



**”Czabaj par ordonnance”, JCP A La Semaine juridique
- Administrations et collectivités territoriales,
LexisNexis, 2020, n° 9, p. 38**

Caroline Lantero

► To cite this version:

Caroline Lantero. ”Czabaj par ordonnance”, JCP A La Semaine juridique - Administrations et collectivités territoriales, LexisNexis, 2020, n° 9, p. 38. La Semaine Juridique. Administrations et collectivités territoriales, 2020, n° 9, p. 38. hal-02499190

HAL Id: hal-02499190

<https://uca.hal.science/hal-02499190>

Submitted on 5 Mar 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Czabaj par ordonnance

Caroline Lantero, MCF en droit public, UCA, EA4232

JCP A 2 mars 2020, act. 97

Après avoir exigé que l'irrecevabilité pour « tardiveté Czabaj » fasse l'objet d'une communication aux parties lorsque le moyen est relevé d'office par le juge, le Conseil d'État valide finalement la possibilité pour le juge de rejeter par le tri une requête tardive, sans avoir à communiquer le moyen d'ordre public tiré de son application.

CE, 10 févr. 2020, n° 429343

Sera mentionné aux tables du Recueil Lebon

[...]

Considérant ce qui suit :

- 1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État a, par un arrêté du 14 janvier 2011, nommé M. C... inspecteur départemental de 1ère classe des impôts et, par un arrêté du 20 août 2011, l'a reclassé dans le grade d'inspecteur divisionnaire hors classe, 3ème échelon, à compter du 1er septembre 2011. Par une demande enregistrée le 18 juin 2014, M. C... a saisi le tribunal administratif de Lille de conclusions tendant à l'annulation de ces deux arrêtés. Par une ordonnance du 20 octobre 2016, le président de la 5ème chambre du tribunal administratif de Lille a rejeté sa demande. Par un arrêt du 31 janvier 2019, contre lequel il se pourvoit en cassation, la cour administrative d'appel de Douai a rejeté l'appel formé par M. C... contre cette ordonnance.

- 2. Aux termes du premier alinéa de l'article R. 421-1 du Code de justice administrative dans sa rédaction applicable au présent litige : « Sauf en matière de travaux publics, la juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée ». Il résulte des dispositions de l'article R. 421-5 du même code que ce délai n'est opposable qu'à la condition d'avoir été mentionné, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision.

- 3. Toutefois, le principe de sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps, fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision administrative individuelle qui a été notifiée à son destinataire, ou dont il est établi, à défaut d'une telle notification, que celui-ci a eu connaissance. En une telle hypothèse, si le non-respect de l'obligation d'informer l'intéressé

sur les voies et les délais de recours, ou l'absence de preuve qu'une telle information a bien été fournie, ne permet pas que lui soient opposés les délais de recours fixés par le Code de justice administrative, le destinataire de la décision ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable. En règle générale et sauf circonstances particulières dont se prévaudrait le requérant, ce délai ne saurait, sous réserve de l'exercice de recours administratifs pour lesquels les textes prévoient des délais particuliers, excéder un an à compter de la date à laquelle une décision expresse lui a été notifiée ou de la date à laquelle il est établi qu'il en a eu connaissance.

- 4. Aux termes de l'article R. 222-1 du Code de justice administrative : « Les présidents de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, le vice-président du tribunal administratif de Paris et les présidents de formation de jugement des tribunaux et des cours peuvent, par ordonnance : / [...] 4° Rejeter 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 [...] ».

- 5. Lorsque, dans l'hypothèse où l'obligation d'informer l'intéressé sur les voies et les délais de recours n'a pas été respectée, ou en l'absence de preuve qu'une telle information a bien été fournie, le requérant entend contester devant le juge une décision administrative individuelle dont il a eu connaissance depuis plus d'un an, il lui appartient de faire valoir, le cas échéant, que, dans les circonstances de l'espèce, le délai raisonnable dont il disposait pour la contester devait être regardé comme supérieur à un an. En l'absence de tels éléments, et lorsqu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges que le requérant a eu connaissance de la décision depuis plus d'un an, la requête peut être rejetée par ordonnance comme manifestement irrecevable, sur le fondement de l'article R. 222-1 du Code de justice administrative, sans que le requérant soit invité à justifier de sa recevabilité.

