

Daniel CHABANOL
Conseiller d'Etat honoraire

LE TEMPS DU JUGE, LE TEMPS DE L'ADMINISTRATION ET LE TEMPS DE LA SOCIÉTÉ

UDK: 342.9

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 10. 11. 2014.

U teoriji o djelovanju suca u sporu o prekoračenju ovlasti, jedno temeljno načelo zahtijeva da je to djelovanje « vanvremensko » : sudac ispituje neke prošle događaje i traži, na objektivan način, je li upravni akt koji se osporava, poduzet u skladu s normama koje je trebalo primijeniti, koje on, ako je to potrebno, identificira retroaktivno (naglašavajući da ih on ne stvara). Konstatacija nezakonitosti upravnog akta dovodi do njegovog retroaktivnog poništenja i do rekonstrukcije onoga što je moralo biti u upravnom djelovanju.

Ova teorija nije međutim izdržala pred načelom stvarnosti : neizbježan protek vremena, kako javne uprave, tako i društva pruža otpor « vanvremenskom » aspektu djelovanja suca, otpor zasnovan na društvenim očekivanjima i na načelu pravne sigurnosti. Sudac u predmetima prekoračenja ovlasti odgovara na te zahtjeve s jedne strane tako da se približi metodama suca u sporu pune jurisdikcije, a s druge tako da odustaje jednim dijelom od retroaktivnosti svoje intervencije, a što postavlja sljedeće pitanje : da li je on još uvijek sudac u sporu o zakonitosti, neka vrsta « općeg inspektora » javne vlasti, ili pak on postaje sredstvo smirivanja sukoba koji nastaju od kolektivnog života ?

Na isti je način, sudac u sporu o prekoračenju ovlasti, odgovorio i na jedan konkretni društveni zahtjev prihvaćajući da poništavanje, pa čak i retroaktivno, jednog upravnog akta nije uvijek dostatno da ponovo uspostavi pravnu državu. Zato se kao odlučujući kriterij u funkcioniranju sudstva uveo pojam trajanja postupaka. I tako, osim običajne naknade štete, uslijed posljedica prouzrokovanih nerazumnim trajanjem postupka, zaključuje se da se pridaje nova pozornost trajanju postupka, i to ne samo u pravnim normama nego i u sudskoj praksi. Osim hitnih postupaka, koje predstavlja Jean Massot, zaključuje se da postoji briga da se prida učinkovit i stvaran doseg upravnosudskoj odluci, i to u novoj dijalektici koja kombinira tu brigu i onu da se ne bi sudilo loše samo zbog žurnosti, kao što o tome svjedoče dva krajnja primjera : zakonitost zabrane jedne predstave je bila ocijenjena u manje od dva dana (i to za prvostupanjsku i žalbenu razinu zajedno...), i to prije trenutka predviđenog za tu predstavu ; naprotiv, više od pet mjeseci je bilo posvećeno ispitivanju jednog « hitnog » postupka u vezi s prekidom hranjenja i umjetne hidratacije jednog bolesnika (odluka od 11. siječnja 2014, odluka Državnog savjeta od 24. lipnja 2014.).

Ključne riječi : *vanvremensko djelovanje suca, teorija, praksa Državnog savjeta*

L'activité du juge administratif français a longtemps été perçue, et vécue, comme intemporelle. Cette indifférence au temps va évidemment avoir des conséquences sur l'exécution des décisions de ce juge, laquelle devra s'effectuer dans un système social qui, lui, est ancré dans une temporalité rigoureuse...

Le juge de la responsabilité publique et de l'indemnité s'insère très naturellement dans cette absence de temporalité, puisque les financiers ont depuis

longtemps mis au point des techniques permettant de neutraliser l'écoulement du temps : le jeu des intérêts (moratoires ou compensatoires), les procédés d'actualisation ou d'indexation sont regardés comme permettant d'adapter une décision juridictionnelle forcément postérieure aux faits litigieux à la réalité née de l'écoulement du temps depuis ces faits. Savoir si cette compensation est satisfaisante est une question qui relève plus des techniques actuariales que de l'activité juridictionnelle. Notre propos n'est pas aujourd'hui d'en discuter.

