

Domat droit public

Droit administratif

PIERRE-LAURENT FRIER
JACQUES PETIT

8^e édition

LGDJ
lextenso éditions

Retrouvez tous nos titres
Defrénois - Gualino - Joly
LGDJ - Montchrestien

sur notre site

@ www.lextenso-editions.fr



© 2013, LGDJ – Lextenso éditions,
33, rue du Mail, 75081 Paris Cedex 02
ISBN 978-2-275-04137-7
ISSN 0767-4309

CHAPITRE II

LES RECOURS CONTENTIEUX

SECTION I INTRODUCTION

827 Pour comprendre les mécanismes des recours contentieux devant le juge administratif, il faut étudier, au préalable, les sources de la procédure qui les régit (A) et leur structure (B).

A. LES SOURCES DE LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE CONTENTIEUSE

828 **Évolution des sources.** – Pendant longtemps, la procédure administrative contentieuse releva, pour l'essentiel, du pouvoir réglementaire, la Constitution de 1958 n'incluant pas directement dans le domaine de la loi ces règles de procédure. Le Conseil d'État considérait encore en 1971 que la question du sursis à exécution d'un acte administratif était de la compétence du seul décret¹. Pourtant, sur bien des aspects, la procédure touche aux garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques que l'administration risque par son action de mettre en cause. Aussi à l'occasion de lois successives, notamment celle du 8 février 1995 relative aux pouvoirs d'injonction du juge administratif, puis surtout lors de la codification de l'ensemble de la procédure dans le cadre du nouveau Code de justice administrative, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2001, une répartition plus conforme à l'article 34 de la Constitution s'est-elle faite². Le nouveau code comporte 151 articles législatifs contre 21 dans l'ancien code des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, qui ne concernait cependant pas le Conseil d'État. Mais, indépendamment de cet aspect technique, les règles constitutionnelles et internationales jouent désormais un rôle majeur.

■ 1. CE Sect. 8 oct. 1971, SA Librairie François Maspero, R. 589 ; CE 2 juill. 1982, Huglo, préc. *supra*, n° 610.

■ 2. V. CE 17 déc. 2003, Meyet, *RFDA* 2004.191 (sur la possibilité pour le pouvoir réglementaire de modifier le régime de l'appel).

829 **Constitutionnalisation des règles de procédure.** – La constitutionalisation de toutes les branches du droit français a, ici aussi, produit ses effets. Un certain nombre de règles ou de principes que le Conseil d'État avait dégagés en matière de procédure administrative contentieuse, quant à la recevabilité des recours³ ou à leur examen⁴ ont acquis valeur constitutionnelle. En effet, l'exigence de garantie des droits, énoncée par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen a été interprétée comme impliquant le respect de trois impératifs procéduraux : le droit au recours effectif devant une juridiction, auquel il ne peut être porté d'atteintes substantielles⁵ ; le respect des droits de la défense⁶ et son corollaire, le principe du contradictoire, qui s'imposent devant le juge administratif, comme devant tout autre juge ; enfin, plus généralement, le droit à un procès équitable⁷.

830 **Convention européenne des droits de l'homme et contentieux administratif.** – Le droit de l'Union européenne a quelques incidences du point de vue contentieux (v. *supra*, n° 688 et *infra*, n° 891), moins cependant que la Convention européenne des droits de l'homme. Elle semble, pourtant, ne guère concerner le contentieux administratif, même si elle comporte deux articles relatifs aux droits de justiciables. L'article 6, § 1 stipule que « toute personne a droit à ce que sa cause soit équitablement entendue, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial (...) qui décidera soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle ». L'article 13, quant à lui, dispose que « toute personne dont les droits et libertés reconnus par la présente convention ont été violés a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale ». Si le droit au recours effectif concerne le contentieux des rapports avec l'administration, l'article 6 semble ne porter que sur les litiges d'ordre civil ou pénal. La cour européenne des droits de l'homme adopte, cependant, une *conception autonome* de ces notions. Pour elle, relève des contestations de *caractère civil* « toute procédure dont l'issue est déterminante pour des droits et obligations de caractère privé » entendus au sens large. En conséquence, le juge administratif statue en matière civile, par exemple, pour les demandes d'engagement de la responsabilité de la puissance publique⁸, pour les poursuites disciplinaires devant les juridictions

■ 3. V. CE Ass. 7 févr. 1947, D'aillères, R. 50, *RDJ* 1947.68, concl. Odent (droit, sauf loi expressément contraire, de se pourvoir en cassation contre une décision d'une juridiction administrative) ; CE Ass. 17 févr. 1950, Dame Lamotte, R. 110, *RDJ* 1951.478 concl. Delvolvé (ouverture « du recours pour excès de pouvoir, même sans texte, contre tout acte administratif (afin d'assurer), conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité »).

■ 4. CE 20 juin 1913, Téty, R. 736, concl. Corneille (respect des droits de la défense devant le juge administratif).

■ 5. CC 96-373 DC du 9 avr. 1996, R. 43 et CC 80-113 L. du 14 mai 1980, R. 61 (pour le recours en cassation qui relève de la compétence législative pour son organisation générale).

■ 6. CC 2006-535 DC du 30 mars 2006 (v. cons. 41). Le respect des droits de la défense avait initialement été considéré comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République (CC 76-70 du 2 déc. 1976, R. 39).

■ 7. CC 2006-540 DC du 27 juill. 2006, Rec. 88 ; CC 2007-561 du 17 janv. 2008, *JO* 22 janv. p. 1131

■ 8. CEDH 24 oct. 1989, H/France, A. n° 162 (pour une demande d'indemnisation dirigée contre un hôpital public).

ordinales car elles ont des incidences sur le droit d'exercer sa profession⁹, les décisions restreignant l'usage de la propriété privée telles que le classement d'un site¹⁰ ou encore, dans une très large mesure, pour le contentieux de la fonction publique et notamment celui des sanctions disciplinaires¹¹. Quant à la *matière pénale*, elle vise les sanctions ayant le caractère de punition prononcées par une juridiction administrative ou par une autorité administrative (v. *supra*, n° 615¹²). Aussi étendue soit-elle, la portée de l'article 6, § 1 ne concerne cependant, ni le contentieux des mesures préventives de police, ni celui des étrangers¹³, ni le contentieux de l'impôt¹⁴.

B. LA STRUCTURE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

831

Recours administratifs et recours contentieux. – L'administré qui se plaint d'une décision prise à son encontre peut, dans un premier temps, saisir l'administration afin qu'elle reconsidère sa position, en exerçant un recours administratif ; *recours gracieux* auprès de l'autorité même qui a pris la mesure, ou *hiérarchique* auprès de son supérieur. Ces autorités ont le pouvoir, en conséquence, de modifier, voire de rapporter la décision pour des raisons de légalité, ou d'opportunité, en respectant les strictes conditions posées par la jurisprudence relative au retrait de l'acte administratif (v. *supra*, n° 600 s.).

