

# Deux heures pour comprendre la légalité de l'acte administratif

CVRH de Mâcon - vendredi 28 juillet 2023 - 14h à 16h

Nicolas RIBEIRO - [nicolas.ribeiro@developpement-durable.gouv.fr](mailto:nicolas.ribeiro@developpement-durable.gouv.fr)

# Objectifs de l'intervention

- ▶ Permettre d'appréhender les grands enjeux du principe de légalité
- ▶ Seront successivement présentées :
  - ▶ La typologie des normes applicables à l'administration et la manière dont elles s'articulent
  - ▶ L'économie des voies de recours qui permettent d'assurer le respect du droit par l'administration
  - ▶ La typologie des illégalités pouvant entacher un acte administratif ainsi que le vocabulaire associé

# Deux heures pour comprendre la légalité de l'acte administratif

- ▶ I. Les sources de la légalité administrative
- ▶ II. Les voies de recours
- ▶ III. Les illégalités pouvant entacher un acte administratif

# Les sources de la légalité administrative

La typologie des normes applicables à l'administration et la manière dont elles s'articulent

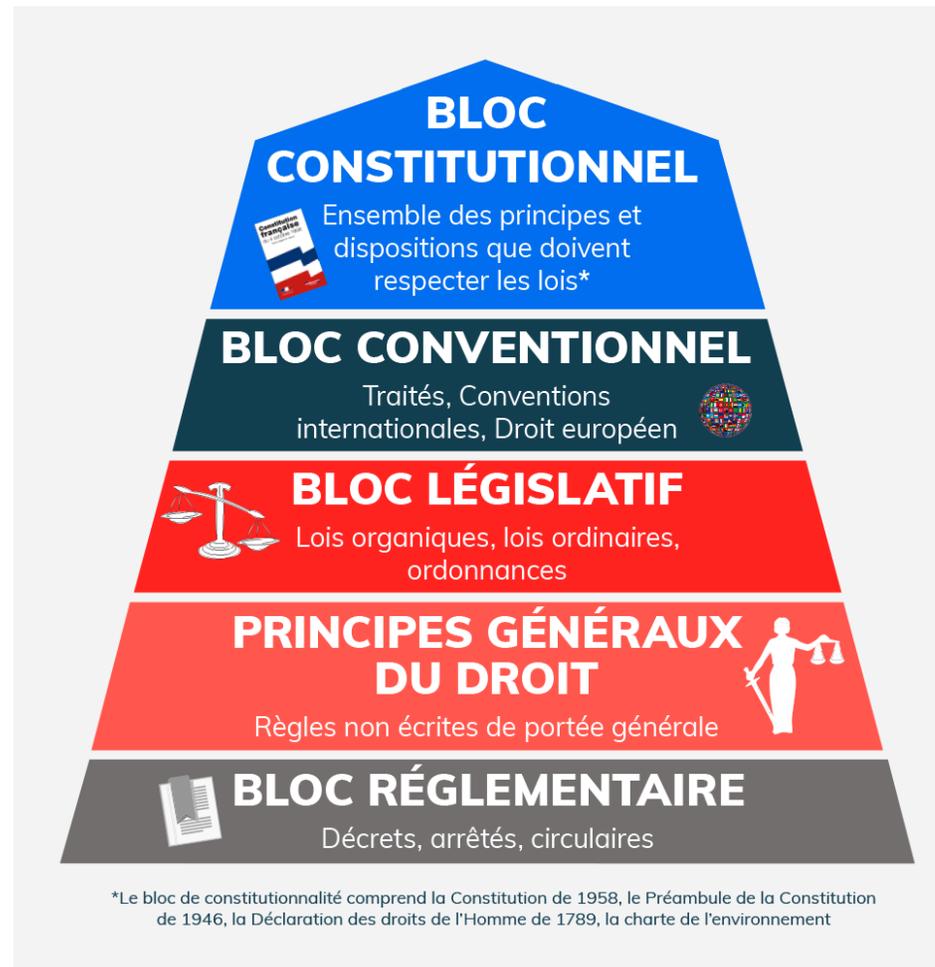
# La hiérarchie des normes

## Les sources de la légalité administrative

L'administration est soumise à un ensemble de normes

Elles sont hiérarchisées et obéissent à une typologie

Quelle articulation entre les différents étages de la hiérarchie ?



