



Tous droits réservés

DROIT ADMINISTRATIF (1)

Séance 8 - Les recours administratifs

I.	Introduction sur les différents types de recours dans le domaine du contentieux administratif	3
A)	Le recours administratif préalable	3
B)	Les recours juridictionnels.....	4
C)	Les recours contentieux principaux : distinction entre le REP et le RPC.....	5
II.	La notion de recours pour excès de pouvoir	8
III.	Les conditions de recevabilité du REP	9
A)	Les caractéristiques des actes administratifs susceptibles de REP	10
B)	La capacité juridique du requérant	12
C)	L'intérêt à agir du requérant	13
1)	Intérêt à agir des particuliers	13
2)	Intérêt à agir des personnes morales.....	14
3)	Intérêt à agir des usagers des services publics	14
4)	Intérêt à agir des agents publics.....	14
D)	La juridiction compétente	15
E)	Le respect de la forme de la requête	15
F)	Le délai de recours	15
G)	Le cas des « télé-procédures »	16
IV.	Les moyens d'illégalité susceptibles d'être soulevés à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir	17
A)	Les moyens de légalité externe	17
1)	L'incompétence de l'auteur de l'acte.....	17
2)	Le vice de procédure.....	18

3)	<i>Le vice de forme</i>	18
B)	Les moyens d'illégalité externe	18
1)	<i>Le détournement de pouvoir</i>	18
2)	<i>Irrégularités relatives au contenu de l'acte</i>	19
3)	<i>Irrégularités relatives aux motifs de l'acte</i>	19
a)	<i>Irrégularités relatives aux motifs de droit</i>	19
b)	<i>Irrégularités relatives aux motifs de fait : l'inexactitude matérielle des faits</i>	20
4)	<i>Mauvaise qualification juridique des faits</i>	20
V.	Le contrôle opéré par le juge administratif dans le cadre du REP	20
A)	Le contrôle minimum : contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation	21
B)	Le contrôle entier/normal de qualification	21
C)	Le contrôle de proportionnalité/contrôle maximum	22
1)	<i>Les mesures de police administrative</i>	22
2)	<i>Les sanctions disciplinaires ou professionnelles</i>	23
3)	<i>Spécificité du bilan coût-avantage en matière d'expropriation</i>	23

I. Introduction sur les différents types de recours dans le domaine du contentieux administratif

A) Le recours administratif préalable

Question : Qu'est-ce qu'un recours administratif ?

L'administré qui se plaint d'une décision administrative prise à son encontre peut, dans un premier temps, décider de ne pas recourir au juge et de s'adresser d'abord à l'administration, pour qu'elle reconsidère sa position. Il intente alors un recours administratif préalable (**CE, 2004, Quinio**), qui est par définition un recours non contentieux.

L'administré peut, dans le délai de recours contentieux :

- soit intenter un **recours gracieux** auprès de l'autorité qui a pris l'acte,
- soit intenter un **recours hiérarchique** auprès du supérieur hiérarchique de l'auteur de l'acte. Ce type de recours constitue un PGD (**CE, 1950, Queralt**).

L'autorité administrative saisie a le pouvoir de modifier ou non la décision pour des raisons de légalité ou d'opportunité, dans le respect des règles qui entourent le retrait des actes administratifs unilatéraux (AAU).

L'introduction d'un recours administratif préalable proroge (décale) le délai de recours contentieux (**CE, 1964, Centre médico-pédagogique de Baulieu**).

Le recours administratif préalable est parfois imposé dans certains contentieux avant tout recours au juge : on parle alors de **recours administratif préalable obligatoire** (RAPO). Il en est ainsi en matière de marchés publics, en matière fiscale, en matière de visa d'entrée sur le territoire français, avant un recours en responsabilité notamment.

Par ailleurs, vu l'importance du contentieux administratif et l'encombrement des tribunaux, il peut être utile de favoriser le règlement des différends par d'autres procédés que le recours au juge. On parle de modes alternatifs de règlement des litiges (MARL). Il faut alors citer la transaction qui intervient lorsque le contentieux concerne des droits subjectifs ; l'arbitrage qui est un recours devant être autorisé par les textes ; et la procédure de conciliation sous l'égide du juge administratif. Dans toutes ces hypothèses, les parties s'accordent **à l'amiable**, sans recours juridictionnel.

En revanche, en ce qui concerne les recours juridictionnels, ce sont ceux dont les juges administratifs auront à connaître.

B) Les recours juridictionnels

Question : Quels sont les différents types de recours juridictionnels qui animent le droit administratif dont les juges ont à connaître ?