Les recours administratifs ont aussi des liens avec les recours contentieux. Ils permettent en premier lieu, dans certaines conditions, de proroger les délais de recours contentieux (v. *infra*, n° 862). De plus, ils sont de plus en plus souvent obligatoires avant toute saisine du juge. C'est un moyen de créer une phase « amiable » avant l'engagement d'un procès, ce qui conduit souvent au règlement du litige en amont et contribue ainsi à désencombrer la juridiction administrative. Tel est le cas pour les litiges en matière de marchés publics : selon les termes des CCAG, les contestations doivent être adressées en premier lieu, dans un mémoire préalable, au responsable du marché. C'est seulement après sa réponse expresse ou implicite que le juge peut être saisi. L'acuité actuelle des préoccupations auxquelles répondent les recours administratifs préalables obligatoires explique que le mécanisme connaît aujourd'hui un développement important¹⁵ et souhaité par le Conseil d'État¹⁶.

■ 9. CEDH 23 juin 1981, Le Compte, A n° 43 et CE Ass. 14 févr. 1996, Maubleu, R. 343, concl. Sanson.

■ 10. Par ex. CEDH 16 déc. 1992, Geouffre de la Pradelle, B. n° 253.

■ 11. CEDH, 19 avr. 2007, Vilho Eskelin, *AJDA* 2007.1360, note Rolin, *DA* 2007.108, note Melleray, *JCP* 2007.I. 166 chron. Plessix, *RFDA* 2007. 1031, note Gonzalez ; CE 12 déc. 2007, M. S, *AJDA* 2008.932, note Tsalpatouros.

■ 12. Par ex., CE 29 nov. 1999, Soc. Rivoli Exchange, R. 366 (sanctions pécuniaires prises par la commission bancaire).

■ 13. CE 28 avr. 2000, M^{me} Aiyu Qu, *RFDA* 2000.707 (à propos des réfugiés).

■ 14. CEDH, 12 juill. 2001, Ferrazini, *AJDA* 2001. 1061, obs. Flauss.

■ 15. V. par ex. le décret n° 2001-407 du 7 mai 2001 instituant un recours préalable obligatoire en matière de fonction publique militaire et le décret n° 2012-765 du 10 mai 2012 qui, en application de l'article 14 de la loi du 17 mai 2001, organise l'expérimentation d'une procédure analogue dans la fonction publique civile.

■ 16. V. son étude, *Les recours administratifs préalables obligatoires*, La Documentation française, 2008.

832 Modes alternatifs de règlements des litiges. – Vu l'importance du contentieux et l'encombrement des rôles, il est particulièrement utile de favoriser par d'autres procédés le règlement des contentieux.

Or la *transaction* n'a qu'une portée réduite au contentieux des droits subjectifs dès lors qu'elle ne peut porter sur des questions de légalité¹⁷.

Quant à l'*arbitrage*, il est en principe interdit, sauf textes expressément déroga-toires, aux personnes publiques d'y recourir (art. 2059 C. civ.). « L'État ne (saurait être) jugé que par des juridictions instituées par la loi », selon la formule de Laferrière¹⁸. Le recours à l'arbitrage est toutefois autorisé par le Code civil pour certaines catégories, définies par décret, d'établissements publics industriels et commerciaux, ou au cas par cas, par certaines lois ou conventions internationales. L'article L. 311-6 CJA rappelle ainsi la plupart des cas où des lois ont, ici, autorisé le recours à l'arbitrage.

Aussi est-il apparu souhaitable au législateur, en 1986, de confier aux tribunaux administratifs une mission de *conciliation* (L. 6 janvier, art. 22 – art. L. 211-4 CJA). Celle-ci n'ayant cependant guère été exercée – les rares conciliations réalisées ont surtout concerné l'indemnisation en série des dommages dus à la réalisation d'ou-vrages publics –, la loi du 13 décembre 2011 (art. 49, modifiant l'art. L. 211-4 CJA) a cherché à remédier à cette situation. Désormais, la conciliation est possible non seulement devant les tribunaux administratifs mais aussi devant les cours admi-nistratives d'appel, pour des litiges dont ces juridictions sont saisies. Il appartient au chef de la juridiction de décider, avec l'accord des parties, d'y recourir et de désigner « à cet effet la ou les personnes qui en seront chargées ». Ainsi qu'il res-sort de cette rédaction, le ou les conciliateurs peuvent ne pas être membres de la juridiction ; ce n'était pas le cas auparavant et il y avait là l'une des causes du faible développement de la conciliation, les magistrats étant déjà fort accaparés par l'exer-cice de leur fonction proprement juridictionnelle.

833 Naissance des différents types de recours contentieux. – Outre des recours de moindre importance quantitative, l'*opposition entre le recours de pleine juridiction et le recours pour excès de pouvoir* s'est faite progressivement. Dès le début du XIX^e siècle, il fut possible de contester auprès de l'administration, et donc du Conseil d'État, les décisions qui portaient atteinte aux droits subjectifs garantis par un texte et lésés par la puissance publique. Les chances de succès restaient souvent réduites mais pour ces « matières contentieuses », le recours était recevable, le « juge » condamnant parfois l'administration à verser une réparation ou annulant certaines décisions, essentiellement pour incompétence ou excès de pouvoir, qui sont assimilés, voire pour des raisons de fond. À l'inverse, pour d'autres actes, « de pure administration », qui bénéficiaient d'une immunité juridictionnelle complète, aucun recours n'était recevable. Là, l'autorité publique exerçant son pouvoir discrétionnaire, s'exprimait

■ 17. CE (avis cont.), 6 déc. 2002, Synd. intercommunal des établissements du second cycle du second degré de l'Hay-les-Roses, R. 433, AJDA 2003. 280, chron. Donnat et Casas, RFDA 2003. 291, concl. Le Chatelier et 302, note Pacteau (sur la possibilité, exceptionnel, de faire homologuer une transaction par le juge administratif, sans le saisir du litige) et CE Ass. 11 juill. 2008, Soc. Krupp Hazemag, AJDA 2008.1588, chron. Geffray et Liéber (sur celle de saisir le juge de cassation de conclusions tendant à lâ €™homologation dâ€™une transaction conclue au cours de la procédure juridictionnelle).

■ 18. *Op. cit.*, T. II, p. 152.

avec toute sa puissance, dans l'intérêt général, ce que personne ne pouvait remettre en cause. Cependant, sur le fondement d'une loi des 7-14 octobre 1790 selon laquelle « les réclamations d'incompétence à l'égard des corps administratifs [...] sont portées au Roi, chef de l'administration générale », le Conseil d'État accueillit progressivement, en ce domaine, les réclamations d'incompétence ou d'excès de pouvoir. Il jugeait dès lors, en dehors de toute prétention, de la régularité même d'un acte. L'excès de pouvoir, en matière contentieuse comme de pure administration, n'était donc qu'un moyen parmi d'autres ouvrant droit au prétoire.

À partir du décret du 2 novembre 1864 qui facilitait l'exercice du recours dit d'excès de pouvoir, le dispensant en particulier de ministère d'avocat, afin d'offrir « une sorte de soupe de sécurité » aux mécontentements, le juge dut distinguer les différents types de recours, en raison de leurs particularités procédurales. Le recours pour excès de pouvoir devint ainsi un instrument tout à fait spécifique de contrôle de l'administration, conforté par la loi du 24 mai 1872 donnant au Conseil d'État le pouvoir de « statuer souverainement sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoir formées contre les actes des diverses autorités administratives ». Ce recours se distingue progressivement du recours de pleine juridiction, qui porte sur la violation des droits subjectifs. Un simple intérêt direct de la part du requérant suffit dans le cadre du *procès fait à un acte*, procès où il n'y a pas, en principe, de parties¹⁹. Il permet de vérifier que le principe de légalité, que le droit objectif, a bien été respecté. En cas d'irrégularité, le juge, d'ailleurs, se limite à annuler l'acte, laissant à l'administration le soin d'en tirer les conséquences, là où, en plein contentieux, il réforme la décision de l'administrateur.