# Le bloc de constitutionnalité

- ▶ Le préambule de la Constitution de 1958

*« Le Peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'Homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004. »*

- ▶ La reconnaissance de la pleine valeur constitutionnelle de ce préambule : la décision *Liberté d'association* du Conseil constitutionnel du 16 juillet 1971

- ▶ Par jeu de renvoi disposent donc d'une valeur constitutionnelle :

- ▶ La Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789
- ▶ Le préambule de la Constitution de 1946
- ▶ La Charte de l'environnement de 2004

# Le bloc conventionnel

## ▶ Le droit international

- ▶ Article 55 de la Constitution : « *Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.* »

## ▶ Le droit de l'Union européenne

- ▶ Article 88-1 de la Constitution : « *La République participe à l'Union européenne constituée d'Etats qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.* »

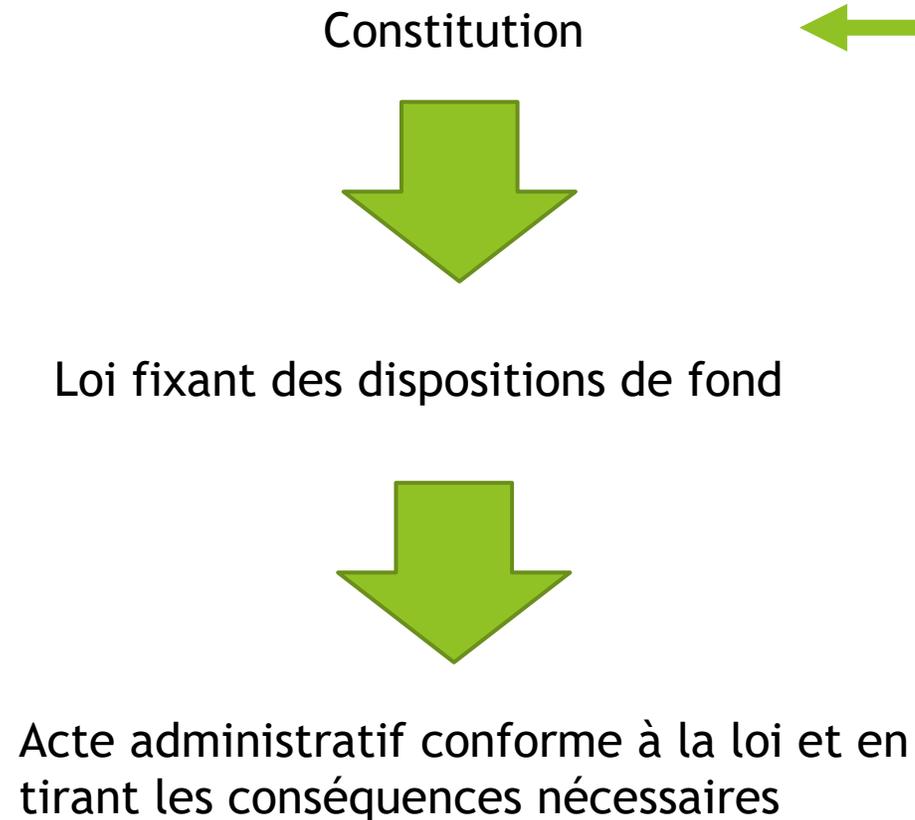
# Le bloc législatif

- ▶ Les lois organiques : article 46 de la Constitution
  - ▶ Elles précisent l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics
  - ▶ Prises selon une procédure particulière
- ▶ Les lois : article 34 de la Constitution
- ▶ Les ordonnances : article 38 de la Constitution
  - ▶ Intervention du Gouvernement dans le domaine législatif sur habilitation
  - ▶ N'ont une valeur législative que lorsqu'elles sont ratifiées par le Parlement
  - ▶ Les voies de recours après l'expiration du délai d'habilitation

# L'écran législatif

- ▶ Cas où une loi s'interpose entre acte administratif et Constitution ou un texte de droit international / européen
- ▶ La confrontation d'un acte administratif à la Constitution
  - ▶ La loi-écran : lorsque la loi contient des dispositions de fond et que l'acte administratif en tire les conséquences nécessaires
  - ▶ Un remède : la question prioritaire de constitutionnalité
- ▶ La confrontation d'un acte administratif au droit international ou européen
  - ▶ L'abandon total de la loi-écran dans ce cas (CE, 1989, Nicolo)

# L'écran-législatif lorsqu'est en cause la conformité à la Constitution



Contrôler la constitutionnalité de l'acte administratif conduirait implicitement mais nécessairement à contrôler la constitutionnalité de la loi.

Seul le Conseil constitutionnel peut contrôler la constitutionnalité de la loi => QPC pour éventuellement voir la loi déclarée inconstitutionnelle.