À retenir : C'est à Édouard Laferrière, éminent membre de la juridiction administrative qui a élaboré le premier ouvrage du contentieux administratif (1887), qu'on doit la distinction des contentieux. Il la fonde sur les pouvoirs du juge :

Le contentieux de l'annulation : il permet au juge d'annuler la décision administrative présentée devant lui ;

Le contentieux de pleine juridiction ou de plein contentieux qui permet au juge d'annuler, mais aussi de reformer, la décision, condamner l'administration à des dommages et intérêts ;

Le contentieux de la déclaration à travers lequel, le juge rend une interprétation sur le sens d'un acte ou sur sa légalité ;

Le contentieux de la répression permet au juge de prononcer des sanctions.



Attention : On oppose à cette classification, une classification plus récente, celle de Léon Duguit **de 1920**. Il propose une distinction en fonction de ce qui est demandé au juge :

- Les hypothèses dans lesquelles on pose une pure question de droit objectif ;
- Les hypothèses où le juge administratif peut être interrogé sur les droits subjectifs concernant un individu.

En l'état du droit actuel, c'est la distinction établie par **Laferrière** qui est retenue. Il conviendra, à travers ce cours, d'étudier les deux recours principaux, qui sont le recours pour excès de pouvoir et le cours de plein contentieux.

C) Les recours contentieux principaux : distinction entre le REP et le RPC

À titre liminaire, il convient de préciser que le Code de justice administrative pose plusieurs principes en ses articles **L. 1 à L. 11** quel que soit le contentieux. Ils forment un ensemble surnommé le décalogue du Code de justice administrative. Ainsi :

- Les décisions sont rendues au nom du peuple français ;
- Elles sont rendues en formation collégiale (sauf s'il en est disposé autrement par la loi) ;
- **L'instruction des affaires est contradictoire ;**
- **Les débats ont lieu en audience publique ;**
- Le rapporteur public, membre de la juridiction, expose publiquement, et en toute indépendance, son opinion sur les questions de l'affaire et les solutions à apporter ;
- Le délibéré des juges est secret ;

- Les décisions sont motivées ;
- Les décisions sont publiques et mentionnent le nom des juges qui les ont rendues.



À retenir : S'il existe plusieurs types de recours devant le juge administratif, il convient de se concentrer sur les deux recours les plus usités devant le juge d'un point de vue quantitatif, et qui sont à connaître dans le cadre du droit administratif. Les autres recours relèvent en effet de cours tels que le contentieux administratif.

Ces deux recours sont les suivants : le **recours pour excès de pouvoir** (REP) et le **recours de plein contentieux** (RPC).

Question : Qu'est-ce qui différencie ces deux recours ?

Nous allons voir ce qui les distingue, mais aussi leurs points de convergence.

⇒ **Le recours pour excès de pouvoir** (REP) est un recours où le requérant demande au juge administratif d'annuler un acte administratif. On appelle ce type de recours le contentieux objectif, car le requérant ne demande en quelque sorte qu'une seule chose : que l'acte administratif soit annulé pour illégalité. Autrement dit, le requérant agit dans l'intérêt général de la légalité et demande à faire respecter la légalité. Il s'agit donc d'un procès contre un acte administratif, et non contre l'administration elle-même. En principe, **le juge ne peut que confirmer ou annuler l'acte administratif.**

⇒ **Le recours de plein contentieux** (RPC) est un contentieux dit subjectif puisque **le requérant attaque ici l'administration directement.** Il n'y a pas une définition globale du RPC, mais seulement différents contentieux qui relèvent du RPC.

Par exemple on peut mentionner le contentieux des contrats administratifs, le contentieux électoral, le contentieux fiscal, ou le contentieux de la responsabilité. Le seul lien entre tous ces contentieux est le fait que le juge

administratif dispose de plus de pouvoirs que le seul fait de pouvoir confirmer ou annuler un acte.



Exemple : - Dans le contentieux électoral, le juge administratif peut annuler des élections, certes, mais il peut aussi rectifier des résultats pour déclarer comme vainqueur un candidat différent que celui qui était arrivé en tête : **CE, 8 juin 2009, Bruno Piriou, n° 322236.**

- Dans le contentieux fiscal, le juge administratif peut certes annuler l'impôt mis à la charge du contribuable, mais il peut aussi modifier le montant de l'impôt.