Classification des recours contentieux. – À la fin du XIX^e siècle, Laferrière distingua, en se fondant sur les *pouvoirs du juge*, quatre branches, au sein du contentieux administratif²⁰ :

— le *contentieux de l'annulation*, avec le recours pour excès de pouvoir qui conduit à l'annulation totale ou partielle de l'acte administratif unilatéral, si, en se fondant sur l'état du droit et des faits à la date de la décision attaquée, une irrégularité est avérée ;

— le *contentieux de la pleine juridiction (ou plein contentieux)* qui regroupe les recours par lesquels le juge dispose de pouvoirs plus larges, non seulement d'annulation mais aussi de réformation d'un acte ou de condamnation pécuniaire de l'administration. Pour ce faire, il statue en fonction des éléments de droit et de fait existant à la date du jugement. Ces recours nombreux concernent en particulier le contentieux contractuel, le contentieux de la responsabilité quasi délictuelle, le contentieux fiscal, le contentieux électoral ;

— le *contentieux de l'interprétation et de l'appréciation de légalité*, où les recours qui s'exercent, en général, par voie d'exception dans le cadre de questions préjudicielles, ont un objet plus restreint. Le juge se contente d'indiquer le sens qui doit être donné à un texte administratif ou de statuer sur sa conformité aux règles juridiques ;

■ 19. V. CE 29 nov. 1912, Boussuge, R. 1128, concl. Blum (admission cependant, pour des raisons pratiques, qu'une décision contentieuse, statuant sur la légalité d'un acte réglementaire, peut préjudicier aux droits des tiers, ce qui permet leur tierce-opposition).

■ 20. *Traité*, préc., T. 1, p. 15 et s.

— enfin, compétence assez exceptionnelle, le *contentieux de la répression* où le juge administratif statue comme un juge pénal, en sanctionnant les contraventions de grande voirie commises (atteintes à certaines composantes du domaine public). Celui qui, par exemple, a construit, sans autorisation, sur le domaine public maritime doit être poursuivi par les autorités préfectorales devant le juge administratif qui le condamne, si l'infraction est avérée, à des peines d'amende et surtout à la restitution, c'est-à-dire la démolition.

À côté de cette classification en fonction des pouvoirs du juge, qui reste prédominante dans la procédure actuelle, une autre répartition, à la suite de Duguit²¹, se fonde sur la *nature des questions* sur lesquelles le juge doit statuer. Certaines soulèvent des interrogations de droit objectif et ne font que sanctionner l'acte au regard de l'ensemble des règles générales et impersonnelles posées par le droit. Tel est le cas pour le recours pour excès de pouvoir, le recours en appréciation de légalité, celui en interprétation lorsqu'il porte sur des normes objectives, et aussi certains recours objectifs de pleine juridiction comme pour le contentieux fiscal (le juge statue au regard de la seule légalité fiscale) ou le contentieux électoral. À l'inverse, dans d'autres hypothèses, le contentieux porte sur des questions relatives à des situations subjectives mettant en cause des parties. Les contentieux des contrats et de la responsabilité extra-contractuelle, où il s'agit de déterminer si une personne est titulaire, à l'encontre de l'administration d'un droit patrimonial, d'un droit-créance reposant sur une règle qui aurait été violée de ce point de vue, s'inscrivent dans ce cadre.

- 835** **Plan.** – Ainsi distingués, et même si l'opposition tend d'ailleurs à se relativiser, les recours, avant de pouvoir être examinés par la juridiction (Section III) doivent être recevables (Section II).

SECTION II | LA RECEVABILITÉ DES RECOURS CONTENTIEUX

- 836** **Plan.** – Les règles de recevabilité semblent ne poser que des questions de pure technique juridique ; elles ont en réalité une grande importance quant à la portée du contrôle juridictionnel, selon qu'elles facilitent plus ou moins les recours. Elles portent sur quatre points, relatifs à la nature de l'acte (§ 1), à la qualité du requérant (§ 2), à la forme de la requête et aux délais (§ 3). Enfin, elles soulèvent de délicates questions quand un même acte est susceptible de plusieurs recours (§ 4).

■ 21. V. *Traité de droit constitutionnel, op. cit.*, T. II, p. 458 s.

§ 1. LA NATURE DE L'ACTE

Le juge administratif ne peut être saisi que d'une véritable décision de l'administration, ce qui suppose en certains cas de la provoquer.

Liaison du contentieux. – « Sauf en matière de travaux publics, la juridiction administrative ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision » (art. R. 421-1 CJA). Survivance de l'époque du ministre-juge car il s'agit, avant de passer à la phase contentieuse, de s'assurer que la puissance publique a pris position par une *décision préalable*, ce qui facilite, en outre, un règlement amiable. Souvent, qu'il s'agisse de recours pour excès de pouvoir ou de pleine juridiction, est en cause une décision explicite prise par l'administration de sa propre initiative. À défaut, en cas de silence de l'administration opposée à une demande, la technique de la décision implicite de rejet (v. *supra*, n° 570) permet de surmonter cette absence de réponse. C'est d'ailleurs son objet premier. De même, s'il s'agit de s'interroger sur les conséquences d'un fait matériel (engagement de responsabilité par exemple), l'administration doit être au préalable saisie d'une demande d'indemnisation, afin que le recours porte sur la décision expresse ou implicite de rejet.

Acte attaquant. – Seuls les actes administratifs sont susceptibles de recours devant la juridiction administrative, ce qui l'a conduit à préciser, notamment pour l'*annulation en excès de pouvoir*, la nature de tels actes. Dans ce cas, pour que le juge administratif puisse statuer, il faut que l'acte soit considéré comme ayant un caractère normateur, les mesures d'ordre intérieur n'étant pas attaquant (v. *supra*, n° 504 s.), qu'il se rattache à la fonction administrative (v. *supra*, n° 516 s.), relève de la puissance publique (v. *supra*, n° 537), et, enfin, soit unilatéral, sous réserve de certains cas exceptionnels de recours contre les contrats (v. *supra*, n° 688 et s.). La jurisprudence utilise souvent l'expression de décision faisant grief, c'est-à-dire d'acte produisant des effets certains sur les situations de droit et ayant des conséquences sur la situation des intéressés qui leur donne qualité à saisir le juge.

§ 2. LA QUALITÉ DU REQUÉRANT

Plan. – Pour que le recours soit recevable, il faut que le requérant ait capacité à agir en justice (A), et un intérêt qui justifie son action (B).

A. LA CAPACITÉ D'ESTER EN JUSTICE

Ici, s'appliquent pour l'essentiel les règles du droit civil relatives à la capacité juridique. Ni un mineur, ni un incapable majeur ne sauraient saisir le juge administratif. Seuls leurs représentants légaux sont habilités à agir. Pour ne pas ôter toute possibilité de recours à des personnes concernées au premier chef par les décisions de l'administration, certaines exceptions aux règles civilistes sont admises. Ainsi un condamné à mort, frappé de l'interdiction légale prévue par le Code pénal,

peut cependant faire un recours pour excès de pouvoir contre un arrêté de nomination d'un magistrat membre de la cour d'assises ayant prononcé sa condamnation²².