- 6. Pour rejeter par ordonnance comme manifestement irrecevable, sur le fondement de l'article R. 222-1 du Code de justice administrative, la demande de M. C..., la présidente de la 5ème chambre du tribunal administratif de Lille a relevé que l'intéressé avait eu connaissance des arrêtés contestés, au plus tard, respectivement les 15 mars et 15 septembre 2011 et que, par suite, alors même que les voies et délais de recours ne lui auraient pas été notifiés, il n'avait pas exercé son recours juridictionnel dans un délai raisonnable en ne saisissant le tribunal que le 18 juin 2014.

- 7. En premier lieu, en jugeant que M. C... avait été informé du contenu précis des arrêtés des 14 janvier et 22 août 2011 par des notifications des 15 mars et 15 septembre 2011 et que, dès lors, il devait être regardé comme ayant eu connaissance de ces arrêtés au plus tard à ces dates, la cour administrative d'appel n'a entaché son arrêt ni d'erreur de droit, ni de dénaturation des pièces du dossier, ni d'insuffisance de motivation.

- 8. En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. C... n'a pas avancé, dans le cadre de l'instance devant le tribunal administratif de Lille, de circonstances particulières susceptibles de justifier le délai entre les notifications, les 15 mars et 15 septembre 2011, des arrêtés des 14 janvier et 22 août 2011, et la saisine du tribunal administratif le 18 juin 2014. Dès lors, en jugeant que la présidente de la 5ème chambre du tribunal administratif avait pu rejeter la demande de M. C..., en application des dispositions du 4° de l'article R. 222-1 du Code de justice administrative, sans l'inviter préalablement à justifier de sa recevabilité, la cour n'a pas commis d'erreur de droit.

- 9. En troisième lieu, si, aux termes du premier alinéa de l'article R. 611-7 du Code de justice administrative, « lorsque la décision lui paraît susceptible d'être fondée sur un moyen relevé d'office, le président de la formation de jugement [...] en informe les parties avant la séance de jugement et fixe le délai dans lequel elles peuvent, sans qu'y fasse obstacle la clôture éventuelle de l'instruction, présenter leurs observations sur le moyen communiqué », le second alinéa du même article prévoient que ces dispositions ne sont pas applicables lorsque le juge rejette une demande par ordonnance sur le fondement de l'article R. 222-1 du Code de justice administrative, sans réserver le cas où cette ordonnance interviendrait alors que l'instruction a été ouverte. Par suite, la cour administrative d'appel de Douai n'a pas entaché son arrêt d'erreur de droit en jugeant qu'alors même que l'instruction avait été ouverte, le tribunal administratif pouvait rejeter par ordonnance la demande de M. C... sans informer celui-ci qu'il entendait se fonder sur la circonstance que sa demande n'avait pas été présentée dans un délai raisonnable.
- 10. En quatrième lieu, la cour administrative d'appel ne s'est fondée qu'à titre surabondant, pour écarter le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 611-7 du Code de justice administrative par le premier juge, sur la circonstance que le ministre de l'action et des comptes publics devait être regardé comme ayant soulevé lui-même une telle cause d'irrecevabilité dès lors qu'il avait produit la décision du Conseil d'État, statuant au contentieux, n° 387763 du 13 juillet 2016. Les moyens dirigés contre ce motif de l'arrêt sont donc inopérants.
- 11. Enfin, si M. C... soutenait devant elle qu'il avait cherché à obtenir un règlement amiable du litige l'opposant à l'administration par tout moyen avant d'agir en justice, y compris en saisissant le Défenseur des droits, et que, s'agissant d'un problème touchant de nombreux agents, il avait souhaité laisser place au dialogue, notamment par l'intermédiaire des associations et syndicats, la cour administrative d'appel n'a, en tout état de cause, pas entaché son arrêt de dénaturation des faits en relevant que de telles circonstances ne permettaient pas de déroger, en l'espèce, au délai d'un an mentionné au point 3.
- 12. Enfin, la règle énoncée au point 3, qui a pour seul objet de borner dans le temps les conséquences de la sanction attachée au défaut de mention des voies et délais de recours, ne porte pas atteinte à la substance du droit au recours, mais tend seulement à éviter que son exercice, au-delà d'un délai raisonnable, ne mette en péril la stabilité des situations juridiques et la bonne administration de la justice, en exposant les défendeurs potentiels à des recours excessivement tardifs. Il appartient dès lors au juge administratif d'en faire application au litige dont il est saisi, quelle que soit la date des faits qui lui ont donné naissance et la date à laquelle le recours a été introduit, sans qu'y fassent obstacle les stipulations des articles 6, paragraphe 1, et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
- 13. Par suite, M. C... n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêt qu'il attaque.
- 14. Les dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'État, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

[...]

