

Correction séance n°8 :

Commentaire de l'arrêt : Conseil d'Etat, 16 décembre 2016, n°393501

Accroche : D'après Bertrand Seiller « une décision administrative n'entre en vigueur qu'au moment où elle produit l'intégralité de ses effets de droit », c'est-à-dire une fois qu'elle existe, qu'elle est opposable et qu'elle est applicable. C'est à ce dernier critère que s'impose la non-rétroactivité des actes administratifs. Le Conseil d'Etat vérifie toujours que le moment de l'applicabilité d'un acte administratif est conforme aux principes dont il a la garde. C'est ce qu'il fait dans l'arrêt à commenter.

Faits : Plusieurs associations (l'Association de défense et d'entraide des personnes handicapées (ADEP), la Fondation hospitalière Sainte-Marie (FHSM), la Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne (FEHAP), la Fédération nationale avenir et qualité de vie des personnes âgées (FNAQPA), l'Association des directeurs au service des personnes âgées (AD-PA), la Fédération nationale de la mutualité française (FNMF) et la Fédération nationale des associations de directeurs, d'établissements et de services pour personnes âgées (FNADEPA)) ont demandé le 19 mai 2015 au Premier ministre d'abroger le décret n°2014-652 du 20 juin 2014 relatif aux tarifs global et partiel applicables aux établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes. Ce décret modifiait les règles applicables aux établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes. Le Premier ministre n'a pas répondu, son silence a fait naître une décision implicite de rejet.

Procédure et prétentions des parties : le refus implicite du Premier ministre d'abroger le décret susmentionné a fait naître une décision qui est contestée par les associations. Comme il s'agit d'un décret, le Conseil d'Etat est compétent en premier et dernier ressort pour leur contentieux. Par une requête en date du 14 septembre 2015, les associations demandent au Conseil d'Etat d'annuler la décision de refus implicite du Premier ministre, d'abroger le décret sous deux mois et de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1500€ au titre de l'article L.761-1 du CJA.

Problème de droit : Quels sont les principes qui commandent l'applicabilité des actes administratifs ?

Solution : le Conseil d'Etat rejette la requête introduite par les associations car le décret est entré en vigueur et que leur demande est sans effet utile. C'est-à-dire que la demande d'abrogation du décret est tellement tardive qu'elle ne peut être fondée sur un vice dans l'applicabilité de l'acte. Par ailleurs, le décret respecte les principes classiques de l'applicabilité à savoir : agir pour l'avenir, respecter l'obligation d'adoption de mesures transitoires, et la non rétroactivité.

Annnonce du plan : l'acte administratif est, avant tout, un acte applicable pour l'avenir et cette applicabilité fait naître une obligation d'adopter des mesures transitoires (I). Pour autant, le Conseil d'Etat ne manque pas de rappeler que l'acte administratif ne peut être rétroactif et qu'une fois entré en vigueur la contestation de celle-ci doit être faite rapidement (II).

- I) Le rappel constant des règles en matière d'applicabilité des actes administratifs.
 - A) L'acte administratif applicable pour l'avenir.

Cons. 6 : « qu'elle résulte de la méconnaissance du principe selon lequel un tel acte ne dispose que pour l'avenir »

- Valeur normative du principe : Le juge administratif l'a depuis longtemps érigé en principe général du droit ce qui lui confère une valeur infralégislative mais supraréglementaire et donc suffisante pour qu'il en impose le respect aux actes administratifs (CE, ass., 25 juin 1948, Sté du Journal l'Aurore). Ce principe a aussi un fondement dans le droit à un procès équitable posé par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme. Il joue d'ailleurs à l'encontre de lois de validation (CE 28 juill. 2000, Tête).
- Où trouve-t-on ce principe ? L'article L. 221-4 du code des relations entre le public et l'administration consacre cette interdiction en affirmant que « sauf s'il en est disposé autrement par la loi, une nouvelle réglementation ne s'applique pas aux situations juridiques définitivement constituées avant son entrée en vigueur ou aux contrats formés avant cette date ».
- Ce rappel du CE s'oppose à quelle hypothèse ? C'est pour rappeler qu'en principe les AA n'entrent en vigueur que pour l'avenir donc cela écarte la rétroactivité des AA.
- L'acte en cause respecte-t-il ce principe ? OUI. Il prévoit une nouvelle tarification pour l'avenir.

B) L'obligation de mesures transitoires pour l'acte administratif d'applicabilité immédiate.