- Dans le contentieux des sanctions infligées contre un administré, le juge administratif peut certes annuler la sanction, il peut aussi modifier le taux de l'amende infligée : **CE, 16 février 2009, Société ATOM, n° 274000.**

- Dans le contentieux des contrats administratifs, tout tiers peut contester un contrat et le juge administratif dans ce cas peut « soit décider de la poursuite de l'exécution du contrat », soit inviter les parties à régulariser le contrat », soit de prononcer la résiliation du contrat, soit de l'annuler : **CE, 4 avril 2014, Département du Tarn-et - Garonne, n° 358994.**

- Dans le contentieux de la responsabilité, un requérant cherchera à obtenir des dommages et intérêts et donc le juge administratif va fixer le montant de ces indemnités.

On le voit, le REP et le RPC sont deux recours bien distincts. Le REP doit vraiment permettre de demander l'annulation d'un acte administratif, sans demander des dommages et intérêts, tandis que le RPC est un recours pour attaquer l'administration pour obtenir la réparation d'un dommage.

Dans le REP, le juge administratif apprécie la légalité d'un acte alors dans le RPC il apprécie les droits du requérant.

Au cours de cette séance, ne sera étudié que le recours pour excès de pouvoir, le recours de plein contentieux fera l'objet d'une large étude au sein des différents cours du second semestre.

II. La notion de recours pour excès de pouvoir



À retenir : Le recours pour excès de pouvoir est un recours qui permet, selon la formulation de Laferrière, de faire « le procès à un acte ». Ce recours existe depuis le **XIXe siècle** à partir du moment où le juge administratif apparaît. En effet, puisque l'une des activités de l'administration est de prendre des actes administratifs, il fallait envisager un recours pour pouvoir s'opposer à ces actes.

Ce recours pour excès de pouvoir (REP) est vu selon Gaston Jèze comme une « arme » qui est « la plus efficace, la plus économique et la plus pratique qui existe au monde pour défendre les libertés individuelles¹ ».

- **Le REP est efficace :** dès que le juge considère qu'un acte administratif est illégal, cet acte est annulé et le juge peut enjoindre à l'administration de reprendre une décision.
- **Le REP est économique :** sauf exception il n'y a pas besoin de ministère d'avocat pour le REP.
- **Le REP est pratique :** la saisine du juge se fait simplement, par courrier ou par une plateforme web et il suffit de démontrer un intérêt à agir avant de faire valoir ses moyens d'annulation.

Question : Concrètement, qu'est-ce que le recours pour excès de pouvoir ?

Le REP est un recours dit objectif en ce qu'il ne vise qu'à sanctionner l'illégalité d'un acte administratif, indépendamment de la situation personnelle des requérants. Il a un effet *erga omnes*, ce qui signifie que **la décision d'annulation de l'acte s'applique à l'égard de tous**. L'acte administratif illégal est annulé par le juge et **disparaît de l'ordonnement juridique**. Il ne produit plus d'effet à l'égard de quiconque. Attention, le juge peut parfaitement décider d'annuler qu'une partie des dispositions de l'acte administratif attaqué. Dans cette hypothèse, les dispositions non annulées restent en vigueur et continuent à s'appliquer.

¹ G. Jèze, « Les libertés individuelles », Annuaire de l'institut international de droit public, 1929, p. 180

Les pouvoirs du juge sont initialement restreints puisqu'il doit se borner à se prononcer sur la légalité de l'acte et à annuler ce dernier en cas d'illégalité. Il n'est pas habilité à prononcer des dommages et intérêts ni à réformer l'acte administratif en cause.

Il peut être intenté par tout justiciable ayant un intérêt à obtenir l'annulation d'un acte administratif.

Par ailleurs, l'existence du REP a été élevée au rang de principe général du droit (PGD) par le juge administratif et ce recours existe même sans texte depuis la jurisprudence *Dame Lamotte* :

CE, 17 février 1950, Dame Lamotte : « le recours pour excès de pouvoir [est un] recours qui est ouvert même sans texte contre tout acte administratif, et qui a pour effet d'assurer, conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité ».

III. Les conditions de recevabilité du REP

Pour saisir le juge administratif d'un recours pour excès de pouvoir, encore faut-il répondre aux conditions de recevabilité. Ce sont des conditions que le juge va vérifier pour savoir si le REP est en quelque sorte admissible : on parle de « recevabilité » en matière de contentieux administratif.

L'**article R. 421-1 du Code de justice administrative** énonce certains de ces critères de recevabilité : « La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée ».

