

”Délais d’instruction et recevabilité du recours devant le juge administratif. Les enseignements de la jurisprudence Bilié Bi Essone c/État gabonais”, Revue Juridique de l’Ouest, IODE-Institut de l’Ouest : Droit et Europe, UMR CNRS 6262, Université de Rennes 1, 2019, n° 1

Olivier Fandjip

▶ **To cite this version:**

Olivier Fandjip. ”Délais d’instruction et recevabilité du recours devant le juge administratif. Les enseignements de la jurisprudence Bilié Bi Essone c/État gabonais”, Revue Juridique de l’Ouest, IODE-Institut de l’Ouest : Droit et Europe, UMR CNRS 6262, Université de Rennes 1, 2019, n° 1. Revue juridique de l’Ouest , 2019, n° 1, 7 p. hal-02390377

HAL Id: hal-02390377
https://uca.hal.science/hal-02390377

Submitted on 3 Dec 2019

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.

DÉLAIS D'INSTRUCTION ET RECEVABILITÉ DU RECOURS DEVANT LE JUGE ADMINISTRATIF LES ENSEIGNEMENTS DE LA JURISPRUDENCE *BILIÉ BI ESSONE C/ÉTAT GABONAIS*

par
Fandjip Olivier

Docteur en droit public
Membre du Centre Michel de l'Hospital (EA 4232)
Université Clermont Auvergne

Pour bien assurer sa mission, le juge administratif doit avoir le temps nécessaire, notamment pour examiner le bien-fondé des prétentions et des arguments des parties. Il doit également donner le temps aux parties d'échanger de manière à ce qu'il puisse rendre une décision conforme aux exigences d'un procès équitable. Mais il peut arriver, notamment lorsque la détermination du cadre temporel du procès lui échappe, que ce temps nécessaire lui fasse défaut. Il en est ainsi lorsque le législateur fixe en amont les délais de procédure. On peut alors poser la question de savoir : que doit faire le juge administratif lorsqu'il estime que le temps de l'instruction s'avère insuffisant compte tenu des exigences du procès équitable ?

C'est à cette question que le Tribunal administratif de Libreville a apporté une réponse à l'occasion de l'affaire *Bilié Bi Essone* contre État du Gabon, objet de l'ordonnance rendue le 29 janvier 2009 dans le cadre d'un contentieux électoral. À la lecture de cette jurisprudence, on peut dire d'emblée que c'est la difficulté à pouvoir travailler sur la base des délais préalablement définis par les textes qui a conduit le Tribunal administratif de Libreville à rejeter le recours du requérant en invoquant une « insuffisance des délais ». En effet, saisi d'une requête tendant à obtenir l'annulation du refus de son inscription, en qualité d'électeur, sur des listes électorales, le Tribunal administratif de Libreville releva « […] que l'article 116 de la loi n° 10/98 du 10 juillet 1998 […] dispose que le président du Tribunal administratif saisi d'un recours, notifie la requête aux parties intéressées dès réception et statue dans les quinze jours […]. Que les dispositions sus visées consacrent le principe du contradictoire qui implique la communication des mémoires aux parties afin de leur permettre d'assurer leur défense ; mais […] que [le requérant qui a] saisi le Tribunal […] le 14 janvier 2009 à 12 h, soit trois jours ouvrables avant le scrutin […] une telle saisine est tardive en ce sens qu'elle ne permet pas d'instruire l'affaire dans les formes et délais fixés par la loi […] qu'il s'en suit que la requête doit être déclarée irrecevable en la forme pour insuffisance des délais ».

Cette solution consacre une nouvelle cause d'irrecevabilité des recours contentieux à savoir : l'insuffisance des délais pour instruire. Même si le juge semble rattacher celle-ci à une violation des conditions de délai de recours, donc à la forclusion, il n'en demeure pas moins juste qu'il s'agit d'une cause assez particulière d'irrecevabilité des recours contentieux au regard des causes classiques. En effet, avant de se prononcer sur le fond d'un recours, le juge administratif s'interroge au préalable sur sa recevabilité. Les conditions de recevabilité des recours sont souvent liées soit à la personne du requérant, comme notamment la capacité, la qualité et l'intérêt pour agir, soit à la nature de l'acte, c'est-à-dire une décision administrative susceptible de faire l'objet d'un recours devant le juge ou, enfin, au respect des recours administratifs préalables et surtout des délais de recours. Il semble donc tout à fait nouveau de voir un recours contentieux déclaré irrecevable pour insuffisance des délais pour instruire. Dans tous les cas, telle est la solution donnée par le juge administratif gabonais face à cette situation. Cette solution conduit à se demander si l'insuffisance des délais pour instruire une affaire peut justifier l'irrecevabilité du recours contentieux. Autrement dit, les