I/ LE TEMPS DU JUGE ET LE TEMPS RÉEL

Le juge de la légalité a longtemps été à l'abri du questionnement né de cette intemporalité. En premier lieu, ce juge de l'action administrative a eu le sentiment qu'était essentielle pour lui la censure, par l'annulation, des erreurs commises par l'administration, dans les procédures ayant conduit à une décision, comme dans la décision elle-même, *à la date à laquelle elle a été prise*. Peu importait donc la date de cette censure, l'important était d'avoir repéré les illégalités. Illégalités objectives : il ne s'agit point de juger l'administrateur, mais de confronter sa décision à l'ensemble normatif applicable à la date à laquelle elle a été prise, lors même que cet administrateur ignorait et cette norme (dont le juge constate pour la première fois la portée) et l'exacte ampleur des faits qui ont commandé son action. Peu importait dès lors que le juge « réécrite » l'histoire a-posteriori, puisque cette histoire se ramenait à un jeu de concepts, sans impliquer la personne de l'administrateur.

D'ailleurs les effets de l'annulation pour excès de pouvoir – l'acte annulé étant censé n'être jamais intervenu – pouvaient sans trop de difficultés s'insérer dans la vie réelle, et traduire concrètement ce que la décision de justice pouvait avoir de virtuel. Ainsi que l'avait enseigné l'arrêt Rodière (CE 26 décembre 1925, Lebon p. 1925), il convenait, rétroactivement, de réécrire l'histoire administrative à partir de l'acte annulé, pour que tout rentre dans l'ordre, une indemnité venant le cas échéant corriger les conséquences ineffaçables.

Ainsi, là où ni le pouvoir réglementaire ni le législateur ne peuvent imposer une obligation rétroactive (sauf les cas de retrait rétroactifs de décisions, enfermés dans des conditions de délais rigoureuses et de toutes façons très brèves), le juge, lui, peut le faire, au bénéfice de l'affirmation de ce que la juridiction ne crée jamais le droit, mais se borne à le découvrir : le sens donné à la loi par le juge est réputé avoir été contenu dans le texte législatif ou réglementaire depuis son adoption¹, et le juge se borne à le révéler, comme le révélateur du photographe faisait apparaître l'image latente qui était sur la pellicule depuis la prise de vue. Il n'y a donc pas, dans cette théorie, de création rétroactive d'une norme, mais « découverte » (et non invention) du contenu de cette norme, qui préexistait à

¹ « Les juges de la nation ne sont... que la bouche qui prononce les paroles de la loi ; des êtres inanimés qui n'en peuvent modérer ni la force ni la rigueur » (Montesquieu, De l'esprit des lois, Livre XI, chapitre VI)

l'état immanent, découverte qui peut survenir à tout instant. Certains ont ainsi pu faire état du caractère « déclaratif » de la jurisprudence, qui se borne à éclairer le sens de la loi.

Ainsi le schéma d'origine était parfaitement cohérent : à la rétroactivité du constat de la portée de la règle répond la rétroactivité de la décision juridictionnelle d'annulation, le temps de l'instruction juridictionnelle étant effacé : le temps, pourrait-on dire, s'est arrêté, pendant la durée d'élaboration de la solution juridictionnelle, qui va s'imposer rétroactivement, comme si elle intervenait en même temps que la décision contestée devant le juge.