B. | L'INTÉRÊT POUR AGIR

842 Quel que soit le type de contentieux, pour que le recours soit recevable, le requérant doit avoir, selon la formule consacrée par la jurisprudence, *un intérêt lui donnant qualité* à agir, ce que l'on résume habituellement par le terme d'intérêt pour agir.

La reconnaissance d'un tel intérêt est aisée dans les contentieux de pleine juridiction lorsqu'un droit subjectif a été mis en cause. La question est plus délicate pour le plein contentieux objectif et surtout dans le *recours pour excès de pouvoir*. Celui-ci conduit au jugement d'un acte au regard du droit objectif – le procès fait à un acte – pour assurer le respect du principe de légalité. Tout citoyen, se rendant compte d'une irrégularité, devrait pouvoir saisir le juge administratif et devenir ainsi une sorte de procureur du droit. Sans aller jusqu'à accueillir une action populaire qui risquerait de déboucher sur des recours systématiques et abusifs, le juge a admis très largement le recours, chaque fois qu'un intérêt était froissé. Il faut, certes, que « le justiciable (établis)se que l'acte attaqué l'affecte dans des conditions suffisamment spéciales, certaines et directes »²³ mais « il n'est pas nécessaire que l'intérêt invoqué soit propre et spécial au requérant, il doit s'inscrire dans un cercle où la jurisprudence a admis des collectivités toujours plus vastes d'intéressés sans l'agrandir toutefois à la dimension de la collectivité nationale »²⁴. Cette reconnaissance d'un intérêt direct et certain donne lieu à des solutions fort nuancées, qu'il s'agisse de recours des particuliers, des personnes morales ou des usagers et agents des services publics.

1. | Recours des particuliers

843 Le recours est recevable dès lors que la mesure emporte des conséquences sur leur situation personnelle, ce qui est entendu de façon libérale le plus souvent. Ainsi est recevable le recours du contribuable de la commune contre une délibération générale du conseil municipal augmentant les dépenses communales²⁵, celui de l'hôtelier contre l'arrêté fixant la date des vacances scolaires, décision susceptible d'avoir des répercussions sur le « taux de remplissage » de son établissement²⁶, celui du propriétaire d'une résidence secondaire contre le permis de construire d'un village de vacances situé à plus de 750 mètres de la future construction, en

■ 22. CE Ass. 15 mai 1981, P. Maurice, R. 221 *AJDA* 1982.86, concl. Bacquet. V. aussi, CE Sect. 22 avr. 1955, Ass. Rousky-Dom, R. 202, RA 1955.404, concl. Heumann (association pouvant attaquer le décret la dissolvant).

■ 23. Concl. Théry, sur CE Sect. 28 mai 1971, Damasio, R. 391.

■ 24. Concl. Chenot sur CE 10 févr. 1950, Gicquel, R. 100.

■ 25. CE 29 mars 1901, Casanova, R. 333 (arrêt révélateur d'une nouvelle conception, plus extensive, de l'intérêt à agir).

■ 26. CE Sect. 28 mai 1971, Damasio, préc.

raison de l'importance du trafic, devant chez lui²⁷, ou, enfin, celui du randonneur avéré contre l'arrêté municipal interdisant le camping-car même s'il n'a jamais séjourné dans cette commune, « l'éventualité de son passage n'est ni improbable, ni imprécise »²⁸.

Extrêmement large, le recours ne se confond pas avec l'action populaire. Est irrecevable le recours d'un simple « consommateur » contre un arrêté relatif au classement de produits pharmaceutiques dont il n'invoque pas l'utilisation²⁹, comme – et à l'inverse de la solution retenue pour le contribuable communal – celui d'un contribuable de l'État contre une décision susceptible d'accroître les dépenses de la Nation, car, en ce cas, toute personne pourrait attaquer toute mesure³⁰.

2. Recours des personnes morales

Le recours des personnes morales est recevable pour les mesures qui portent atteinte à leurs intérêts, tels qu'ils résultent de leur champ d'intervention, fixé par les statuts ou textes les régissant.

a) Collectivités publiques

Chaque collectivité publique, en fonction de ses compétences, est à même de saisir le juge lorsqu'un acte met en cause ses intérêts. Ainsi, tirant toutes les conséquences de la personnalité morale et de l'autonomie qui en résulte, le Conseil d'État a admis dès 1902 qu'une commune pouvait intenter un recours pour excès de pouvoir contre une décision préfectorale annulant un arrêté municipal pris en matière de police³¹. Les organismes spécialisés peuvent également défendre leurs intérêts statutaires, en fonction de leur spécialité propre par cette voie³². Enfin, le recours de l'État, lorsqu'il ne dispose pas du pouvoir immédiat d'annulation ou de réformation, est possible contre les décisions des différentes administrations (collectivités locales³³, voire autorités administratives indépendantes par exemple)³⁴.

b) Associations et syndicats

Seules les mesures qui froissent les intérêts collectifs, matériels comme moraux, de l'ensemble des membres des associations et syndicats sont contestables par eux.

27. CE 15 avr. 1983, Comm. de Menet, R. 154.

28. Concl. Long sur CE Sect. 14 févr. 1958, Abisset, R. 98.

29. CE 29 déc. 1995, Bercher, DA 1996, n° 102.

30. CE 23 nov. 1988, Dumont, R. 418 ; Comp. CE Ass. 16 mars 1956, Garrigou, R. 121, D. 1956.253, concl. Laurent (recours du contribuable recevable contre tout acte relatif aux impôts qu'il est susceptible de payer car un lien spécial existe dès lors).

31. CE 18 avr. 1902, Cne de Nérès-les-bains, R. 275.

32. *A contrario* CE Sect. 4 juin 1954, École nationale d'administration, R. 338, concl. Chardeau. (irrecevabilité du recours de l'École nationale d'administration contre les décisions de nomination de ses anciens élèves car sa mission s'arrête dès que ceux-ci la quittent).

33. CE 24 nov. 1911, Cne de Saint-Blancard, R. 1089 (recours pour excès de pouvoir ouvert contre une décision municipale que le préfet ne pouvait déclarer nulle de droit). La loi autorise désormais formellement une telle action dans le cadre du *déféré préfectoral*, v. *supra*, n° 280 s.

34. CC 86-217 DC du 18 sept. 1986, R. 141 (en raison de l'absence de tout pouvoir hiérarchique).

Cette « action corporative » fut admise à partir de 1906³⁵. Pour déterminer ces intérêts, le juge se fonde sur leur objet statutaire tant du point de vue social que spatial.

847 **Objet social.** – Il doit, tout d'abord, exister un lien entre la mesure et l'objet social. Ainsi, une association de défense des commerçants n'a pas intérêt à attaquer le permis de construire d'une grande surface. Ce n'est pas la construction en tant que telle qui peut gêner ses membres mais l'implantation de l'hypermarché, qui relève d'une autre autorisation, celle d'exploitation commerciale³⁶.