Ces conditions sont les suivantes :

- L'acte administratif doit faire « grief » ;
- Le requérant à l'origine du recours doit avoir un intérêt à agir ;
- Le requérant à l'origine du recours doit avoir la capacité juridique ;
- Le requérant à l'origine du recours doit saisir la juridiction compétente ;
- La forme de la requête adressée au juge doit être respectée ;
- Le recours doit être soumis au juge dans un délai précis ;
- L'introduction de la requête doit s'effectuer avec le bon support de communication.

Le juge administratif, sur certains de ces critères de recevabilité, sera intraitable. Pour d'autres, il pourra demander au requérant de régulariser sa requête en précisant certains points.

A) Les caractéristiques des actes administratifs susceptibles de REP

En vertu de l'**article R. 421-1 du CJA**, il faut former un REP contre « une décision » administrative. Cela signifie que l'on ne peut pas attaquer le comportement de l'administration. Il faut faire émaner de cette personne publique un acte. On dit alors que cela permet de **lier le contentieux**, car le REP est un procès fait à un acte administratif : c'est le principe de la liaison du contentieux. Mais pour cela il faut agir contre un acte administratif.

Question : Qu'est-ce qui fait qu'un acte est administratif, et que l'on peut donc le contester devant le juge administratif ?

Un acte est administratif s'il est unilatéralement pris par une personne morale de droit public.

Mais cet acte doit également être **normateur, c'est à dire créateur de droit**. En ce sens, il doit modifier l'ordonnancement juridique en ajoutant ou en supprimant un élément à cet ordre juridique. Il doit faire grief, c'est-à-dire léser un intérêt et être décisoire, c'est-à-dire qu'il doit être porteur d'une décision.



Attention : La distinction des différents actes administratifs fait l'objet de plusieurs chapitres de cours de droit administratif 2. Il convient néanmoins de brièvement l'expliquer.

L'administration peut rendre deux types d'actes :

- des actes administratifs unilatéraux
- et des contrats administratifs.

Seuls les actes administratifs unilatéraux (AAU) peuvent faire l'objet d'un REP. Au sein de ces AAU, on retrouve deux catégories :

- les actes décisives (décisions administratives)
- et les actes non-décisives.

Les actes décisives sont notamment des actes réglementaires alors que les actes non-décisives peuvent être des circulaires administratives ou des avis. Classiquement, on retient que les décisions sont des actes normatifs alors que les actes non-décisives n'affectent pas l'ordre juridique. Les actes non-décisives sont donc en principe insusceptibles de recours pour excès de pouvoir.



À retenir : Ainsi, à titre d'exemple, un acte refusant à un étudiant le fait de toucher une bourse est un acte administratif unilatéral décisif. Ce n'est pas « réglementaire », mais « individuel » puisqu'il ne s'adresse qu'à l'étudiant en question.

À retenir : La forme de l'acte administratif importe peu : l'acte administratif est en principe écrit, mais le juge reconnaît que l'on peut contester par le biais d'un REP des décisions orales. Le maire de Saint-Mandé a confié oralement à M. X. des fonctions correspondant à celles de brigadier de police. L'attribution de ces fonctions, bien qu'elle n'ait pas revêtu la forme d'un arrêté municipal ni même celle d'un acte écrit, a constitué une décision susceptible de recours (CE, 3 février 1993, *Union syndicale professionnelle policiers municipaux*).

À l'inverse, certains actes administratifs ne peuvent jamais faire l'objet d'un REP : les actes préparatoires, les promesses, les informations, les vœux d'un maire, les actes de gouvernement, etc. Il n'est donc pas envisageable de les contester devant le juge administratif.



Exemple : Arrêt CE, 28 mai 1986, Association Défense enseignement de la conduite automobile : un arrêté ministériel, se bornant à rappeler la réglementation existante et à la reproduire sous forme de tableau, ne constitue pas un acte faisant grief.

Cependant, si une information paraît normatrice, décisive et fait grief, alors elle remplira les critères de l'acte administratif attaquant.

Afin de contester un acte administratif unilatéral non décisive, il faudra agir par « voie d'exception », qui consiste à former un recours administratif, et non pas juridictionnel, contre un acte non décisive en saisissant le supérieur hiérarchique de l'auteur de l'acte administratif. Lorsque l'administration oppose un rejet explicite ou tacite (résultant de son silence dans un délai de deux mois) à la demande d'annulation formulée par l'administrée, elle fait naître une « décision administrative de rejet ». Il sera alors possible de contester ce rejet puisqu'il s'agit d'une « décision administrative de rejet » cette décision qui entre alors dans les critères des actes administratifs décisifs susceptibles de REP.

