

Décision n° 2019-794 QPC  
du 28 juin 2019

(Union syndicale des magistrats  
administratifs et autre)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 7 mai 2019 par le Conseil d'État (décision n° 427650 du 6 mai 2019), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée par l'union syndicale des magistrats administratifs et le syndicat de la juridiction administrative. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2019-794 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 54 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- le code de la santé publique ;
- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations présentées pour les syndicats requérants par Me Aloïs Ramel, avocat au barreau de Paris, enregistrées le 29 mai 2019 ;
- les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le même jour ;

– les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Ramel pour les syndicats requérants et M. Philippe Blanc, désigné par le Premier ministre, à l’audience publique du 18 juin 2019 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S’EST FONDÉ SUR CE QUI SUIIT :

1. L’article 54 de la loi du 10 août 2018 mentionnée ci-dessus prévoit :

*« I. - À titre expérimental, le bénéficiaire ou l’auteur d’une décision administrative non réglementaire entrant dans l’une des catégories définies au deuxième alinéa du présent I peut saisir le tribunal administratif d’une demande tendant à apprécier la légalité externe de cette décision.*

*« Le premier alinéa du présent I est applicable aux décisions précisées par le décret en Conseil d’État prévu au V, prises sur le fondement du code de l’expropriation pour cause d’utilité publique, du code de l’urbanisme ou des articles L. 1331-25 à L. 1331-29 du code de la santé publique et dont l’éventuelle illégalité pourrait être invoquée, alors même que ces décisions seraient devenues définitives, à l’appui de conclusions dirigées contre un acte ultérieur.*

*« Le premier alinéa n’est pas applicable aux décisions prises par décret.*

*« II. - La demande en appréciation de régularité est formée dans un délai de trois mois à compter de la notification ou de la publication de la décision en cause. Elle est rendue publique dans des conditions permettant à toute personne ayant intérêt à agir contre cette décision d’intervenir à la procédure.*

*« La demande est présentée, instruite et jugée dans les formes prévues par le code de justice administrative, sous réserve des adaptations réglementaires nécessaires. Elle suspend l’examen des recours dirigés contre la décision en cause et dans lesquels sont soulevés des moyens de légalité externe, à l’exclusion des référés prévus au livre V du code de justice administrative.*

*« Le tribunal statue dans un délai fixé par voie réglementaire. Il se prononce sur tous les moyens de légalité externe qui lui sont soumis ainsi que sur tout motif d’illégalité externe qu’il estime devoir relever d’office, y compris s’il n’est pas d’ordre public.*

*« III. - La décision du tribunal n'est pas susceptible d'appel mais peut faire l'objet d'un pourvoi en cassation.*

*« Si le tribunal constate la légalité externe de la décision en cause, aucun moyen tiré de cette cause juridique ne peut plus être invoqué par voie d'action ou par voie d'exception à l'encontre de cette décision.*

*« Par dérogation à l'article L. 242-1 du code des relations entre le public et l'administration, l'autorité administrative peut retirer ou abroger la décision en cause, si elle estime qu'elle est illégale, à tout moment de la procédure et jusqu'à l'expiration d'un délai de deux mois après que la décision du juge lui a été notifiée.*

*« IV. - L'expérimentation est menée, pour une durée de trois ans à compter de la publication du décret en Conseil d'État prévu au V, dans le ressort des tribunaux administratifs, au nombre maximal de quatre, désignés par ce décret. Elle fait l'objet d'une évaluation dans les conditions fixées par le même décret.*

*« V. - Un décret en Conseil d'État précise les décisions entrant dans le champ du deuxième alinéa du I et pouvant faire l'objet d'une demande en appréciation de régularité, en tenant compte notamment de la multiplicité des contestations auxquelles elles sont susceptibles de donner lieu.*

*« Le décret prévu au premier alinéa du présent V fixe également les modalités d'application du présent article, notamment les conditions dans lesquelles les personnes intéressées sont informées, d'une part, des demandes tendant à apprécier la régularité d'une décision et de leurs conséquences éventuelles sur les recours ultérieurs et, d'autre part, des réponses qui sont apportées à ces demandes par le tribunal ».*

2. Les syndicats requérants soutiennent que ces dispositions méconnaîtraient la séparation des pouvoirs et le principe fondamental reconnu par les lois de la République relatif à la compétence de la juridiction administrative dès lors qu'elles conduisent le juge administratif à se prononcer sur la légalité externe d'une décision administrative, à l'initiative de son auteur et en dehors de tout litige. Ils font également valoir que ces dispositions seraient contraires au droit à un recours juridictionnel effectif dans la mesure où, d'une part, lorsque le juge administratif a constaté la légalité externe de cette décision, aucun vice tiré de cette cause juridique ne peut plus être invoqué à son encontre et où, d'autre part, les conditions dans lesquelles le juge administratif apprécie la légalité externe de la décision ne lui permettraient pas d'en relever tous les vices potentiels ni aux personnes éventuellement intéressées de faire valoir leurs arguments. Enfin, les requérants reprochent à ces dispositions de méconnaître le principe d'impartialité puisque le juge ayant apprécié la légalité externe d'une

décision pourrait être conduit à se prononcer ultérieurement sur son bien-fondé.

3. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur le premier alinéa du paragraphe I et le deuxième alinéa du paragraphe III de l'article 54 de la loi du 10 août 2018.

– Sur le grief tiré de la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif :

4. Aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Il résulte de cette disposition qu'il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction.

5. Les dispositions contestées prévoient que le bénéficiaire ou l'auteur d'une décision administrative non réglementaire peut saisir le tribunal administratif d'une demande tendant à en apprécier la légalité externe, c'est-à-dire le respect des règles de compétence, de forme et de procédure. Lorsque le tribunal constate la légalité externe de cette décision, aucun moyen tiré de cette cause juridique ne peut plus être invoqué à son encontre, notamment par voie d'exception.

6. Ainsi, les dispositions contestées sont susceptibles de priver les requérants de la faculté d'invoquer certains moyens pour contester une décision administrative non réglementaire définitive s'insérant dans une opération complexe.

7. En premier lieu, en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu limiter l'incertitude juridique pesant sur certains projets de grande ampleur qui nécessitent l'intervention de plusieurs décisions administratives successives constituant une opération complexe et dont les éventuelles illégalités peuvent être, de ce fait, invoquées jusqu'à la contestation de la décision finale. Il a ainsi poursuivi un objectif d'intérêt général.

8. En deuxième lieu, cette procédure ne peut porter que sur certaines décisions administratives non réglementaires qui, s'insérant dans une opération complexe, sont prises sur le fondement du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, du code de l'urbanisme ou des articles L. 1331-25 à L. 1331-29 du code de la santé publique.

Conformément à l'objectif qu'il a poursuivi, le législateur a prévu que le pouvoir réglementaire détermine les décisions en cause en tenant compte de la multiplicité des contestations auxquelles elles sont susceptibles de donner lieu.

9. En troisième lieu, la constatation par le tribunal de la légalité externe d'une décision administrative non réglementaire a seulement pour effet de priver un requérant de la possibilité d'invoquer ultérieurement des vices de légalité externe. En revanche, il lui est possible de contester, par voie d'action ou d'exception, la légalité interne de cette décision, c'est-à-dire son bien-fondé.

10. En quatrième lieu, la demande en appréciation de légalité externe est rendue publique dans des conditions permettant à toute personne ayant un intérêt à agir d'être informée des conséquences éventuelles de cette demande sur les recours ultérieurs et d'intervenir à la procédure.

11. En dernier lieu, le tribunal, saisi de la demande, se prononce sur tous les vices de légalité externe qui lui sont soumis ainsi que sur tout motif de légalité externe qu'il estime devoir relever d'office, y compris si ce motif n'est pas d'ordre public. À cet égard, il appartient au juge administratif, dans l'exercice de ses pouvoirs généraux de direction de la procédure, d'ordonner toutes les mesures d'instruction qu'il estime nécessaires à la solution des questions qui lui sont soumises, et notamment de requérir des parties ainsi que, le cas échéant, de tiers, la communication des documents qui lui permettent d'établir sa conviction.

12. Il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées ne portent pas une atteinte disproportionnée au droit à un recours juridictionnel effectif. Par conséquent, ce grief doit être écarté.

– Sur les autres griefs :

13. En premier lieu, le juge saisi d'une demande formée sur le fondement des dispositions contestées ne se prononce que sur les vices relevant de la légalité externe de la décision qui lui est soumise et ne porte aucune appréciation sur son bien-fondé. Dès lors, la circonstance que ce même juge pourrait être saisi ultérieurement de la légalité interne de cette même décision ne porte aucune atteinte au principe d'impartialité garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789.

14. En second lieu, les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet de modifier la répartition des compétences entre les ordres juridictionnels administratif et judiciaire. Dès lors et en tout état de cause, manque en fait le grief tiré de la méconnaissance du principe fondamental reconnu par les lois de la République selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République et les organismes placés sous leur autorité ou leur contrôle.

15. Il résulte de tout ce qui précède que les dispositions contestées, qui ne méconnaissent pas non plus la séparation des pouvoirs ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution.

#### LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup>. – Le premier alinéa du paragraphe I et le deuxième alinéa du paragraphe III de l'article 54 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance sont conformes à la Constitution.

Article 2. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 27 juin 2019, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 28 juin 2019.