Cons. 6 : « de l'obligation d'édicter, pour des motifs de sécurité juridique, les mesures transitoires qu'implique la réglementation nouvelle »

- On évoque l'obligation d'adopter des mesures transitoires lorsqu'il s'agit de retarder l'applicabilité d'un AA et donc son entrée en vigueur.
- Hypothèses d'applicabilité retardée : L'auteur d'un acte administratif définit à son gré le champ d'application de cet acte. Cela l'autorise à prévoir les conditions d'application de cette norme dans le temps et, le cas échéant, à décider que cette application ne sera pas immédiate. Le procédé présente notamment l'avantage de donner le temps aux destinataires de la mesure de prendre leurs dispositions en vue de son respect.
- Obligation de d'adopter des mesures transitoires : Le Conseil d'État a consacré en 2006 l'obligation pour le pouvoir réglementaire de prévoir dans certains cas les mesures transitoires permettant aux destinataires de se préparer à la nouvelle réglementation (CE, ass., 24 mars 2006, Sté KPMG). Cette obligation d'édicter des mesures transitoires a été consacrée par le code des relations entre le public et l'administration lorsque « l'application immédiate d'une nouvelle réglementation est impossible ou qu'elle entraîne, au regard de l'objet et des effets de ses dispositions, une atteinte excessive aux intérêts publics ou privés en cause » (CRPA, art. L. 221-5).
- L'acte en cause est-il entré en vigueur avec un effet retardé ? L'arrêt ne permet pas de le savoir. Cependant, s'il ne prévoit une modification de tarifs que pour l'avenir alors il faut adopter de telles mesures pour permettre faire en sorte que le changement de tarification ne porte pas atteinte aux droits des administrés. Dans ce cas, il y aura des hausses successives.
- Est-ce logique de la part du CE de rappeler ce principe ? Oui, cela fait partie du principe de sécurité juridique.

II) La réaffirmation de l'interdiction de la rétroactivité des actes administratifs.

A) Le principe rappelé de la non-rétroactivité.

Cons. 7 : « ce décret n'a eu ni pour objet ni pour effet d'affecter les conventions et contrats conclus antérieurement à son édicton »

- Définition de la rétroactivité : Il faut réserver la qualification de rétroactivité aux seuls cas dans lesquels un acte entre en vigueur à une date antérieure à son opposabilité, c'est-à-dire à l'accomplissement de ses formalités de publicité. En cas de rétroactivité, l'acte déploie ses effets à une date antérieure à son opposabilité. Il est rétroactif parce qu'il entend régir la période antérieure à son édicton. Cette rétroactivité peut revêtir deux modalités. CE, 25 juin 1948, Société du journal l'Aurore.
- Le régime de la rétroactivité : En vertu du principe de non-rétroactivité des actes administratifs, les actes qui prévoient leur application à une date antérieure à leur opposabilité ou postérieure à celle-ci mais en remettant alors en cause des situations définitivement constituées sont entachés d'illégalité. N'y change rien le fait que ce soit l'intéressé qui ait sollicité l'effet rétroactif d'une mesure qui aurait effectivement dû être prise plus tôt (CE 13 oct. 1989, M. Linget). L'illégalité ne tient alors qu'à cette applicabilité anticipée : l'application de l'acte à compter de l'accomplissement de toutes les formalités nécessaires à son entrée en vigueur n'a aucune raison d'être censurée. La sanction d'une rétroactivité illégale consiste alors à annuler cet acte « en tant qu'il est rétroactif » CE, 16 juin 1995, Mifsud.
- Le cas d'espèce est-il une exception au principe de non rétroactivité des actes administratifs ? NON. L'exception à la règle de non rétroactivité des AA est le pouvoir de retrait des actes, ici il s'agit d'un décret instaurant de nouvelles règles.
- Le principe de non rétroactivité est-il respecté ? Oui, car le décret prévoit des règles de tarification qui ne remettent pas en cause les tarifications passées.
- Est-ce un raisonnement logique de la part du CE ? OUI. Il applique la définition de la non-rétroactivité des actes administratifs. Dès lors que l'acte n'implique pas que ceux qui ont payé une tarification antérieure au décret ne sont pas tenus de payer la différence de prix.

B) L'effet utile d'un recours contre un acte entré en vigueur.

Cons. 7 : « leur contestation des conditions de son entrée en vigueur présentait encore un effet

utile »

- Demander l'abrogation d'un AA en ce que les mesures pour lui permettre d'entrer en vigueur sont viciées n'est possible que dans un délai établi. Or, le recours est privé d'effet utile s'il se borne à demander l'annulation d'un AA en ce que les mesures d'application de l'acte sont illégales alors que la demande d'abrogation est tardive.
- L'intérêt de cet arrêt est d'apporter une précision en matière de contestation de l'entrée en vigueur des actes administratifs.