B) La capacité juridique du requérant

Comme pour toute action juridique, le requérant doit être capable d'ester en justice. Il doit donc disposer de la capacité juridique et être majeur ou émancipé.

Selon l'arrêt du CE, 28 janvier 1976, Pelletier : un majeur incapable ne peut pas exercer un REP sans son représentant légal.

C) L'intérêt à agir du requérant

Le requérant doit avoir un intérêt lui donnant qualité pour agir. Conformément aux conclusions du commissaire Théry sous l'**arrêt du Conseil d'État, Damasio de 1971**, le requérant doit démontrer que l'acte qu'il attaque l'affecte dans des conditions suffisamment spéciales, certaines et directes. En d'autres termes, le requérant doit justifier d'un intérêt personnel, direct, certain et légitime dans l'annulation de l'AAU pour être recevable à intenter un REP.

L'intérêt à agir futur est admis dès lors qu'il est certain : **CE, 1958, Abisset** : le recours formé par un randonneur contre un arrêté municipal interdisant le camping sur le territoire communal a été admis, car même s'il n'a jamais séjourné dans cette commune donc l'éventualité de son passage n'était pas improbable.

1) Intérêt à agir des particuliers

Le fait que les particuliers puissent avoir un intérêt à agir est admis depuis l'**arrêt du Conseil d'État de 1901, Casanova** (en l'espèce, intérêt à agir d'un contribuable local contre une délibération du conseil municipal qui a pour effet d'augmenter les dépenses communales ou de diminuer les recettes communales – cette jurisprudence n'est pas transposable au niveau national/au niveau des dépenses de la nation : **CE, 1988, Dumont**).



Exemple : Intérêt à agir d'un hôtelier contre l'arrêté fixant les vacances scolaires en raison des répercussions que cette décision peut avoir sur le taux de remplissage de son établissement (**CE, 1971, Damasio**) ; intérêt à agir du propriétaire d'une résidence secondaire contre l'autorisation de construire un village-vacances situé à plus de 750 mètres de chez lui, en raison de l'augmentation future du trafic devant sa maison (**CE, 1983, Cne de Menet**).

2) Intérêt à agir des personnes morales

Le recours des personnes morales est admis contre les actes qui portent atteinte à leurs intérêts collectifs.

L'intérêt à agir des collectivités publiques est admis depuis l'arrêt du **Conseil d'État de 1902, Commune de Néris-les-Bains**.

L'intérêt à agir des syndicats et associations a quant à lui été reconnu dès l'arrêt du **Conseil d'État de 1906, Syndicat des Patrons coiffeurs de Limoges**. Attention, il doit exister un **lien entre la mesure attaquée et l'objet social de l'association ou du syndicat qui doit être défini dans les statuts de manière précise (CE, 2002, Association « en toute franchise »)**. En outre, le champ d'application de la mesure attaquée doit correspondre au champ d'intervention de l'association ou du syndicat (**CE, 1985, Urden**).

3) Intérêt à agir des usagers des services publics

La notion de service public sera étudiée aux deux premières séances du cours de droit administratif 2.

Les usagers d'un service public peuvent attaquer une mesure d'organisation ou de fonctionnement dudit service public dès lors qu'elle porte atteinte aux droits des usagers du service public (**CE, 1906, Association des usagers du quartier de Croix-Seguey-Tivoli**).

4) Intérêt à agir des agents publics

Les agents publics sont recevables à contester toute mesure susceptible de porter atteinte aux droits qu'ils tiennent de leur statut, aux prérogatives de leur corps (décret modifiant leur statut, refus d'avancement, sanction, etc.) – **CE, 1903, Lot**.

D) La juridiction compétente

Il faut saisir le tribunal administratif compétent dans le ressort de juridiction ou bien une CAA ou le CE en cas de compétence en premier et dernier ressort (voir le cours sur la juridiction administrative et les recours).

E) Le respect de la forme de la requête

Un recours pour excès de pouvoir est introduit devant le juge administratif à travers une « requête ». Conformément aux **articles R. 411-1 et suivants du Code de justice administrative**, une requête doit comporter les éléments suivants et donc doit obligatoirement respecter les formes suivantes :

- Une requête écrite ;
- Une requête rédigée en français ;
- Indiquer le nom et domicile des parties ;
- Exposer les faits ;
- Exposer les moyens, c'est-à-dire les arguments juridiques ;
- Exposer la demande faite au juge ;
- Il faut une copie de la requête en plus de l'original ;
- Joindre l'acte attaqué à la requête.

