individuelle défavorable pour illégalité externe. Si, en principe, les conséquences sont moins graves qu'en cas d'annulation pour vice d'illégalité interne, puisque « l'annulation d'une décision pour cause d'illégalité externe n'exclut pas, en principe, la possibilité pour l'administration de reprendre la même décision, en veillant à ne pas l'entacher de nouveau du vice qui avait provoqué l'annulation » (R. Chapus, *Droit administratif général*, tome I, Montchrestien, 14<sup>e</sup> éd., 2000, § 1211, p. 1000), le juge administratif considère de manière générale que toute illégalité est constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'autorité administrative (CE sect., 26 janvier 1973, Ville de Paris c/ Driancourt, n° 84768).

Il convient donc de faire preuve de vigilance dans le cadre de l'édition de mesures individuelles défavorables. Il pourrait être opportun, afin de limiter les risques d'annulation sur ce fondement et, par voie de conséquence, un éventuel contentieux indemnitaire subséquent, de faire apparaître dans la décision défavorable dans quelles conditions la procédure contradictoire a été mise en œuvre : date d'envoi du courrier recommandé, date de réception des observations écrites et, le cas échéant, date de présentation des observations orales ou, éventuellement, mention de l'absence de réponse de l'intéressé. ■