Ce schéma est aujourd'hui fortement fissuré. Les attentes sociales en matière de justice ne peuvent se satisfaire de cet effacement du temps, car la réalité, comme la vie sociale, ne s'arrêtent pas dans un hypothétique arrêt sur image pour reprendre leur cours une fois la sentence rendue. Et de cette confrontation entre deux temps, le temps figé du juge et le temps des acteurs sociaux qui s'écoule dans un sens univoque, est né le constat que l'intervention du juge, en principe au service de l'ordre juridique et de la paix sociale (puisque le juge est le régulateur des conflits tout autant que l'auteur du droit), pouvait devenir facteur de désordre.

Désordre parce que les actes annulés ont été exécutés et que cette exécution se sera insérée dans la réalité (les constructions autorisées par le permis de construire annulé ont été édifiées..), désordre surtout parce que le constat fait par le juge de ce que la norme applicable à la date de la décision attaquée n'est pas ce que l'on croyait prend de court les perspectives et les comportements des acteurs sociaux. Imagine-t-on un arbitre sportif s'aviser, alors que le match s'approche de sa conclusion, que des faits de jeu déterminants, survenus en début de rencontre, et validés à cet instant, n'étaient à la réflexion pas conformes à la réglementation, dont le sens ou la portée seraient précisés ou modifiés pendant la rencontre ? Imagine-t-on cet arbitre décider donc qu'il convient d'annuler ces faits et de reconstituer ce qu'aurait dû être le match ? On sait combien les autorités sportives sont prudentes en ce qui concerne l'assistance pouvant être donnée aux arbitres, *après* les faits litigieux, par des caméras... Et pourtant, pour porter un jugement sur les actes administratifs, nos juges font appel en permanence à ces assistances *postérieures aux faits*, qu'il s'agisse des mesures d'instruction ou d'expertise, ou de la réflexion approfondie sur la portée de la norme applicable !

Il a fallu, parce que l'on sentait bien que le schéma pur conduisait au désordre et minait la confiance que l'on portait et devait porter au système juridictionnel, entrer dans la voie de correctifs, ayant pour objet d'insérer le temps réel dans le temps des juges.

L'objectif alors recherché peut s'exprimer simplement : il s'agit de faire coïncider le plus possible la date d'effet de la décision du juge et celle à laquelle la décision administrative s'exécute, ou faire en sorte que la décision du juge ne risque pas de conduire à une réécriture d'une histoire déjà écrite dans la réalité. Plusieurs voies sont à cet égard envisageables :

- On peut s'efforcer de tempérer l'effet rétroactif de la décision juridictionnelle.

Le principe de sécurité juridique est ainsi venu tempérer le pouvoir des juges. Imposé initialement à l'administration (CE 24 mars 2006, Sté KPMG, Lebon p. 154 ; 27 octobre 2006 Société Techna), ce principe a pour effet d'obliger la puissance publique à laisser aux administrés le temps de s'adapter à une nouvelle norme². Valable lorsqu'il s'agit de préparer *pour l'avenir* la mise en application de cette norme nouvelle, ce principe ne peut que régir *a fortiori* la fonction juridictionnelle, qui, on l'a vu, règle rétroactivement des situations passées. C'est dans cette voie que s'est engagé le Conseil d'Etat par l'arrêt Association AC ! (11 mai 2004, Lebon p. 197)³. Cette jurisprudence maintient le principe de rétroactivité des décisions juridictionnelles, mais autorise, dans des circonstances exceptionnelles, à déroger à cette rétroactivité, et donc à décider que l'annulation prononcée prendra effet *après* l'édition de la décision juridictionnelle. Ce nouvel outil n'a joué que dans des hypothèses très limitées. Les raisons d'un tel cantonnement tiennent au risque d'effets pervers qui auraient accompagné sa généralisation et réduit à néant les effets du contrôle de légalité : si en effet le seul effet de la censure d'une illégalité est d'obliger à revenir, *pour l'avenir seul*, sur ce que cette illégalité a permis de faire, sur les droits qu'elle a conférés, pourquoi se contraindre à respecter la légalité ? L'existence de cette dérogation à la règle de rétroactivité, même si son usage est relativement rare, témoigne en tout cas de ce que le temps du juge intègre désormais le temps réel des justiciables.