Note

La célèbre décision *Czabaj* fait partie de ses rares jurisprudences à devenir un substantif déclinable. Le requérant prend garde à ne pas être Intercopié, redoute la Danthonysation d'un moyen, et goûte assez peu de se faire Czabajiser, ce qui vient pourtant d'arriver une fois de plus, cette fois « par le tri ».

Au nom du « principe de sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps », et en dépit de l'absence de mention des voies et délais de recours dans la décision attaquée dès lors qu'il est établi que le destinataire a eu connaissance de la décision, le requérant ne peut introduire de recours « sauf circonstances particulières » dont il se prévaudrait, au-delà d'un « délai raisonnable » fixé à 1 an (*CE, ass., 13 juill. 2016, n° 387763, Czabaj : Lebon, p. 340 : JurisData n° 2016-013776 ; JCP A 2017, 2053*).

En peu de temps, les bilans se multiplient (*Y. Livanais et C. Lantero, 2018, l'année Czabaj : RGD, janv. 2019. – S. Hourson, Czabaj : le délai a ses raisons... : Dr. adm. 2019, alerte 1, n° 1. – C. Barrois de Sarigny, Les contours de la jurisprudence Czabaj après trois années d'application : Dr. adm. 2020, étude 1*), et un impressionnant inventaire du champ d'application de la jurisprudence *Czabaj* peut être dressé. Elle s'applique au contentieux fiscal et aux recours administratifs préalables obligatoires (*CE, 31 mars 2017, n° 389842, min finances c/ Amar ; Procédures 2017, comm. 146*), aux décisions à objet pécuniaire même si le recours est assorti de conclusions indemnitaires pour illégalité fautive (*CE, 9 mars 2018, n° 405355, Ctés de communes du pays Roussillonnais*), aux titres exécutoires (*CE, 9 mars 2018, n° 401386, Cté d'agglomération du pays ajaccien c/ Sanicorse*), au contentieux de l'urbanisme, y compris pour les tiers (*CE, 9 nov. 2018, n° 409872, M. Valière et a. : JCP A 2019, 2140*), aux exceptions d'illégalité des décisions individuelles (*CE, 27 févr. 2019, n° 418950, Law-Tong*), et aux décisions implicites de rejet (*CE, 18 mars 2019, n° 417270, Jounda Nguégoh ; JCP A 2019, 2222*). La possibilité de czabajiser une décision orale reste en suspens. Seul un jugement, pour l'heure toujours isolé, du tribunal administratif de Lyon l'a admis (*TA Lyon, 27 sept. 2018, n° 1704087*). Naturellement, *Czabaj* ne s'applique pas quand elle pourrait être favorable, ce qui est le cas pour les agents publics dans leur litige avec l'employeur, puisqu'ils ne bénéficient pas des règles d'opposabilité fixées dans le CRPA (*CAA Douai, 26 sept. 2019, n° 18DA02555 : AJDA 2020, p. 50*). Enfin, on attend toujours une illustration des « circonstances particulières » permettant au requérant d'échapper à *Czabaj*.

Les seules limites rencontrées par cette créature jurisprudentielle sont l'inopposabilité du délai raisonnable aux décisions de retrait pour fraude prises par l'administration (*CE, 16 août 2018, n° 412663, Sté NSHHD ; JCP A 2018, act. 687*) et le plein contentieux indemnitaire (*CE, 17 juin 2019, n° 413097, CH de Vichy, Lebon ; JCP A 2019, act. 423*). Et le seul aménagement procédural a été pour le Conseil d'État d'exiger que la sanction de la tardiveté *Czabaj*, qui est un moyen d'ordre public (MOP), soit soulevée d'office par le juge si elle ne l'avait pas expressément été en défense, et que ce moyen d'irrecevabilité soit communiqué aux parties, de manière à mettre le requérant en mesure de s'expliquer sur d'éventuelles circonstances particulières exonératoires (*CE, 28 mars 2018, n° 410552 ; JCP A 2019, 2247, pt. 4*). C'est la raison pour laquelle la décision du 10 février 2020 peut surprendre. L'obligation de communication d'un moyen d'ordre public cède devant la possibilité d'un rejet par ordonnance de tri, et le tri cède devant la justification de circonstances particulières... qui restent bien improbables.