# La confrontation d'un acte administratif au droit international ou européen

Norme de droit international  
ou européen



Loi



Le juge peut écarter la loi contraire à la  
norme internationale ou européenne



Acte administratif

# Les principes généraux du droit

- ▶ Dégagés par la jurisprudence en fonction de l'état de la société et du droit
- ▶ Ils permettent de combler les lacunes du droit écrit
- ▶ Valeur « *infra-législative et supra-décrétale* » (R. Chapus)
  
- ▶ Quelques exemples :
  - ▶ CE, 1948, *Société du journal l'Aurore* : non-rétroactivité des actes administratifs
  - ▶ CE, 1954, *Barel* : égalité d'accès aux emplois publics
  - ▶ CE, 1982, *Ville de Toulouse* : interdiction de rémunérer un agent public en dessous du SMIC

# Le bloc réglementaire

- ▶ L'autorité administrative est tenue de ne pas appliquer un texte réglementaire illégal et de l'abroger
- ▶ Les actes réglementaires sont hiérarchisés entre eux
- ▶ En fonction de la hiérarchisation des autorités correspondantes
  - ▶ Un décret en Conseil des ministres l'emporte sur un décret du Premier ministre
  - ▶ Un décret du Premier ministre l'emporte sur un arrêté préfectoral
- ▶ En fonction de la procédure suivie lorsqu'ils ont été édictés par la même autorité
  - ▶ Un décret en Conseil d'Etat l'emporte sur un décret simple

# L'acte individuel

- ▶ Acte individuel : vise en principe une ou plusieurs personnes nommément désignées.
- ▶ L'acte individuel est subordonné aux actes réglementaires
  - ▶ Les deux sont édictés par la même autorité : *Tu patere legem quam ipse fecisti*
  - ▶ Lorsque l'acte réglementaire est édicté par une autorité inférieure

# Les voies de recours

Par quels mécanismes le juge assure-t-il le respect du droit par l'administration?

# Les recours possibles devant le juge administratif

## Recours en excès de pouvoir

- ▶ « *Procès fait à un acte* »
- ▶ Le juge peut seulement annuler l'acte
- ▶ Se prononce au regard de la situation de droit et de fait au jour de l'acte
- ▶ Recours de principe normalement toujours ouvert lorsque le recours de plein contentieux n'est pas possible : actes réglementaires, nombreuses décisions administratives ...

## Recours de plein contentieux

- ▶ Vise à rétablir la situation juridique du requérant
- ▶ Le juge peut annuler et réformer la décision
- ▶ Se prononce au regard de la situation de droit et de fait au jour où il statue
- ▶ Sanctions administratives, contentieux fiscal, autorisation environnementale...

# Les procédures d'urgence devant le juge administratif

- ▶ Le référé-suspension (L. 521-1 du code de justice administrative)
  - ▶ Déposé parallèlement à un recours au fond
  - ▶ Permet d'obtenir la suspension de l'acte dans l'attente du jugement
  - ▶ Deux conditions : urgence et doute sérieux quant à la légalité
- ▶ Le référé-liberté (L. 521-2 du code de justice administrative)
  - ▶ Peut être déposé indépendamment de tout recours au fond
  - ▶ Trois conditions : urgence, atteinte grave et manifestation illégale à une liberté fondamentale
  - ▶ Le juge peut ordonner toutes mesures pour sauvegarder cette liberté
  - ▶ Quelques exemples : burkini, casserolades, arrêt des soins...

# Le rôle du juge judiciaire

- ▶ Sont justiciables du juge judiciaire :
  - ▶ décisions d'hospitalisation d'office (L. 3216-1 du code de la santé publique)
  - ▶ décisions de certaines autorités de régulation en matière économique
  - ▶ décisions individuelles des organismes de sécurité sociale
- ▶ La voie de fait : deux critères cumulatifs
  - ▶ atteinte à la liberté individuelle ou extinction du droit de propriété
  - ▶ exécution forcée dans des conditions irrégulières d'une décision, même régulière, ou décision qui est manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir de l'autorité administrative
- ▶ Le juge pénal (article 111-5 du code pénal)
  - ▶ peut apprécier la légalité d'un acte lorsque la solution du procès en dépend

# Les illégalités pouvant entacher un acte administratif

Leur typologie et le vocabulaire associé

# La typologie des moyens de légalité

## Les deux « *causes juridiques* »

### Légalité externe

- ▶ L'incompétence
- ▶ Le vice de procédure
- ▶ Le vice de forme

### Légalité interne

- ▶ La violation directe de la règle de droit
- ▶ L'erreur de droit
- ▶ L'exactitude matérielle des faits
- ▶ La qualification et l'adéquation juridiques
- ▶ Le détournement de pouvoir