risques de violation des exigences du procès équitable, comme notamment le principe du contradictoire, en raison du caractère restreint des délais d'instruction d'un recours peuvent-elles justifier l'irrecevabilité du recours ? Il est possible de trouver dans le caractère étroit des délais d'instruction une justification de l'irrecevabilité du recours contentieux (**I**). Toutefois, une telle irrecevabilité, à plusieurs titres, incite à la discussion (**II**).

I. L'irrecevabilité possible d'un recours contentieux en raison de l'insuffisance des délais d'instruction

La solution adoptée par le juge est fondée sur le caractère étroit des délais qu'il disposait pour examiner le recours compte tenu de l'échéance électorale (**A**). Cette situation était elle-même l'expression d'une approche quantitative des délais de procédure (**B**).

A. Une irrecevabilité liée au risque de violation du contradictoire compte tenu de la restriction des délais d'instruction

L'analyse de cette décision permet d'observer que l'irrecevabilité prononcée est liée à deux choses : d'une part, sur le risque de violation des droits de la défense en raison de l'imminence de l'échéance électorale à l'occasion de laquelle la demande d'annulation avait été introduite et, d'autre part, sur le fait que le contentieux aurait perdu son objet au moment du jugement puisque le scrutin se serait déjà déroulé.

En effet, c'est surtout l'insuffisance du temps nécessaire pour assurer les échanges entre les parties, donc le respect du principe du contradictoire, qui semble avoir conduit le juge à prendre une telle décision. Le juge a pensé que « la célérité ne doit pas fasciner au point de perturber l'équilibre des pouvoirs au sein du procès ou de nier les garanties du procès équitable »[1]. Parmi ces garanties du procès équitable, on retrouve le principe du contradictoire qui permet ainsi d'assurer le respect des droits de la défense. Chaque partie doit pouvoir discuter des différents éléments produits lors du procès. Il faudrait donc donner le temps aux parties à un procès de s'instruire, de se renseigner sur les chances de réussite de leur action. Compte tenu de cette exigence, ainsi que du fait qu'il s'agissait d'un contentieux électoral, donc urgent, le juge était invité à organiser l'instruction du dossier dans un délai convenable et en prenant en compte la règle de la contradiction[2]. Le Code de justice administrative ainsi que de la procédure civile en France, par exemple, dispose à ce sujet que « l'instruction des affaires est contradictoire. Les exigences de la contradiction sont adaptées à celles de l'urgence »[3]. Et l'ensemble de ces contraintes liées au procès équitable ne peut être réalisé que « dans la durée, dans un espace de temps qui potentiellement, risque de s'opposer au principe de célérité »[4]. C'est en ce sens que dans l'affaire *Association Les amis du site Clagny*[5], le Conseil d'État en France a relevé que la communication du mémoire en défense faite le même jour n'offrait à l'Association qu'un délai de vingt-quatre (24) heures pour en prendre connaissance, qu'un tel délai « n'a pas été suffisant » donc méconnaît le principe du contradictoire. Une solution similaire avait été adoptée dans l'affaire *Association des amis de l'ile de croix*[6].

---

[1] S. AMRANI-MEKKI, « Le principe de célérité », *RFAP*, n° 125/2008, p. 50.
[2] En ce sens, O. GOHIN, « La contradiction hors de l'influence de l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme La contradiction avant l'article 6 § 1 », *RFDA*, n° 1/2001, p. 2-12.
[3] Art. L. 5, *Code de justice administrative* ; 16, *Code de procédure civile*.
[4] D. CHOLET, *La célérité de la procédure en droit processuel*, Paris, LGDJ, coll. « Bibl., de droit privé », 2006, préface de Geneviève Giudicelli-Delage, p. 458.
[5] CE, sect., 11 oct. 1963, *Association Les amis du site Clagny*, *Rec*., p. 480.
[6] CE, sect. 31 déc. 1976, *Association Les amis de l'ile de Groix*, *Rec*., p. 585.