Une fois ces conditions d'adéquation minimales remplies, de délicates questions se posent quant au champ exact d'intervention des syndicats et associations.

Pour les *mesures réglementaires*, l'action est recevable si la décision porte atteinte aux intérêts collectifs de leurs adhérents, ce qui est le cas le plus fréquent. Ainsi un syndicat ouvrier peut mettre en cause les circulaires relatives à la situation des travailleurs étrangers en France³⁷, comme une association de défense des langues régionales un décret leur faisant, selon elle, une place insuffisante dans l'enseignement³⁸.

À l'inverse, l'action contre les *mesures individuelles* relève en principe de celui même qui est concerné. Mais il arrive qu'une telle décision ait des conséquences pour l'ensemble du groupe. Aussi, Romieu, dans ses conclusions précitées, distinguait-il mesures positives et négatives. Le recours est en principe recevable contre les actes « positifs ». Profitant à une ou plusieurs personnes, ils peuvent avoir des conséquences défavorables sur d'autres individus ou même léser un intérêt collectif indépendamment de telles conséquences. Ainsi, les syndicats ou associations chargés de défendre l'intérêt des membres d'un corps de fonctionnaires ont intérêt à agir contre les diverses mesures de nomination, d'avancement, voire même d'affectation des agents de ce corps en certains cas³⁹, soit que ces mesures aient des effets défavorables sur les autres membres du corps, soit qu'en l'absence même de tels effets, elles nuisent à un intérêt collectif, tel que celui de l'honneur et de la dignité du corps de fonctionnaires intéressé⁴⁰. À l'inverse, les décisions à caractère négatif, comme les mutations, sanctions, révocations, etc., prises à l'encontre d'une personne ne sont, en principe, pas contestables par un groupement. Selon le vieil adage, « nul ne plaide par procureur », c'est à la « victime » de se défendre elle-même, quitte à donner mandat exprès, le cas échéant, au syndicat pour agir en ses lieu et place⁴¹.

L'opposition, toujours valable pour l'essentiel, a perdu de sa force et de sa clarté et dépend des incidences réelles des actes. Ainsi une décision administrative autorisant le licenciement de salariés protégés – négative – porte néanmoins atteinte

■ 35. CE 28 déc. 1906, Synd. des patrons-coiffeurs de Limoges, R. 977, concl. Romieu.

■ 36. Par. ex. CE 3 juill. 1987, Min. urb. Log. c/Brouste, R. Tab. 1021.

■ 37. CE 13 janv. 1975, Da Silva et CFDT, préc. *supra*, n° 512.

■ 38. CE Sect. 1^{er} juin 1979, Ass. Défense et Promotion des langues de France, R. 252, concl. Hagelsteen.

■ 39. CE Sect. 13 déc. 1991, Synd. Personnel CGT de Nîmes, préc. *supra*, n° 515.

■ 40. Sur ce dernier cas, v. CE sect. 18 janv. 2013, Syndicat de la magistrature, DA 2013, comm. 31, note Eveillard, JCA 2013, 18, 2128, note Biagini-Girard.

■ 41. CE Sect. 13 déc. 1991, Synd. Personnel CGT de Nîmes (alors que la GCT peut attaquer l'affectation de personnels au service du protocole, elle ne saurait critiquer les mutations des autres agents précédemment affectés à ce service, car il s'agit de mesures négatives).

aux intérêts collectifs défendus par le syndicat⁴². À l'inverse la décision de nomination du nouveau Président de l'ORTF – positive – n'a pu être attaquée par les syndicats de l'office, alors qu'elle risquait de remettre en cause, en l'espèce, l'indépendance de l'établissement⁴³.

848 **Compétence spatiale.** – Ici, la solution est le plus souvent simple : l'association de défense du site de Marseille ne saurait se plaindre de la construction de la pyramide du Louvre. Elle est parfois plus complexe pour les fédérations d'associations. Le recours contre un acte de portée locale ne relève-t-il que de l'association située sur place, ou la fédération qui a évidemment plus de moyens et plus de poids est-elle compétente ? Même si la jurisprudence est nuancée, elle tend à admettre le recours d'une confédération dès lors que la mesure attaquée pose une question de principe⁴⁴.

3. Recours des usagers et des agents des services publics

849 Quand est en cause l'organisation du service public, il faut tout à la fois permettre à l'administration d'agir et donner des garanties aux usagers et aux agents quant au respect de la légalité, ce qui suppose un subtil équilibre.

850 **Recours des usagers des services publics.** – Les usagers des services publics ont certains droits qui découlent du statut du service public qu'ils utilisent. Dans les conditions fixées par le règlement du service, ils peuvent y accéder, bénéficier de ses prestations à certains prix, obtenir son fonctionnement régulier, etc. Aussi, dès 1906, fut admise la recevabilité du recours d'une fédération d'usagers, dont le doyen Duguit, aux fins d'obliger le concessionnaire à respecter la charte du service⁴⁵. Les usagers peuvent ainsi attaquer l'ensemble des mesures réglementaires – y compris certaines clauses du contrat de délégation depuis 1996⁴⁶ – ou individuelles relatives à l'organisation ou au fonctionnement du service⁴⁷. Mais une fois leurs droits statutaires respectés, les usagers, seuls ou en association, ne doivent pas s'immiscer dans l'organisation interne du service. L'administration est libre de l'assurer, dans le respect de sa charte, comme elle l'entend (affectation des personnels, choix des matériels à utiliser, accueil du public, etc.). Indépendamment même des hypothèses où il s'agit de mesures d'ordre intérieur (v. *supra*, n° 630 s.), le recours est irrecevable en raison de la qualité du

■ 42. CE Ass. 10 avr. 1992, Soc. Montalev, R. 170, *RFDA* 1993.261, concl. Hubert.

■ 43. CE Ass. 4 nov. 1977, Syndicat. nat. Journalistes Sect. ORTF, R. 428, *AJDA* 1978.111, concl. Massot.

■ 44. V. CE Ass. 12 déc. 2003, USPAC CGT, *RFDA* 2004.322, concl. Le Chatelier (recevabilité du recours de l'union des syndicats CGT, alors même qu'il existe un syndicat CGT au sein de l'Institut de France, contre une décision refusant de mettre en place un comité technique paritaire dans cette institution, « eu égard à la portée » de cet acte).

■ 45. 21 déc. 1906, Association des usagers du quartier Croix-Seguey-Tivoli, R. 962, concl. Romieu (recours contre le refus du préfet d'obliger le concessionnaire de la ligne de tramways à reprendre l'exploitation d'une ligne).

■ 46. CE 10 juill. 1996, Cayzeele, préc. *supra*, n° 667.

■ 47. Par ex. CE 25 juin 1969, Vincent, R. 334 (recours d'un usager contre la décision fixant les horaires d'ouverture d'un bureau de poste).

requérant dont l'intérêt à agir est limité. Une mesure d'affectation d'un agent⁴⁸, sauf dans les rares hypothèses rares où cette décision aurait des répercussions directes sur les prestations du service⁴⁹, n'est pas susceptible de recours.