F) Le délai de recours

Selon l'**article R. 421-1 du Code de justice administrative** : excepté en matière de travaux publics, la juridiction administrative ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision dans un délai de deux mois qui court à compter de la publication pour un acte réglementaire, ou de la notification pour un acte.



À retenir : Il s'agit d'un délai franc, c'est-à-dire qu'il ne commence à courir qu'au lendemain de la publication ou de la notification de l'acte. Par exemple : pour un décret publié le **2 mai**, le délai de recours commence à courir le **3 mai** et s'achève le **3 juillet à 23 h 59**.



Attention : Les délais de recours ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés dans la publication ou la notification de l'acte en cause. À défaut, le requérant dispose d'un délai raisonnable pour saisir le juge, qui a été fixé à un an (**CE, 13 juillet 2016, Czabaj**).



Attention : Le délai est une condition de recevabilité impérative. En cas de forclusion, le juge va rejeter la requête qui sera irrecevable. En revanche, pour la forme de la requête, ou encore le nombre de copies, le juge administratif peut demander au requérant de régulariser les éléments manquants.

G) Le cas des « télé-procédures »

Le **décret du 4 novembre 2016** relatif à l'usage des télé-procédures devant les juridictions administratives rend l'usage de l'application Télérecours obligatoire pour les administrations et les avocats à compter **du 1^{er} janvier 2017**.

Cette obligation s'impose aux avocats, aux personnes publiques (sauf aux communes de moins de 3 500 habitants) et aux organismes privés chargés de la gestion permanente d'une mission de service public.

Les particuliers n'ont pas encore l'obligation d'utiliser Télérecours. C'est une faculté. L'introduction de la requête reste donc possible aussi par courrier adressé au greffe du tribunal.

IV. Les moyens d'illégalité susceptibles d'être soulevés à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir

Cette partie renvoie aux éléments constitutifs de la légalité externe d'un AAU : voir en ce sens le cours de droit administratif 2 (séance 5 sur le régime de l'AAU).



À retenir : L'un des éléments de la requête à indiquer correspond aux moyens, c'est-à-dire les arguments qui viennent soutenir le fait qu'un acte administratif serait illégal (ou qu'il est légal lorsque l'administration invoque les moyens en tant que partie défenderesse). Ces moyens sont classés selon deux catégories :

- les moyens de légalité interne (moyens correspondant au contenu de l'acte administratif)
- et les moyens de légalité externe (moyens correspondant au formalisme de l'acte administratif).

Ainsi, pour soutenir la demande d'annulation d'un acte administratif, le requérant doit se fonder sur des moyens de légalité externe et/ou interne.

A) Les moyens de légalité externe

1) L'incompétence de l'auteur de l'acte

L'autorité administrative doit toujours agir dans les limites de ses compétences. L'incompétence constitue un moyen d'ordre public. Il convient de distinguer l'incompétence matérielle, l'incompétence de lieu et l'incompétence de temps.

2) Le vice de procédure

Il renvoie au non-respect de la procédure contradictoire ou d'une procédure consultative. Attention, seuls les vices de procédure substantiels, c'est-à-dire (lorsque l'objectif même de la procédure est remis en cause en raison de la gravité des violations commises (**CE, 2011, Danthony**)) conduisent le juge à annuler l'acte.

3) Le vice de forme

Il sanctionne la violation des règles relatives à l'exigence d'un acte écrit, à l'obligation de motivation de l'acte (**loi de 1979**). L'annulation de l'acte ne peut être obtenue que si les règles de forme sont substantiellement violées.

B) Les moyens d'illégalité externe

1) Le détournement de pouvoir

Il est apparu avec l'arrêt du **CE de 1875, Pariset**. Dans cette hypothèse, l'Administration a poursuivi un but interdit ou qui ne correspond pas à la finalité assignée à l'action administrative, qui doit toujours être l'intérêt général.



Exemple : L'autorité publique ne peut agir dans un but privé (**CE, 1991, Brasseur**). Par exemple en défavorisant telle ou telle personne pour des raisons d'opposition personnelle, politique ou confessionnelle. Ainsi en est-il lorsqu'un maire décide de révoquer un agent de police uniquement parce que ce dernier avait dressé un procès-verbal à l'encontre d'un membre de sa famille (**CE, 1900, Maugras**) ou qui avait interdit l'ouverture de tous les bals publics de sa commune avant 20 h sauf un, le sien (**CE, 1934, Dlle Rault**).