1. La communication du MOP, sauf si rejet par le tri.

Un MOP - Un moyen d'ordre public peut être soulevé à tout moment par les parties, même après la clôture de l'instruction, même pour la première fois en appel ou même pour la première fois en cassation. Il existe des MOP au soutien de la requête (responsabilité sans faute, solidarité nationale, méconnaissance par l'administration du champ d'application de la loi, incompétence de l'auteur de l'acte), et des MOP favorables à la défense (toutes les irrecevabilités). Si les parties ne l'ont pas fait, et que le juge identifie un moyen d'ordre public qui est opérant et susceptible de fonder la décision, il doit le soulever d'office. Cette obligation est normalement assortie d'une obligation de communication du moyen aux parties et de fixation d'un temps suffisant pour leur permettre de présenter des observations. Cette règle, aujourd'hui inscrite à l'article R. 611-7 du Code de justice administrative, est apparue avec le décret n° 92-77 du 22 janvier 1992, date à laquelle le juge administratif s'est mis à « MOPER ». Ce terme, issu du jargon des juridictions, désigne en fait l'obligation de communiquer un moyen relevé d'office et il s'agit donc d'un terme impropre dès lors que tous les moyens d'ordre public ne sont pas relevés d'office (lorsqu'ils sont inopérants, écartés par prétérition, ou lorsqu'ils sont déjà soulevés en défense) et que tous les moyens relevés d'office ne sont en réalité pas toujours communiqués, notamment lorsque surgit la possibilité d'un rejet par le tri. En 2018, le Conseil d'État a jugé que même en présence d'une fin de non-recevoir en défense portant de manière générale sur la « tardiveté », la question de la « tardiveté *Czabaj* » n'était pas épuisée et que le juge avait l'obligation de communiquer le moyen d'ordre public avant de statuer (*CE, 28 mars 2018, n° 410552, préc.*). La particularité (et l'autonomie) de la « tardiveté *Czabaj* » est en effet d'offrir au requérant une possible sortie de forclusion avec l'invocation de circonstances particulières, alors qu'on ne peut *a priori* pas échapper à une « tardiveté classique ».

Sauf si un tri - Un moyen d'ordre public tiré d'une irrecevabilité manifeste qui n'est pas ou qui n'est plus susceptible d'être régularisée est soulevé d'office sans communication, et le juge peut rejeter la requête par ordonnance. Cette faculté, que l'on désigne par le terme de « tri » est prévue à l'article R. 222-1 du Code de justice administrative. Celui-ci autorise le rejet par ordonnance des « requêtes manifestement irrecevables, » à condition que « la juridiction [ne soit] 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 ». En miroir, les dispositions relatives à la communication des moyens d'ordre public énoncent ne pas être « applicables lorsqu'il est fait application des dispositions des articles [...] R. 222-1 », c'est-à-dire des ordonnances de tri. Ainsi, si l'on regarde les textes, la possibilité d'un tri prime la communication d'un MOP. Mais pour l'application de la jurisprudence *Czabaj*, et alors précisément que des circonstances particulières peuvent être invoquées par le requérant, il paraît assez discutable de rejeter « par le tri » une requête entachée de « tardiveté *Czabaj* ». C'est pourtant ce qui est entériné dans la décision du 10 février 2020.

2. Le rejet par le tri, sauf si improbables circonstances particulières

En l'espèce, les décisions attaquées avaient été connues du requérant en 2011 et la requête avait été introduite en l'an 2 avant *Czabaj* (2014). La défense avait versé en cours d'instance la fameuse jurisprudence qui venait de naître en tant que pièce de procédure, sans l'assortir de conclusions. Le juge aurait pu estimer que la fin de non-recevoir était opposée, s'exonérer de la relever d'office, et rejeter la requête pour tardiveté. Au mois de septembre de l'An *Czabaj*, il a préféré la relever d'office et s'orienter vers une ordonnance de tri.