# L'incompétence de l'auteur de l'acte

- ▶ Les trois avatars de l'incompétence
  - ▶ en fonction de la matière (*ratione materiae*)
  - ▶ en fonction du lieu (*ratione loci*)
  - ▶ en fonction du temps (*ratione temporis*)
- ▶ Il s'agit d'un moyen d'ordre public, le juge doit le soulever si les parties ne l'ont pas fait et s'il ressort des pièces du dossier
- ▶ Un tempérament : la théorie du fonctionnaire de fait

# Le vice de procédure

- ▶ Concerne la procédure préalable à l'édition de l'acte
- ▶ Exemple : organismes consultatifs, contradictoire préalable, enquête publique...
- ▶ Les formalités impossibles
- ▶ Conseil d'Etat, 2011, *Danthony* : une influence sur le sens de la décision ou la privation de l'intéressé d'une garantie

# Le vice de forme

- ▶ Concerne la présentation de l'acte
- ▶ Motivation, signature de l'auteur et mentions qui permettent de l'identifier, contreseing...
- ▶ Vices substantiels et non substantiels
  - ▶ Une erreur ou une omission dans les visas ne constitue pas un vice substantiel (Conseil d'Etat, 1969, *Ordre des avocats près la Cour d'appel de Paris*)

# La violation directe de la règle de droit

- ▶ Facile à détecter : méconnaissance frontale de la règle de droit
- ▶ Relative au contenu de l'acte
- ▶ Exemple : un plan d'urbanisme limite la hauteur des bâtiments à 15 mètres et un permis de construire autorise une hauteur de 20 mètres
- ▶ L'examen est plus ou moins poussé en fonction de la précision et de la rédaction de la base juridique

# L'erreur de droit

- ▶ Porte sur les motifs de l'acte
- ▶ Le défaut de base légale : fondement juridique inexistant, inapplicable ou irrégulier
- ▶ La mauvaise lecture par l'administration du droit applicable
  - ▶ Un cas particulier : l'incompétence négative (CE, 2003, Stilinovic)
- ▶ Conseil d'Etat, 1999, *Commune de Houdan* : il n'est nul besoin de se référer aux travaux préparatoires lorsque le texte de la loi est clair

# L'exactitude matérielle des faits

- ▶ Le juge administratif vérifie toujours la matérialité des faits qui ont justifié la décision
- ▶ Toujours contrôlée, quels que soient les pouvoirs dont dispose l'administration
- ▶ Conseil d'Etat, 1922, *Trépont* : mise en congé d'un préfet « sur sa demande » alors que l'intéressé n'avait formulé aucune demande en ce sens

# Qualification et adéquation juridiques

- ▶ Qualification juridique des faits : donner à des faits leur traduction juridique. A quelle catégorie juridique déterminée la situation correspond-elle ?
- ▶ Adéquation juridique : adaptation du choix de la mesure aux faits en cause
- ▶ Contrôle entier en plein contentieux mais degrés variables en excès de pouvoir sur ces deux volets :
  - ▶ Absence de contrôle
  - ▶ Contrôle restreint dit de l'erreur manifeste d'appréciation
  - ▶ Contrôle entier voire même maximal (proportionnalité)

# Le détournement de pouvoir

- ▶ La poursuite à titre principal d'un intérêt privé (CE, 1934, *Dlle Rault*)
- ▶ La poursuite d'un autre intérêt public que celui assigné (CE, 1987, *Bes*)
- ▶ Il doit s'agir d'un but déterminant (CE, 1971, *Ville de Sochaux*)
- ▶ Le détournement de procédure (CE, 1960, *Société Frampar*)

# Quelques suggestions de références bibliographiques pour aller plus loin

- ▶ Barray Clémence, Boyer Pierre-Xavier, *Droit du contentieux administratif*, coll. Mémentos, Gualino, 2022
- ▶ Bonichot Jean-Claude et a., *Les grands arrêts du contentieux administratif*, coll. Grands arrêts, Dalloz, 2022
- ▶ Broyelle Camille, *Contentieux administratif*, coll. Manuel, LGDJ, 2023
- ▶ Chabanol Daniel, *La pratique du contentieux administratif*, coll. Droit & Professionnels, LexisNexis, 2020
- ▶ Frier Pierre-Laurent, Petit Jacques, *Droit administratif*, coll. Précis Domat, LGDJ, 2022
- ▶ Leleu Thibaut, Minet-Leleu Alice, *Le contentieux administratif en cartes mentales*, Ellipses, 2022
- ▶ Long Marceau et a., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, coll. Grands arrêts, Dalloz, 2022
- ▶ Tifine Pierre, *Droit administratif français*, 6e édition, accessible en ligne sur <https://www.revuegeneraledudroit.eu/>