L'Administration ne peut pas non plus agir dans un but purement financier : **CE, 1875, Pariset/CE, 1924, Beaugé** : un maire avait interdit aux baigneurs de se déshabiller sur les plages communales ailleurs que dans les cabines

de plages municipales payantes, aménagées spécialement à cet effet. Le maire a poursuivi illégalement le seul intérêt financier de sa commune.

2) *Irrégularités relatives au contenu de l'acte*

C'est une violation directe de la règle de droit. L'acte en cause ne respecte pas les normes qui lui sont hiérarchiquement supérieures.

3) *Irrégularités relatives aux motifs de l'acte*

Il faut distinguer les motifs de droit et les motifs de fait.

a) Irrégularités relatives aux motifs de droit

Il en existe deux types :

- **Défaut de base légale** : lorsque l'administration a adopté un AAU en se fondant sur une base juridique inapplicable en l'espèce. En effet, un AAU est toujours pris sur la base d'un texte ou d'un principe jurisprudentiel. Or, cette base juridique n'est pas toujours invocable, qu'elle ne soit pas encore entrée en vigueur, ou qu'elle ne produise pas encore ses effets, ou qu'elle n'en produise plus du fait de son retrait, de son abrogation ou de sa caducité (ex : **CE, 1950, Cne de Tignes** : illégalité d'un AAU fondé sur des textes qui ne sont applicables qu'en temps de guerre).
-
- **Erreur de droit** : lorsque l'administration n'a pas correctement interprété les conditions d'utilisation d'un de ses pouvoirs. Elle n'a pas correctement compris les conditions posées par la base juridique de l'acte en cause.

Au-delà, l'erreur de droit peut comprendre l'erreur de procédure, lorsque l'administration, sans intention volontaire, utilise une procédure à la place d'une autre.

Attention, en cas d'erreur sur les motifs de droit, le juge peut décider de ne pas annuler l'acte en lui redonnant sa bonne base légale, il effectue alors une substitution de base légale (**CE, 2003, El Bahi**).

b) Irrégularités relatives aux motifs de fait :
l'inexactitude matérielle des faits

L'administration s'est ici fondée sur des faits inexacts. Ce moyen d'illégalité a été dégagé dans l'arrêt du **CE de 1916, Camino** où il s'agissait de l'annulation d'une décision de révocation d'un Maire, qui n'aurait pas veillé à faire respecter la décence d'un convoi funèbre, car elle était fondée sur des faits et allégations inexacts. Autre illustration, annulation d'une décision de mise en congé d'un préfet soi-disant à sa demande alors qu'il n'a jamais formulé un tel vœu (**CE, 1922, Trépont**).

4) *Mauvaise qualification juridique des faits*

L'opération de qualification vise à mettre en rapport les faits de l'espèce avec les conditions prévues par les fondements textuels ou jurisprudentiels de l'acte. Il s'agit de vérifier que la mesure prise est justifiée au regard des faits de l'espèce.



Exemple : Un agent public peut être sanctionné en cas de faute professionnelle. Or, un agent arrive régulièrement en retard au travail. L'opération de qualification juridique des faits consiste à se demander si en l'espèce, les retards répétés peuvent être qualifiés de faute, justifiant dès lors que l'Administration prenne une sanction contre l'agent.

V. Le contrôle opéré par le juge administratif dans le cadre du REP

Le juge administratif ne contrôle pas toujours la qualification juridique des faits avec la même intensité. Tout dépend de la marge de manœuvre laissée par les textes à

l'autorité administrative lorsqu'elle a décidé de prendre l'AAU en question. En effet, l'étendue du contrôle du juge varie selon ce que les textes ont voulu donner comme pouvoir discrétionnaire à l'administration : plus les textes sont précis et imposent le contenu de l'acte, plus le contrôle du juge sera poussé. À l'inverse, plus les textes sont imprécis, plus ils laissent une marge de manœuvre importante à l'administration, plus le contrôle du juge est restreint.

Le juge administratif exerce ainsi trois types de contrôle sur les actes administratifs :

- 1) Un **contrôle dit minimum** ;
- 2) Un **contrôle dit normal** ;
- 3) Un **contrôle dit maximum ou de proportionnalité**.

A) Le contrôle minimum : contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation

Il s'est développé depuis l'arrêt du **CE de 1961, Lagrange**. Le juge vérifie que l'administration n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation, c'est-à-dire une erreur grossière et particulièrement évidente. En cas d'erreur manifeste d'appréciation, le juge annule la décision : **CE, 1968, Sté du lotissement de la plage de Pampelonne**.