851 Recours des agents publics. – De la même façon, les agents publics et le cas échéant leurs groupements, sont recevables à contester toutes les mesures susceptibles de *porter atteinte aux droits qu'ils tiennent de leur statut*, aux prérogatives de leurs corps (décrets modifiant leur statut, mesures individuelles telles que refus d'avancement, sanctions, promotion à un emploi qu'ils avaient vocation à obtenir⁵⁰, etc.). Les prérogatives des agents sont cependant plus ou moins importantes selon les catégories et le recours, en conséquence, plus ou moins ouvert. Un professeur d'Université – qui dispose de garanties constitutionnelles d'indépendance – peut ainsi mettre en cause la décision de l'Université qui réduit les crédits de son laboratoire⁵¹, ou celle qui crée une université dérogeant à la loi commune⁵². Mais une fois leurs droits et prérogatives respectés, les fonctionnaires n'ont plus le droit, en raison du principe hiérarchique, d'attaquer les mesures d'organisation du service qui relèvent de la seule administration⁵³. Ils ne sauraient, par exemple, discuter des affectations d'un agent dans tel ou tel poste, sauf s'il s'agit, sous couvert de changement d'affectation, d'une sanction déguisée, ou d'une transformation de ses conditions de travail, portant atteinte à ses prérogatives⁵⁴.

Cette jurisprudence admettant dans l'ensemble très largement le recours, notamment des organes collectifs, rend aisée de ce point de vue la contestation d'un acte administratif. Il suffit que deux personnes se réunissent en association qui, si son objet statutaire est intelligemment précisé, est à même d'agir dans de nombreuses hypothèses, là où le recours individuel ne serait pas recevable. Le rôle majeur du recours pour excès de pouvoir dans le respect du principe de légalité en est facilité, ce qui est parfois regretté⁵⁵.

■ 48. CE Sect. 29 oct. 1976, Rouillon et autres, R. 453, concl. Massot (irrecevabilité du recours des élèves d'une école d'architecture contre la nomination du chef de service des enseignements d'architecture au ministère de la Culture, qui n'a pas d'incidence directe pour eux).

■ 49. CE Sect. 29 oct. 1976, Ass. délégués des élèves du CNAM (mêmes réf. : recevabilité du recours d'une association d'élèves contre la décision d'affectation d'un professeur dans leur établissement, ce qui paraît être l'extrême limite de la recevabilité).

■ 50. CE 11 déc. 1903, Lot, R. 780 (premier arrêt reconnaissant à un fonctionnaire le droit d'attaquer la nomination d'un agent sur un emploi réservé à une catégorie de diplômés).

■ 51. CE Sect. 26 avr. 1978, Crumeyrolle, R. 189.

■ 52. CE Sect. 10 nov. 1978, Chevallier, R. 189, *AJDA* 1979.2.33, concl. Massot.

■ 53. CE Sect. 13 janv. 1993, Synd. nat. aut. des policiers en civil, R. 13 (irrecevabilité du recours de ce syndicat contre une circulaire permettant aux gendarmes d'exercer leurs fonctions, en civil).

■ 54. CE Sect. 13 déc. 1991, Synd. Personnel CGT préc. (recevabilité du recours contre une décision transférant des personnels techniques au service du protocole, car il y a modification importante de leurs fonctions).

■ 55. Recevabilité considérée par certains comme trop largement admise, après l'annulation du visa d'exploitation du film « Baise-Moi » (CE Sect. 30 juin 2000, Ass. Promouvoir et autres, R. 265, concl. Honorat, v. *infra*, n° 926), suite à une requête déposée par une association considérée comme d'extrême droite.

§ 3. LES CONDITIONS DE FORME ET DE DÉLAI

Plan. – Si les règles formelles de présentation de la requête sont simples (A), celles de calcul du délai sont parfois complexes (B).

A. LES CONDITIONS DE FORME

La procédure administrative contentieuse est peu contraignante. Il suffit qu'une requête, écrite en français, et développant les moyens et conclusions du requérant, soit déposée auprès du juge. Il faut y joindre l'acte attaqué ou les pièces qui permettent de justifier la naissance d'une décision implicite de rejet. Une « contribution pour l'aide juridique » de 35 euros doit également être acquittée⁵⁶.

Le ministère d'avocat est, en principe, obligatoire. Cependant de nombreuses dispenses existent, notamment en première instance, devant le tribunal administratif. Surtout, le recours pour excès de pouvoir est, lui, toujours dispensé du ministère d'avocat, règle posée dès 1864 qui rend la justice administrative très accessible de ce point de vue. Cette dispense a toutefois été presque complètement supprimée par un décret du 24 juin 2003 pour l'appel des jugements des tribunaux administratifs prononcés en excès de pouvoir. Elle ne doit pas, au demeurant, faire illusion ; si elle peut être efficace dans certaines affaires simples ou lorsqu'il est possible au requérant de disposer d'autres modes de conseils (par ex. assistance juridique des syndicats), la complexité du droit administratif impose, souvent, le recours à des experts en ce domaine. De plus, le pourvoi en cassation contre l'arrêt d'une cour administrative d'appel rendue en matière d'excès de pouvoir n'est pas dispensé d'avocat (avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, dans ce cas).

B. LES DÉLAIS

À côté des règles généralement applicables, existe une multitude de situations particulières.

1. Règles générales

Selon l'article R. 421-1 CJA, sauf dispositions spéciales, le délai est de *deux mois* à compter de la publicité donnée à la décision. Ce délai, assez bref, tend à concilier sécurité des situations juridiques et respect dû au droit afin d'éviter que l'action administrative soit perturbée sur une durée exagérément longue.

Calcul du délai. – Le délai est franc ; on ne prend en compte ni le jour où commence à courir le délai (*dies a quo*), ni celui auquel il expire (*dies ad quem*).

Ainsi, lorsqu'un décret paraît au *Journal officiel* du 1^{er} février, le délai court à compter du 2 février à 0 heure, les deux mois sont achevés le 1^{er} avril à 24 heures, mais le recours reste recevable jusqu'au 2 avril à 24 heures, ou quand ce jour est un dimanche ou un jour férié à la

⁵⁶ Loi du 29 juill. 2011 de finances rectificative pour 2011 (art. 54) et décret du 28 sept. 2011.

fin du premier jour ouvrable suivant. Pour calculer le délai sans erreur, il suffit d'ajouter un jour à la date de la publicité et ensuite deux mois (et non 60 jours).

- 857 Point de départ du délai.** – La publicité donnée à l'acte fait seule courir le délai : il s'agit selon les cas de la date de publication, d'affichage ou de notification (v. *supra*, n° 583). Ainsi une autorisation donnée avec diverses réserves doit être attaquée par l'intéressé dans les deux mois suivant sa notification, alors que, s'il n'y a eu aucune mesure d'information « externe », les tiers peuvent à tout moment la remettre en cause (v. *supra*, n° 605, les conséquences en matière de retrait).

Diverses confusions doivent être évitées. Le point de départ du délai est indépendant de la date de l'entrée en vigueur de l'acte. Ainsi la décision d'une collectivité locale n'est « exécutoire » qu'à compter du jour de sa transmission au préfet, alors que le délai de recours part de la date de sa publicité. Et si l'absence ou la mauvaise publicité rend impossible le déclenchement du délai, ceci reste sans effet sur la régularité de la décision, qui est seulement inopposable.