Plus fondamentale, bien qu'apparemment voisine, est la position découlant d'une décision du 16 juillet 2007 (CE, Sté Tropic Travaux Signalisation, Lebon p. 360). Selon cet arrêt, le juge décide de ne pas appliquer immédiatement les règles nouvelles de procédure contentieuse dégagées par la jurisprudence, de façon à ne pas porter atteinte excessive au droit au recours. Ce qui est admettre nécessairement que ces règles ne préexistaient pas à la décision juridictionnelle, qui les a donc non plus *découvertes*, mais *créées*. L'éclatement ici proclamé de la fiction d'un juge qui se borne à révéler le droit latent met à mal la légitimité de la

² « il incombe à l'autorité investie du pouvoir réglementaire d'édicter, pour des motifs de sécurité juridique, les mesures transitoires qu'implique, s'il y a lieu, une réglementation nouvelle »

³ « Considérant que l'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu ; que, toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif - après avoir recueilli sur ce point les observations des parties et examiné l'ensemble des moyens, d'ordre public ou invoqués devant lui, pouvant affecter la légalité de l'acte en cause - de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation ; qu'il lui revient d'apprécier, en rapprochant ces éléments, s'ils peuvent justifier qu'il soit dérogé à titre exceptionnel au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et, dans l'affirmative, de prévoir dans sa décision d'annulation que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de celle-ci contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine »

rétroactivité de la chose jugée⁴. Si le juge est en effet créateur de la norme, et ne se borne pas à la constater, il ne saurait, pas plus que les autres organes normatifs, imposer rétroactivement celle qu'il crée. C'est ce qui, avec un fort réalisme, est traduit par la jurisprudence Tropic, la même révision ayant été apportée par la Cour de Cassation, (Cass. Plén., 21 décembre 2006), les deux juridictions suprêmes ayant ainsi « franchi le Rubicon »⁵ en reconnaissant leur propre pouvoir normatif.

Il est clair que, à trop renoncer à la rétroactivité juridictionnelle, le juge de l'excès de pouvoir risque de changer progressivement de nature : le règlement matériel des conflits –tenant compte des contraintes de la réalité et du temps qui s'est écoulé– risque de prendre le pas sur l'application rigoureuse du principe de légalité. C'est pourquoi les innovations jurisprudentielles en la matière ont toujours été prudentes, cette prudence étant l'expression de la dialectique désormais nécessaire entre l'intemporalité du juge et le temps social.

On a tenté par ailleurs de lever la contradiction entre le temps du juge et celui des acteurs sociaux en jouant sur les curseurs temporels des juges et des acteurs de façon à les rapprocher : dans quelques cas, le législateur français a ainsi frappé certains actes d'une interdiction d'exécution pendant un délai déterminé, laissant ainsi au juge, s'il est saisi, le temps de se prononcer, après instruction en urgence, en un temps qui coïncide avec le moment où l'acte devient exécutoire. On peut citer à cet égard le régime applicable aux mesures de reconduite à la frontière d'étrangers en situation irrégulière. Et l'on doit citer bien sûr l'existence des référés d'urgence (référés-suspension et référés-liberté), qui ont pour effet de permettre une intervention juridictionnelle très proche de la date d'exécution de la décision administrative. Je renvoie ici à l'exposé du Président Massot que je ne saurais répéter.