Un tri même lorsque l'instruction est ouverte - Le fait de rejeter par le tri une requête alors que l'instruction contradictoire était lancée ne soulève aucune difficulté et il ne faut pas confondre « ordonnance de tri » et « dispense d'instruction », qui sont deux dispositifs distincts. La décision de dispense d'instruction, prévue à l'article R. 611-8 du Code de justice administrative, permet de traiter rapidement le sort des requêtes dont la solution (de rejet) est « d'ores et déjà certaine ». Elle est proscrite dès que l'instruction contradictoire a commencé, c'est-à-dire dès que la requête a été communiquée au défendeur (*CE*, 27 mai 2015, n° 386195, *Lebon*). L'ordonnance de tri peut, quant à elle, arriver à tout moment (*CE*, 4 juill. 2012, n° 338829, *USMA*. – *CE*, sect., 5 oct. 2018, n° 412560, *Finamur* ; *JCP A* 2019, 2077, *chron. O. Le Bot*) avant que l'instruction ne commence, pendant l'instruction, et même après la clôture. C'est ce que rappelle le Conseil d'État dans la décision du 10 février 2020.

Un tri sur une irrecevabilité susceptible d'être débattue ? - C'est le point discutable de la décision. Le Conseil d'État dit très clairement que le requérant doit faire valoir l'existence de circonstances particulières dès l'enregistrement de sa requête, faute de quoi, il s'expose à un tri. Outre que cette solution est tout de même très sévère en l'espèce puisque le requérant avait introduit sa requête avant la naissance de *Czabaj*, la solution ne fait que relayer les conclusions lues par Olivier Henrard sur *Czabaj* « Comme toutes les tardivetés, celle que vous tirerez du délai raisonnable pourra être soulevée d'office par le juge, qui ne sera pas tenu d'inviter le requérant à régulariser sa requête. Il incombera donc au requérant de produire, à l'appui de sa requête, les éléments de nature à renverser la présomption de tardiveté au regard du délai raisonnable d'action » (*RFDA* 2016, p. 927). Il nous semble pourtant que l'idée même d'une présomption de tardiveté justifie le débat contradictoire. Si elle peut être renversée, le recours ne devrait pas faire l'objet d'un tri.

« Czabaj or not Czabaj » ou « Czabaj toujours Czabaj » ? - Invoquer des circonstances particulières relève-t-il de la notion de régularisation de la requête ? Si oui, il nous semble devoir appartenir au juge d'inviter le requérant à la régulariser avant de rejeter par le tri. Si non, doit-on comprendre que lorsque le requérant justifie de circonstances particulières dès l'introduction de la requête, *Czabaj* tombe tout simplement et que la requête n'a jamais été tardive et n'a donc, par définition, pas à être régularisée ? En toute logique, la seconde hypothèse s'impose. Mais en pratique, nous attendons toujours une illustration de « circonstances particulières » susceptibles de faire échapper la requête à *Czabaj*. Une solution récente du Conseil d'État, présentée comme en avoir enfin donné une, ne tend pas du tout à faire tomber *Czabaj*, mais à l'aménager. Dans le contentieux extrêmement particulier et résiduel de l'annulation des décrets de libération des liens d'allégeance à l'égard de la France (en l'espèce, les décrets étaient rendus sur demande en ce sens des parents au sujet de leurs enfants alors mineurs), le message est clair. Les requérants n'avaient longtemps pas eu connaissance de cette perte de nationalité. Or, au lieu d'écarter l'application de *Czabaj*, le Conseil d'État l'a conservée et a simplement modulé le délai raisonnable en le portant à 3 ans, estimant que les requérants devaient être regardés comme ayant nécessairement eu

connaissance, à leur majorité, de leur perte de nationalité (*CE*, 29 nov. 2019, n° 411145 ; *JCP A* 2019, act. 770). Certes, dans une décision du même jour, la jurisprudence « *czabaj* amanagée » est écartée, mais davantage en raison de circonstances ayant conduit la requérante à ignorer totalement la décision jusque bien après sa majorité, qu'en raison de circonstances extérieures à cette connaissance (*CE*, 29 nov. 2019, n° 426372 ; *JCP A* 2019, act. 770). Or, d'une part c'est à l'administration d'établir que le requérant a eu connaissance de la décision attaquée et non l'inverse, d'autre part, l'intéressée avait en l'espèce introduit son recours dans le délai raisonnable de 3 ans nouvellement fixé. *Czabaj* n'est donc pas tombé. Cela nous invite à penser que la tardiveté *Czabaj* est une irrégularité susceptible d'être couverte et que le juge devrait à tout le moins inviter le requérant à le faire avant de rejeter par le tri.

Mots-clés : Procédure contentieuse - Czabaj

Procédure contentieuse - Délai raisonnable

Procédure contentieuse - Rejet par le tri

Caroline Lantero

MCF en droit public, UCA, EA4232