L'observation de la règle du contradictoire appelle à la prise en compte du temps pour instruire une affaire. L'importance de cette règle se traduit aussi par son « internationalisation ». En effet, les exigences du procès équitables ont été consacrées à l'article 7. 1. c de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples. Cet article dispose que « toute personne à droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend: […] le droit à la défense, y compris celui de se faire assister par un défenseur de son choix ».

C'est donc cet ensemble de considération qui a motivé la décision d'irrecevabilité de l'action introduite. C'est pour cette raison que le juge va conclure que cette saisine était tardive car il ne disposait plus du temps nécessaire pour instruire l'affaire en tenant compte du principe du contradictoire. Il n'y a de justice digne de ce nom que si la contradiction entre les parties est prise en compte[7]. Cette décision montre aussi que la détermination en amont des délais de procédure peut contraindre le juge à limiter le droit au recours du justiciable. Au-delà donc de cette motivation, l'analyse montre aussi que cette décision est liée à cette approche quantitative des délais, adoptée par la procédure administrative contentieuse au Gabon.

B. Une irrecevabilité liée à l'adoption d'une approche quantitative des délais dans la procédure administrative contentieuse

De manière générale, on peut distinguer plusieurs approches en matière de fixation des délais de procédure. La première est dite quantitative. Dans ce cas de figure, les durées sont fixes, elles sont identifiées à l'avance par les textes avec des quanta concrets. La deuxième approche est dite qualitative. Elle correspond à des délais relatifs, ou des délais indicatifs. Ces délais ne sont pas d'avance chronométrés. La troisième approche est dite conjoncturelle. Ici, les délais sont adoptés selon la situation des justiciables. Elle correspond à celle des délais chronométrés et adoptés au regard des cas particuliers car le temps juridique peut varier en fonction des situations. Cette approche est synonyme des délais particuliers, elle « s'inscrit dans une logique d'adaptation conjoncturelle du temps juridique aux impératifs de la société, le rythme juridique du temps » étant ainsi au service d'« une politique juridique »[8]. On peut aussi rattacher cette approche aux approches quantitative ou qualitative. La dernière approche, à savoir la régulation, correspond à l'identification du temps par d'autres moyens que les textes, notamment par les juges et les justiciables. Mais, la régulation peut aussi être rattachée à une approche qualitative puisque le choix du temps est laissé à l'appréciation des juges ou des justiciables.

Le modèle observé dans la législation gabonaise, comme d'ailleurs dans la majorité des droits africains, est dit quantitatif. C'est ce modèle qui apparaît dans la décision analysée. Les délais sont déterminés par avance. Ceci s'oppose à l'idée de délai relatif donc qualitatif[9] ou encore des « durées relatives »[10]. On peut convoquer le droit comparé pour bien mettre en exergue idée. En droit français, par exemple, dans la phase de l'instruction, le rapporteur a la charge de déterminer, « eu égard aux circonstances de l'affaire, le délai accordé aux parties pour produire leurs mémoires »[11]. Cette liberté de choix permet au juge d'adopter des délais en fonction des particularités de chaque affaire. Dans ces conditions, le juge prend en

[7] L. CADIET, « Et les principes directeurs des autres procès ? Jalons pour une théorie des principes directeurs du procès », *in Justice et droit fondamentaux, Etudes offertes à Jacques Normand*, Paris, LexisNexis, 2003, n° 15.
[8] J. KLEIN, « Le rythme juridique du temps », *in Le temps et le droit*, Travaux de l'association Henri Capitant, Paris, Dalloz, 2014, p. 73.
[9] J. KLEIN, « Le rythme juridique du temps », *in Le temps et le droit, op. cit.*, p. 70.
[10] M. LATINA, « Les mesures du temps », *in Le temps et le droit, op. cit.*, p. 96.
[11] Art. R. 611-10, 612-1, 621-12, 711-2, 712-1, *Code de justice administrative*.