Une autre voie, encore inexplorée, mais pas nécessairement impensable, qui permettrait de lever la contradiction entre le temps du juge et celui des acteurs sociaux, en rapprochant leurs curseurs temporels, pourrait consister à replacer l'activité du juge dans le même courant temporel que celui de ces acteurs, donc sans rétroactivité. Il faudrait en somme faire en sorte que le contrôle exercé par le juge s'effectue non après, mais avant, l'édiction de l'acte. Le droit français, inspiré par le droit romain, connaît quelques rares exemples de cette inversion temporelle, qualifiée de « *rescrit* », jusqu'alors fort limité⁶. Il s'agirait, pour certaines décisions d'une portée lourde (lancement par exemple d'un grand ouvrage) de mettre sur pied un contrôle juridictionnel systématique, avant l'édiction de la décision, en

⁴ On se reportera avec fruit à l'étude consacrée à ce thème par le professeur B. Seiller, « La modulation des effets dans le temps de la règle prétorienne », in « *Le dialogue des juges, Mélanges en l'honneur du président Bruno Genevois* », Dalloz 2009

⁵ P. Morvan, « Le revirement de jurisprudence pour l'avenir », Dalloz 2005, 247.

⁶ On peut citer la combinaison des articles L 80-A et L 80-B du livre des procédures fiscales, qui permet en substance à un contribuable d'obtenir de l'administration fiscale, avant imposition, une prise de position sur sa situation fiscale individuelle, prise de position sur laquelle l'administration ne peut revenir. La demande d'avis contentieux prévue par l'article L 113-1 du code de justice administrative peut par ailleurs être regardée comme une sorte de rescrit contentieux.

invitant au débat contentieux tous ceux qui y auraient intérêt, un débat contentieux d'où sortirait une sentence revêtu de l'autorité de la chose jugée, soit qu'elle valide le projet de décision, soit qu'elle en repère l'illégalité. Les réflexions sur ce thème, qui soulève de redoutables questions liées au droit au recours, et devrait passer l'obstacle de la cour européenne des droits de l'homme, ont été abordées, mais sont à ce jour restées à l'état d'ébauche.

II/ L'ATTENTION PORTÉE PAR LE JUGE AU TEMPS DE SON INTERVENTION

Le juge administratif porte une double attention au temps de son intervention. Ce temps doit correspondre à une durée « raisonnable ». Le moment de sa décision doit d'autre part être opportun et utile.

Sous l'impulsion de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le juge administratif français a posé un principe général « qui gouverne le fonctionnement des juridictions administratives »⁷: c'est le droit de voir les requêtes jugées dans un délai raisonnable, tout manquement à cette obligation de la juridiction engageant la responsabilité sans faute de l'Etat (CE 28 juin 2002, Garde des Sceaux c/Magiera, Lebon p. 247). C'est dire que le temps du juge devient un temps social, qui ne saurait être dématérialisé ni enfermé dans une bulle intemporelle. On doit espérer que les anomalies révélées par les décisions rendues en la matière n'auront valeur que de caricatures...

L'attention portée au moment où intervient la décision s'est traduite dans la refonte des mécanismes de référés d'urgence. Je renvoie ici, pour une présentation de ces mécanismes, à l'exposé du Président Massot. Ce que l'on doit souligner ici est que l'objectif est moins d'aller vite, de juger toutes affaires cessantes, que de juger *utilement*. Cet objectif ne concerne, il faut le souligner, pas que les contentieux des référés : le contre-exemple en peut être trouvé dans une décision rendue par le Conseil d'Etat le 5 mars 2014 (Agence pour l'enseignement français à l'étranger, n° 359458) concernant le refus d'inscription d'enfants en classe maternelle et élémentaire du lycée français de Munich, refus opposé pour l'année 2007-2008, annulé par le tribunal administratif puis la cour administrative d'appel, mais remis en discussion contentieuse en 2014 après cassation de l'arrêt de la cour administrative d'appel...

Le message donné au juge par les auteurs des textes relatifs aux référés est dépourvu d'ambiguïté, même s'il n'a pas été formulé aussi clairement qu'on aurait pu le souhaiter. Il s'agit pour le juge des référés de statuer, certes rapidement, mais surtout *de façon à ce que la décision juridictionnelle puisse avoir une portée utile*. On retrouve ici l'idée précédemment exprimée du rapprochement des deux curseurs temporels. Les exemples cités par le Président Massot sont très révélateurs

⁷ Ce principe est dérivé de l'article 6-1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le détour par le « principe général » permet d'appliquer la règle même aux affaires n'entrant pas dans le champ d'application de cet article 6.