- 858 Opposabilité des délais.** – Selon une très importante disposition (art. R. 421-5 CJA) « les délais de recours ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés ainsi que les voies de recours dans la notification de la décision ». Ainsi pour les seules mesures qui doivent être notifiées – ne sont donc pas concernés les actes réglementaires ou les décisions implicites (sur ce point v. *infra*, n° 860) – le destinataire de la décision bénéficie de cette garantie. Son ignorance en ce domaine ne saurait lui nuire. L'administration doit donc – et dans certains services elle n'a pris conscience de cette obligation qu'avec une extrême lenteur – préciser les modes de calcul du délai et les voies de recours, en indiquant le juge administratif compétent. Cette exigence retire, parfois, toute portée à l'enfermement de l'action contentieuse dans le bref délai de deux mois.

2. Cas particuliers

- 859 Décisions implicites de rejet.** – Dans ce cas, le délai de recours contentieux commence à courir le lendemain du jour où le délai donné à l'administration pour répondre a expiré.

Si celle-ci est saisie d'une demande le 1^{er} février, son absence de réponse vaut, en principe deux mois après, décision implicite de refus, liant le contentieux, qui se concrétise le 1^{er} avril (ici, le délai n'est pas franc). Le délai de recours court donc à compter du 2 avril pour expirer le 2 juin à 24 heures.

Cependant, dans l'hypothèse où, avant l'expiration du délai de recours contentieux contre la décision implicite, l'administration prend une décision explicite de rejet, le délai de deux mois court à nouveau à compter de cette décision (art. R. 421-2).

Dans l'exemple cité, si le 29 mai l'administration refuse explicitement la demande, le délai expirera le 30 juillet et non le 2 juin.

Ces règles constituent parfois un véritable piège pour les administrés peu informés. Ayant fait une demande à l'administration et ne voyant rien venir, ils risquent

de laisser passer les délais de recours. Pour cette raison, deux dispositions permettent d'atténuer les inconvénients de ce mécanisme :

— d'une part, quand l'administration est saisie d'une demande relative à un *contentieux de pleine juridiction*, en particulier, seule la décision expresse de rejet fait courir le délai. L'absence de réponse, si elle permet d'attaquer l'acte, n'enferme le recours dans aucun délai car, s'agissant en principe d'un contentieux de droits subjectifs, l'éventuelle instabilité juridique qui découle de cette règle n'est pas dangereuse (art. R. 421-3 CJA) ;

— d'autre part, les articles 19 et 19-1 de la loi du 12 avril 2000 prévoient, pour l'ensemble des contentieux, que les *délais de recours ne sont pas opposables à l'auteur d'une demande* dans deux cas. Le premier (art. 19) est celui où *l'accusé de réception*, qui doit en principe être délivré à tout auteur d'une demande à l'administration⁵⁷, ne lui a pas été transmis ou ne comporte pas les mentions exigées par le décret du 6 juin 2001 (délai à l'issue duquel la décision implicite est réputée prise, coordonnées du service responsable, délai et voies de recours contre la décision implicite de rejet, notamment) ; ceci constitue ainsi un mécanisme d'information particulièrement utile. Le second cas (art. 19-1, issu de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011, art. 6) est celui où l'administration, qui a l'obligation d'inviter à régulariser une demande entachée d'un vice de forme ou de procédure, omet d'indiquer à l'intéressé les modalités de cette régularisation (délai imparti pour y procéder, formalités ou procédures à respecter ainsi que dispositions légales et réglementaires qui les prévoient).

360 **Recours recevables sans condition de délai.** – Le recours en déclaration d'*inexistence* (v. *supra*, n° 591 et 777), distinct du recours pour excès de pouvoir, par lequel le juge déclare une décision nulle et non avenue, n'est enfermé dans aucune limite de temps. Sinon, l'exception concerne essentiellement les décisions implicites de rejet relevant du plein contentieux (v. *supra*, n° 859) et les actes qui se rattachent aux travaux publics, pour laquelle d'ailleurs la liaison du contentieux ne s'impose pas. Ainsi, un acte exigeant d'un administré qu'il participe au financement d'équipements publics, bien que notifié, avec indication des délais et voies de recours, peut être attaqué à tout moment⁵⁸.

3. Prorogation du délai

361 La prorogation du délai est possible en cas de recours administratif facultatif ou obligatoire. En cette hypothèse en effet, si le recours gracieux ou hiérarchique a été exercé dans les délais mêmes du recours contentieux, le délai court à compter de la décision expresse (voire implicite dans le cas du recours pour excès de pouvoir – v. *supra*, n° 859), prise sur le recours administratif. Cette prorogation ne joue en principe qu'une fois, un deuxième recours administratif, même exercé dans les

■ 57. Ce principe admet des exceptions que précise un décret n° 2001-492 du 6 juin 2001, *JO* 10 juin, p. 9246.

■ 58. Par ex. CE 25 janv. 1989, Repetto, *DA* 1989 n° 92.

délais du recours contentieux contre la réponse au premier, est sans effet quant à l'expiration du délai⁵⁹.

Ce principe admet toutefois une exception : lorsque dans le délai du recours ouvert contre une décision administrative, un recours gracieux et un recours hiérarchique sont exercés contre cette décision, le délai du recours contentieux est suspendu jusqu'au rejet des deux recours administratifs (CE 7 oct. 2009, M. Ouahrirou, *AJDA* 2009.2234, concl. Struillou).

Quand, par exemple, l'administration notifie le 1^{er} février une décision, elle est attaquable jusqu'au 2 avril à minuit. Si un recours gracieux est déposé ce jour, le délai contentieux ne court qu'à compter de la réponse expresse ou implicite (en excès de pouvoir). Le rejet du recours gracieux est donc implicitement acquis le 2 juin. Mais, si un rejet exprès est opposé le 1^{er} août – dans le délai du pourvoi – le requérant peut encore attaquer cette décision de rejet, ainsi que la décision initiale, jusqu'au 2 octobre à minuit. Voilà comment 2 = 8 !

4. Effets de l'expiration du délai de recours contentieux

862 Une fois le délai – bref en principe – de deux mois expiré, le requérant est forclos. L'impératif de stabilité de l'ordre juridique l'emporte clairement sur celui du respect de la légalité puisque l'acte illégal n'est plus contestable. Cependant, sous son apparente simplicité, cette règle recouvre des situations en partie différentes, selon qu'il s'agit d'un acte réglementaire ou non.

a) Acte réglementaire

863 L'expiration du délai de recours, si elle ne permet plus d'obtenir l'annulation de l'acte, sa disparition rétroactive, n'interdit pas toute remise en cause de celui-ci. L'impératif de légalité, pour des actes à portée générale, susceptibles de s'appliquer à de nombreuses situations individuelles, vient limiter les conséquences de l'expiration des délais. Outre l'obligation d'abroger le règlement illégal (v. *supra*, n° 596 s.), le mécanisme de l'exception d'illégalité joue un rôle essentiel.

864 **Exception d'illégalité.** – Celle-ci est, tout d'abord, recevable, à toute époque, contre un tel acte. Ainsi un administré qui n'aurait pas contesté la décision réglementaire dans les délais peut, à l'occasion d'un recours contre une mesure d'application⁶⁰ du texte qui le concerne, soulever, y compris devant le juge pénal (v. *supra*, n° 825), par voie d'exception l'irrégularité du règlement. Si celle-ci est avérée, l'acte dont la légalité est subordonnée à la mesure réglementaire est annulé pour défaut de base juridique⁶¹.