considération de nombreux facteurs comme : le caractère urgent de l'affaire, sa complexité, « la nature ou l'importance des documents portés à la connaissance des parties pour qu'elles formulent leurs observations »[12]. Cela justifie le fait que dans l'approche qualitative des délais, ce sont les vocables comme : « délais les plus brefs », « bref délai » ou « délai raisonnable » qui sont généralement utilisés. Il y a donc certainement de la flexibilité[13]. Cette flexibilité est intéressante dans la mesure où fixer à l'avance tous les délais est parfois inapproprié. C'est cette absence de flexibilité, caractéristique de l'approche quantitative, que traduit cette ordonnance. En effet, dans cette affaire, on observe que la loi électorale a prescrit au juge un délai de quinze jours pour statuer, d'une part, et, d'autre part, que s'agissant de l'instruction, une fois le recours introduit, il doit immédiatement être notifié aux parties. Ainsi, en prenant en compte le délai de quinze jours qui lui était imparti pour statuer, d'une part, et, d'autre part, le caractère très proche de l'élection, le Tribunal a jugé bon de déclarer irrecevable ce recours. Il s'agit, selon le Tribunal, d'une contrainte de temps. Cette contrainte de temps est donc liée au fait que l'action du juge s'inscrit dans un cadre temporel fixé en amont par le législateur. Cette jurisprudence apparaît donc comme la conséquence logique d'une approche quantitative des délais. Des délais majoritairement liés à la réglementation correspondent, si l'on emprunte la formule du professeur François Ost, à un temps de « Jupiter »[14]. Selon cette symbolique, un temps de cette nature « s'exprime à l'impératif et revêt de préférence la nature de l'interdit »[15]. Le véritable défaut d'une telle approche des délais c'est, comme le montre cette jurisprudence, son caractère un peu déconnecté des contraintes temporelles réelles auxquelles le juge est confronté lors de l'instruction. Cela permet de s'interroger sur les limites de cette solution.

II. L'irrecevabilité contestable d'un recours contentieux en raison de l'insuffisance des délais d'instruction

Cette décision est, certes, soutenable en droit et même logique, mais elle ne résiste pas à la critique (**A**). Elle permet de s'interroger aussi sur la pertinence d'une approche fixe des délais. En effet, les imperfections de cette approche peuvent être corrigées (**B**).

A. Le caractère limité de l'irrecevabilité du recours contentieux en raison de l'insuffisance des délais d'instruction

L'ordonnance rapportée comporte certaines limites. On peut en relever trois. La première limite est liée à l'interprétation des textes applicables dans cette affaire, à l'instar de la loi électorale du 10 juillet 1998 et du Code des juridictions administratives. Selon ces textes, il n'est pas exigé du requérant qu'il exerce son recours à une date déterminée, comme par exemple avant le déroulement du scrutin. C'est ce que semble implicitement soutenir le Tribunal. En effet, on peut penser que si le requérant avait saisi la juridiction à une date un peu plus lointaine, par rapport à la date du scrutin, son recours aurait été recevable. Or, la loi électorale susvisée ne pose pas une telle condition. Une telle exigence que semble donc relever la solution de cette ordonnance manque de base légale.

La deuxième limite est liée à l'idée que le contentieux électoral est, par assimilation, un contentieux d'urgence. Et dans ces conditions, il est bien possible d'adapter le contradictoire à l'urgence. Il n'est donc pas interdit d'assouplir la règle du contradictoire dans

[12] A. CLAEYS, *L'évolution de la protection juridictionnelle de l'administré au moyen du recours pour excès de pouvoir*, Thèse, université de Poitiers, 2005, p. 529.
[13] Mais elle comporte aussi un risque à savoir le rallongement des durées des procédures ainsi que l'incertitude à définir les notions comme « délai raisonnable, bref délai ».
[14] F. OST, « Jupiter, Hercule, Hermès: trois modèles du juge », *in* P. Bouretz (dir), *La force du droit. Panorama des débats contemporains*, Paris, Esprit, Série philosophie, 1991, p. 256.
[15] *Ibid*.

le but de gagner du temps[16]. Par ailleurs, dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs d'instruction, le juge doit identifier des délais suffisants ; des délais utiles, ou raisonnables, comme le souligne le juge administratif français. C'est ainsi qu'en matière d'instruction, le Conseil d'État a jugé qu'un délai bref, de quarante-huit (48) heures, était suffisant. En l'espèce, le juge avait souligné que le requérant qui soutenait de n'avoir disposé que d'un délai aussi court pour prendre connaissance d'un mémoire dont le volume était important alors que ce dernier « ne comportait pas d'élément nouveau par rapport à ceux qui lui avaient été précédemment communiqués […] le principe du contradictoire [n'avait] pas été méconnu »[17].