Exemple : Domaines dans lesquels ce contrôle restreint est exercé : expulsion d'un étranger pour menace à l'ordre public/nomination dans la haute fonction publique/notation des fonctionnaires/domaines techniques.

B) Le contrôle entier/normal de qualification

Le juge sanctionne ici toute erreur de qualification juridique des faits. Ce contrôle est courant en matière de sanctions des agents publics (**CE, 1953, Teissier**), de

classement des films dans la catégorie pornographique (CE, 2000, *Association Promouvoir*) ou dans le domaine de l'urbanisme, notamment en matière de délivrance de permis de construire (CE, 1914, *Gomel*).

Certaines décisions administratives, en plus d'un contrôle entier de qualification juridique des faits, vont faire l'objet d'un contrôle de proportionnalité.

C) Le contrôle de proportionnalité/contrôle maximum

Le juge doit ici se demander si la mesure prise par l'Administration est ou non proportionnée à la situation. L'administration a-t-elle pris la mesure la plus adéquate compte tenu des faits ?

En plus du contrôle de la qualification juridique des faits, le juge va ainsi parfois jusqu'à exiger qu'il y soit une réelle adéquation entre le contenu même de l'acte et la condition légale qui le justifie. C'est un **contrôle maximal**.

Pour illustrer ce contrôle, il faut repartir de l'exemple précédemment cité : un fonctionnaire est arrivé plusieurs fois en retard au travail. L'administration l'a sanctionné. Or, la loi ne l'autorise à sanctionner un fonctionnaire qu'en cas de faute de ce dernier. Le juge doit donc rechercher si le fait d'arriver en retard peut être qualifié de faute au regard de la loi. Cette étape correspond à la qualification juridique des faits. Dans l'hypothèse où il s'agit bien d'une faute, le juge va en plus, dans le cadre du contrôle de proportionnalité, regarder si la sanction appliquée en l'espèce n'est pas trop sévère au regard des faits, est la plus adéquate au regard des faits.

Ce type de contrôle ne s'est développé que dans certains domaines seulement. Parmi ces domaines, on peut citer :

1) Les mesures de police administrative

Pour cette partie, il faut se référer au cours sur la police administrative du second semestre : séance 3.

Le juge contrôle la proportionnalité des mesures de police administrative en raison des risques d'atteintes aux libertés fondamentales existants, y compris en cas de circonstances exceptionnelles. Il ne suffit pas qu'il existe une réelle menace à l'ordre public, encore faut-il que les atteintes que porte la mesure de police aux droits et libertés des administrés ne soient pas disproportionnées au regard des avantages pour l'ordre public et donc l'intérêt général (**CE, 1933, Benjamin** : interdiction des mesures d'interdiction trop générales et absolues).



Exemple : **CE, 1997, Assoc Ekin** : l'Administration a interdit une publication étrangère dont le contenu était de nature à troubler l'ordre public. En dépit de la menace avérée pour l'ordre public, le juge a annulé l'interdiction émise par l'Administration en raison de l'atteinte portée à la liberté de la presse, qu'il a jugé disproportionnée.

2) Les sanctions disciplinaires ou professionnelles

Le contrôle de proportionnalité a été étendu aux sanctions disciplinaires ou professionnelles : sanctions prononcées à l'encontre des magistrats du parquet (**CE, 2009, M. Hontang**) ou des maires (**CE, 2010, M. Dalongeville**), sanctions professionnelles infligées à l'encontre des sportifs dopés par les Fédérations sportives (**CE, 2010, Fédération française d'athlétisme**), etc.

3) Spécificité du bilan coût-avantage en matière d'expropriation

En matière d'expropriation, le juge effectue un contrôle poussé de proportionnalité particulier, appelé « **bilan coût-avantage** » : les atteintes générées par la mesure doivent être proportionnées par rapport à ses avantages.

Le juge n'admet l'utilité publique de l'expropriation que si « *les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente* » (CE, 1971, *Ville Nouvelle-Est*).

Le juge a ajouté de nouvelles atteintes potentielles en retenant les atteintes à « d'autres intérêts publics », comme l'atteinte à l'environnement : CE, 2006, *Association de protection des sites du Verdon et du lac Ste-Croix*.

En revanche, ce n'est que lorsque le bilan est **nettement disproportionné** que la mesure est annulée par le juge (CE, 1972, *Sté civile Ste Marie de l'Assomption*/CE, 1997, *Association contre le projet d'autoroute transchablaisienne* : annulation par le juge de la déclaration d'utilité du projet d'autoroute, compte tenu du coût financier trop excessif).