De plus, l'exception d'illégalité produit des effets généraux. Certes, la mesure réglementaire ne disparaît pas de l'ordonnancement juridique, mais sa mise en

■ 59. Par. ex. CE 16 mai 1980, Clinique Sainte-Croix, R. 231.

■ 60. Sur cette exigence, v. not. CE Sect. 7 févr. 2008, Cne de Courbevoie, *AJDA* 2008.582, chron. Boucher et Bourgeois-Machureau (l'illégalité d'un document d'urbanisme ne peut être invoquée à l'appui des recours dirigés contre un permis de construire qui, même s'il ne peut être délivré que pour un projet qui respecte la réglementation d'urbanisme en vigueur, ne constitue pas un acte d'application de cette réglementation).

■ 61. V par ex. CE Sect. 19 févr. 1967, Soc. Établiss. Petitjean, R. 63, *RTDE* 1967.681, concl. Questiaux.

œuvre est paralysée : l'administration ne doit plus la mettre en œuvre, sauf à commettre une irrégularité et engager sa responsabilité⁶².

b) Acte non réglementaire et individuel

865 Pour les actes non réglementaires et individuels, les effets de l'expiration du délai de recours sont beaucoup plus importants. L'illégalité éventuelle ne concerne, en effet, qu'une situation précise et l'importance des droits acquis justifie d'éventuelles entorses à la légalité.

866 **Irrecevabilité de l'exception d'illégalité.** – Celle-ci n'est pas recevable contre ces actes devenus définitifs, sauf dans l'hypothèse où existe une *opération administrative complexe* entre ces actes et la décision attaquée. Dans ce cas, assez rare, le requérant met en cause, à l'occasion d'un recours contre une mesure D, la légalité des actes précédents A, B, ou C non contestés. En raison de leurs liens étroits, ils forment une série de décisions successives indispensables pour permettre l'édiction de la mesure finale. Ainsi, un candidat malheureux peut, à l'occasion d'un recours contre l'arrêté de nomination des reçus à un concours, soulever l'exception d'illégalité des multiples actes qui le précèdent (nomination du jury, organisation des épreuves, délibérations d'admissibilité, etc.), bien que non attaqués, pour faire annuler les résultats eux-mêmes⁶³.

867 **Possibilité d'intenter un recours aux fins d'indemnisation.** – Même si le délai de recours contre l'acte lui-même est expiré, le requérant a, sauf pour les mesures à objet purement pécuniaire, le droit de former un recours de pleine juridiction afin d'obtenir la condamnation de l'administration en raison du préjudice causé par la faute de service qui résulte de l'adoption d'une mesure illégale. La décision n'est pas annulée mais une indemnité est versée⁶⁴, car ce n'est plus l'acte qui est en cause, mais la faute.

§ 4. COMBINAISON DES RECOURS CONTENTIEUX

868 Une même opération donne parfois lieu à recours pour excès de pouvoir et/ou recours de pleine juridiction.

869 **Recours « parallèle » et détachabilité.** – Le recours pour excès de pouvoir, bien que de droit commun, ne permet au juge que d'annuler l'acte. Chaque fois que celui-là dispose dans le cadre d'autres saisines, de pouvoirs équivalents, ou plus importants, le recours pour excès de pouvoir n'est pas recevable en raison de l'exception de « recours parallèle » : il faut utiliser l'autre voie offerte. Ainsi, en matière contractuelle, les parties ne peuvent que saisir le juge du contrat, le recours pour excès de pouvoir ne leur est pas ouvert, sauf rares exceptions (v. *supra*,

■ 62. CE Sect. 14 nov. 1958, Ponard, R. 554 ; CE avis, 9 mai 2005, Marangio, Rec., 195, DA 2005, n° 111 et 132, note Breen, RFDA 2005. 1024, concl. Glaser.

■ 63. Par ex. CE 15 févr. 1978, Plantureux, R. 73.

■ 64. V. not. CE Sect. 5 janv. 1966, Dlle Gacon, R. 4.

n° 693 s.). De même, le recours pour excès de pouvoir n'est pas recevable contre les mesures individuelles d'imposition car le recours fiscal de plein contentieux permet au juge d'aller jusqu'à réformer la décision. Enfin, en matière d'élections administratives, le juge a le pouvoir de modifier l'acte proclamant le résultat des élections.

Le recours pour excès de pouvoir n'est donc, dans ces matières, envisageable que contre des actes différents, *détachables*, pour lesquels il n'existe pas de mécanismes spécifiques. Un tiers attaque ainsi l'acte d'exécution du contrat (v. *supra*, n° 693), comme le contribuable – directement concerné – utilise la voie du recours pour excès de pouvoir contre un décret précisant les conditions d'application d'un impôt⁶⁵, ou un électeur conteste les actes administratifs relatifs à l'organisation des campagnes électorales des élections législatives⁶⁶.

870 Jurisprudence Lafage. – Les décisions à objet pécuniaire par lesquelles l'administration refuse d'allouer une somme d'argent à une personne ou lui en impose le versement relèvent normalement du plein contentieux, pour deux raisons : elles mettent en cause un droit subjectif à une somme d'argent ; seul le juge du plein contentieux peut prononcer les condamnations pécuniaires qui permettent un règlement complet de cette sorte de litige. Cette voie de droit peut, toutefois, présenter un inconvénient : quand la somme en jeu est faible, l'obligation du ministère d'avocat est susceptible de priver le recours d'intérêt et, par là, de conduire à la consécration de décisions illégales. Pour éviter ce fâcheux résultat, la jurisprudence *Lafage*⁶⁷ a ouvert à l'intéressé une option : il peut demander au juge administratif, soit de prononcer une condamnation pécuniaire et son recours sera de plein contentieux, soit d'annuler la décision litigieuse à raison de son illégalité et son recours sera alors d'excès de pouvoir. Dans ce dernier cas, après avoir prononcé une annulation, le juge administratif, saisi d'une demande en ce sens, pourra d'ailleurs user de son pouvoir légal d'injonction (v. *infra*, n° 890) afin d'ordonner à l'administration de verser la somme d'argent qu'elle avait illégalement refusé d'allouer (ou de rembourser celle qu'elle avait indûment perçue)⁶⁸. Le résultat sera alors fort proche de celui que le recours de plein contentieux permet d'atteindre. Il reste que par exception à la jurisprudence *Lafage*, seul ce dernier recours est recevable contre certaines décisions pécuniaires, telles que les actes liés au recouvrement des créances publiques par l'administration⁶⁹.

■ 65. CE 16 mars 1956, Garrigou, préc.

■ 66. Par ex. CE 23 mai 1997, Meyet, R. 197 (décision du CSA relative à la campagne audiovisuelle). V. en matière référendaire *supra*, n° 523.

■ 67. CE 8 mars 1912, *Lafage*, R. 348, concl. Pichat.

■ 68. CE Sect. 9 déc. 2011, M. Marcou, *AJDA* 2012.897, note Legrand, *DA* 2012. 19, note Melleray, *RFDA* 2012.279, concl. Keller et 441, note Rambaud.

■ 69. CE Sect. 27 avr. 1988, M'Bakam, R. 172 (état exécutoire).