à cet égard. Dans l'affaire Dieudonné, un arrêté préfectoral du 7 janvier interdit un spectacle prévu le 9 au soir. Le tribunal administratif suspend cet arrêté le 9 en début d'après-midi ; le Conseil d'Etat saisi en appel tient audience le même jour à 17 heures, et l'ordonnance (qui annule l'ordonnance du tribunal et refuse de suspendre l'arrêté préfectoral) est prononcée à 19 heures 30, avant l'heure prévue de la représentation. Il s'agissait moins ici de respecter à la lettre un délai de jugement prévu par le texte (48 heures) que de statuer en temps utile⁸. A l'inverse, dans l'affaire Lambert, également jugée en référé-liberté, le Conseil d'Etat a été saisi d'un appel formé le 31 janvier 2014 contre un jugement du 16 janvier par lequel le tribunal administratif de Chalons en Champagne avait suspendu l'exécution d'une décision du 11 janvier 2014 mettant fin à l'alimentation et à l'hydratation artificielle de M. Lambert. Par arrêt du 14 février 2014 le Conseil d'Etat statuant en matière de référés a organisé un double supplément d'instruction (une expertise confiée à trois experts et une demande d'observations présentée à quatre « *amici curiae* » en application de l'article R 625-3 du code de justice administrative), avant de se prononcer le 24 juin 2014, soit près de cinq mois après sa saisine. Le souci, dans cette affaire extraordinairement délicate, fut de faire primer la recherche de la vérité, scientifique et éthique, sur la précipitation, dès lors que ce délai d'instruction, fort inhabituel en matière de référé-liberté, n'empêchait pas la décision juridictionnelle d'intervenir en temps utile, compte-tenu de la position arrêtée par le tribunal administratif : rien d'irréversible ne pouvait survenir pendant l'instruction.

L'exemplarité de cette évolution –qui est tout sauf achevée– est à l'image de la création, par les efforts combinés de la jurisprudence administrative et des professeurs, du droit du contentieux administratif : loin de tout esprit de système, cette création procède d'une dialectique constante entre le principe de réalité et les exigences impératives de l'Etat de droit, nul ne s'interdisant de constater que parfois le roi est nu, et que vient le moment d'abandonner ou de tempérer certaines fictions, telle celle du caractère exclusivement interprétatif de la jurisprudence.

⁸ On peut et doit regretter que certains commentateurs, dont un ancien magistrat de l'ordre judiciaire, aient vu dans cette célérité une hâte suspecte donnant à penser que le Conseil d'Etat aurait « volé au secours du ministre de l'intérieur »...

LE TEMPS DU JUGE, ET LE TEMPS DE L'ADMINISTRATION ET DE LA SOCIÉTÉ

Dans la théorie de l'activité du juge de l'excès de pouvoir, un principe fondamental pose que cette dernière est intemporelle : le juge se livre à l'examen du passé, et recherche, objectivement, si l'acte attaqué a été pris conformément aux règles alors applicables, qu'il dégage au besoin rétroactivement (en affirmant qu'il ne les crée pas). Le constat de l'illégalité d'un acte administratif conduit à une annulation rétroactive, et à la reconstruction de ce qu'aurait été la vie administrative si cet acte n'était jamais intervenu.

Cette théorie n'a pas résisté au principe de réalité : l'inéluctable écoulement du temps de l'administration et de la société oppose une résistance à l'intemporalité du juge, résistance fondée sur les attentes sociales et le principe de sécurité. Le juge de l'excès de pouvoir a répondu à ces exigences d'une part en se rapprochant des méthodes du juge de plein contentieux, d'autre part en renonçant pour partie à la rétroactivité de son intervention, ce qui conduit à une interrogation : est-il encore le juge de la légalité, sorte d'inspecteur général de la puissance publique, ou devient-il l'instrument d'apaisement des conflits nés de l'existence collective ?