La troisième critique qu'on peut faire à cette décision est qu'elle ouvre certainement une voie à l'administration en ce sens que l'administration, dans le cadre des processus électoraux, pourrait dissimuler des irrégularités que les administrés ne découvriraient que « tardivement » et ne pourraient plus, à cause du caractère imminent du scrutin, solliciter l'annulation. Étant donné que la loi électorale visée indique que la requête introductive d'instance doit être notifiée aux parties dès sa réception, le Tribunal avait la possibilité, dans les soixante-douze (72) heures avant la date du scrutin, de rendre sa décision. S'il a pu finalement se prononcer dans un délai de deux (02) semaines, conformément au délai de quinze (15) jours prescrit en la matière, il pouvait aussi se prononcer en moins de quinze (15) jours. Il est donc possible, de ce point de vue, de conclure avec la doctrine gabonaise qu'au premier regard, les « modalités de saisine du juge énoncent en faveur des justiciables la garantie de défense de leurs droits, en pratique, cependant, elles prennent l'aspect de moyens de prévention des procès »[18]. C'est l'expression de la « prééminence d'un souci de protection de l'action administrative »[19]. Pour toutes ces raisons, cette jurisprudence est discutable. Elle permet aussi de justifier les critiques formulées à l'égard d'une approche fixe des délais. On peut envisager de surmonter les limites d'une telle approche, afin de mieux garantir l'accès au juge administratif tant au Gabon que dans l'ensemble des pays de culture juridique francophone.

B. Le respect possible du contradictoire dans l'approche quantitative des délais en procédure administrative contentieuse

Cette solution démontre que lorsque les délais de procédure sont fixés de manière quantitative, le risque pour un tel délai de s'opposer aux exigences de célérité ou encore au respect des règles du procès équitable est important. Toutefois, si l'on peut reprocher au droit gabonais le risque élevé d'atteinte au droit au juge en raison de son approche trop formaliste, donc rigide, du temps, on peut aussi craindre que l'approche flexible, donc qualitative, pourrait avoir un effet pernicieux sur le principe de sécurité et de stabilité des situations juridiques. Ainsi, même en adoptant une approche qualitative des délais, il faut mettre en place des garanties pour éviter les dépassements. C'est ce qui amène à préconiser une amélioration de l'approche quantitative et non d'envisager sa suppression au profit d'une approche qualitative.

Pour y parvenir, une solution majeure est envisageable car elle permet non pas de remettre en cause cette approche quantitative des délais mais d'assurer son efficacité. En effet, le législateur gabonais peut s'inspirer de l'exemple du droit burkinabé. Dans l'histoire du

[16] S. NIQUEGE, « L'absence du contradictoire dans la procédure administrative contentieuse. Problématique générale », *in* J. Gourdou, O. Lecucq et J. Madec, *Le principe du contradictoire dans le procès administratif*, Paris, L'Harmattan, coll. « Bibl. de droit », 2010, p. 23.
[17] CE, 29 déc. 2000, *Gubler*, n° 211240, *RFDA*, 2001, p. 294.
[18] S. KWAHOU, *La justice administrative au Gabon. Essai sur l'exercice de la fonction juridictionnelle en matière administrative*, Thèse, université de Rouen, 2004, p. 294.
[19] *Ibid*.

droit du contentieux administratif burkinabé, on peut remarquer l'ordonnance du 29 août 1985 qui avait consacré la cause manifestement juste. En effet, rapporte le professeur Salif Yonaba, l'article 3 de ce texte disposait que : « sans se laisser restreindre par une règle de forme, mais en se guidant par les considérations d'équité, le juge civil, pénal ou administratif peut rejeter toute référence à l'écoulement des délais de prescription ou de tout autre délai et, en dépit de ces considérations ou d'autres de caractère formel, faire droit à toute demande manifestement juste »[20]. Une telle règle aurait permis au juge administratif gabonais d'apprécier de manière plus adaptée le recours introduit et de ne pas se limiter, au nom du principe du contradictoire ou en raison de l'insuffisance des délais, à rejeter ce recours. La consécration d'une telle disposition apparaîtrait certainement comme un moyen permettant d'améliorer le caractère rigoureux des délais quantitatifs et, par la même occasion, les cas d'irrecevabilités fondés sur la forclusion. Elle pourrait donc de cette manière faciliter l'accès au juge administratif tout en garantissant l'efficacité de l'action administrative. En ce sens, l'ordonnance rendue par le Tribunal administratif de Libreville comporte d'importants enseignements.

[20] SALIF YONABA, *La pratique du contentieux administratif en droit Burkinabé* : de l'indépendance à nos jours, Presses universitaires de Ouagadougou, 2e éd, 2008, p. 121.