Identiquement, le juge de l'excès de pouvoir a répondu à une demande sociale forte en admettant que l'annulation d'un acte, même rétroactive, ne suffisait pas toujours à rétablir l'Etat de droit. On a donc introduit la durée des instances dans les critères déterminant les règles de fonctionnement de la justice. Outre la réparation, désormais habituelle, des préjudices nés du caractère parfois non raisonnable du délai de jugement, on constate qu'est portée une attention nouvelle à cette durée, dans les textes et la pratique. Au-delà des procédures d'urgence présentées par Jean Massot, est constaté le souci de donner une portée effective et réelle à la décision juridictionnelle, dans une dialectique nouvelle combinant ce souci et celui de ne pas mal juger au seul motif de l'urgence, ainsi qu'en témoignent deux exemples extrêmes : la légalité de l'interdiction d'un spectacle a été appréciée en moins de deux jours (première instance et appel cumulés...), avant l'heure prévue pour ce spectacle ; à l'inverse, plus de cinq mois ont été consacrés à l'examen d'un référé mettant en cause l'interruption de l'alimentation et de l'hydratation artificielles d'un patient (décision du 11 janvier 2014, arrêt du Conseil d'Etat du 24 juin 2014).

Mots-clés: *l'activité du juge de l'excès de pouvoir, théorie, pratique, Conseil d'Etat*

JUDGES' DEADLINES, DEADLINES FOR PUBLIC ADMINISTRATION AND ASSOCIATIONS

In the theory on the activity of the judge in disputes related to exceeding powers, one fundamental principle demands that this activity is 'beyond time': the judge examines some past events and objectively seeks whether the administrative act being disputed has been undertaken according to the norms which should have been applied, which the judge, if necessary, identifies retroactively (emphasising that s/he does not create them). The claim of the illegality of the administrative act leads to its retroactive revocation and to the reconstruction of what should have been in administrative activity.

This theory has not however survived in relation to the principle of reality. The inevitable passing of time, both in public administration and in society resist the 'beyond time' aspect of judge

activity. This resistance is founded on social expectations and on the principle of legal security. The judge in cases of exceeding powers also responds to the demands on the one hand to become more familiar with the methods of the judge in full adjudication disputes, and on the other hand, to abandon to a certain extent the retroactivity of its intervention. This raises the following question of: is the judge in cases of legality still some kind of 'general inspector' of public power or does the judge become a means of appeasing the conflict which occurs in life in general?

Similarly, a judge in a dispute on exceeding powers responding to a concrete social demand accepting that revocation, even retroactive, of an administrative act is not always sufficient to reinstate the principle of a country that adheres to the law. That is why, as a deciding criterion in judicial functioning, the concept of the duration of proceedings has been introduced. So, besides the customary damages and the result of consequences caused by the unreasonable duration of proceedings, it has been concluded that new attention be paid to the duration of proceedings. This is not only in relation to legal norms, but also to court practice. Apart from exigent proceedings presented by Jean Massot, it has been concluded that concern exists that an effective and real reaching of an administrative court decision be approached. Moreover, the new dialectic combines this concern with the concern that a bad judgement not be reached merely due to exigency. This has been evidenced by two extreme examples: the legality of banning a play was decided upon in less than two days, what is more both at first instance and appeal level at the same time, and in advance of the time set for the play. Contrarily, over five months was devoted to examining one of the 'exigent' proceedings related to the cessation of feeding and artificial dehydration of a patient (decision dated 11 January 2014, decision by State Council 25 June 2014)).

Key words: *beyond time judging, theory, practice Council of State*