

Séance n° 10 : L'acte administratif unilatéral (le régime)

Bibliographie thématique :

- Jacques Chevallier, « La transformation de la relation administrative : mythe ou réalité ? (A propos de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations) », *Dalloz*, n° 38, 2 novembre 2000, p. 575 et s.
- Bertrand Seiller, « L'entrée en vigueur des actes administratifs », *AJDA* 2004, p. 1463 et s.
- Geneviève Koubi, Lucie Cluzel et Wafa Tamzini, dir., *Lectures critiques du Code des relations entre le public et l'administration*, LGDJ-Lextenso, 2018.

A lire dans le GAJA :

- TC, 2 décembre 1902, *Société immobilière de Saint-Just*.
- CE Sect., 10 janvier 1930, *Despujol*.
- CE Ass., 3 février 1989, *Alitalia*.
- CE Ass., 26 octobre 2001, *Ternon*.

DOCUMENTS REPRODUITS :

Document n° 1 : Code des relations entre le public et l'administration (extrait).

Document n° 2 : CE Ass., 23 décembre 2011, *Danthony*.

Document n° 3 : CE Ass., 18 mai 2018, *CFDT et syndicat CGT*.

Notion :

L'initiative de l'acte : spontanée ou provoquée

La signature de l'acte : Un acte administratif doit être signé (sauf actes en lien avec la prévention du terrorisme, transmis par téléservice, visas...)

L'entrée en vigueur de l'acte :

- Un acte réglementaire : le lendemain de sa publication
- Un acte individuel : au moment de sa notification

Le retrait de l'acte (plusieurs possibilité) :

On a soit l'annulation contentieuse qui peut en elle même s'effectuer de différentes manières (A) soit le retrait ou l'abrogation opérée par l'administration elle-même (B).

• A) Annulation contentieuse :

- Le principe : c'est l'effet rétroactif de l'annulation (**CE, 26 décembre 1925, Rodière**)
- Mais possibilité pour le JA de moduler les effets de l'annulation dans le temps à titre exceptionnel (**CE ass., 11 mai 2004, Association AC** ! « *considérant que l'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu ; que, toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif - après avoir recueilli sur ce point les observations des parties et examiné l'ensemble des moyens, d'ordre public ou invoqués devant lui, pouvant affecter la légalité de l'acte en cause - de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation ; qu'il lui revient d'apprécier, en rapprochant ces éléments, s'ils peuvent justifier qu'il soit dérogé à titre exceptionnel au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et, dans l'affirmative, de prévoir dans sa décision d'annulation que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de celle-ci contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine ; »*

• **Méthode d'appréciation** :

- Mise en balance entre les conséquences de l'annulation rétroactive et les conséquences d'une limitation dans le temps des effets de l'annulation
 - Possibilité de ne prononcer une annulation que pour l'avenir (équivalent à l'abrogation)
 - Ou de prononcer une annulation à date ultérieure
 - Ou de faire les deux : effets définitifs conservés et annulation ultérieure

Exemple d'application de la JP AC :

- la modulation d'une annulation d'une décision individuelle est permise : (CE, 17 déc. 2007, S..., n° 296072 : s'agissant de l'annulation de la nomination d'un magistrat sur l'emploi de Procureur de la République près le Tribunal de grande instance de Narbonne)
- **CE., 30 décembre 2010, Marc Robert : modulation des effets de l'annulation contentieuse de deux décrets de nomination de magistrats**

Autre limite de l'annulation contentieuse : le vice de forme et de procédure

Définition. Les vices de forme et de procédure constituent des cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir. Il s'agit d'illégalités entachant un acte administratif unilatéral lorsque l'Administration a omis des formalités ou les a accomplies de façon irrégulière.

Définition des vices de procédure. Tout acte administratif, qu'il soit réglementaire ou individuel, doit respecter une procédure non contentieuse préalable à son adoption. Cette procédure peut être très variable selon la nature de l'acte : certaines décisions requièrent la consultation d'un organisme ou d'une commission, d'autres supposent une mise en œuvre du principe du contradictoire, d'autres encore imposent des formalités particulières liées à la motivation ou à l'information préalable des intéressés. Le vice de procédure survient lorsque l'une de ces règles procédurales n'a pas été respectée. En l'invoquant, l'intéressé fait valoir que l'acte est illégal en raison d'un manquement aux exigences procédurales qui encadrent son édicton.

- le Conseil d'État rendait l'arrêt Danthony en 2011 : « *si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ; que l'application de ce principe n'est pas exclue en cas d'omission d'une procédure obligatoire, à condition qu'une telle omission n'ait pas pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte* »
- Cet arrêt est significatif en matière de procédure administrative, puisqu'il énonce qu'un vice de procédure n'entraîne l'illégalité d'une décision administrative qu'en deux situations :
 - soit s'il a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise
 - soit s'il a privé les intéressés d'une garantie (CE Ass. 23 déc. 2011, Danthony).

Cas dans lequel le CE a reconnu un vice substantiel : **Conseil d'Etat du 7 février 2020 (n°428625)** : « Lorsque la loi ou le règlement prévoit la consultation préalable d'une commission administrative paritaire avant une décision de détachement, cette consultation constitue une garantie au bénéfice de l'ensemble des agents candidats à ce détachement ou susceptibles de l'être. Le défaut de cette consultation préalable ne peut en outre être regardé comme régularisé par la consultation de la commission administrative paritaire après la décision que dans les hypothèses où la loi ou le règlement permettent expressément de déroger au caractère préalable de la consultation ».

- **CE Ass., 18 mai 2018, CFDT et syndicat CGT** : le Conseil d'État considère désormais que les vices de légalité externe d'un acte réglementaire ne peuvent être constatés qu'à l'occasion d'un recours en excès de pouvoir dirigé à l'encontre de l'acte réglementaire lui-même, dans le délai de recours contentieux. En d'autres termes, le vice de légalité externe de l'acte réglementaire n'est plus invocable à l'appui d'un recours dirigé contre le refus d'abroger cet acte. De même, le vice de légalité externe de l'acte réglementaire ne peut plus être invoqué par la voie de l'exception d'illégalité, à l'appui d'un recours dirigé à l'encontre d'un acte pris en application de ce règlement.

B) Abrogation et retrait administratif

- Abrogation administrative :
 - L'acte disparaît seulement pour l'avenir

- Principe : un acte administratif peut être abrogé à tout moment pour quelque motif que ce soit (**CE, sect. 1961, Vannier**)
- Conditions : ne pas être créateur de droit si acte individuel, édicition de mesures transitoires
- Codifié à l'article L. 243-1 du CRPA
- L'obligation d'abroger un règlement illégal :
 - **CE, 1930, Despujol**
 - **CE, 1989, Alitalia**
 - *Conditions : illégal, Qu'il soit réglementaire ou individuel mais non créateur de droit*

Un acte individuel non créateur de droit suit le même régime qu'un acte réglementaire en matière d'abrogation :

- Les types d'actes individuels non créateur de droit : acte de nomination, titre d'occupation du domaine public, autorisation de police
- Ils peuvent donc être abrogés à tout moment s'ils sont légaux.
- Ils doivent nécessairement être annulés s'ils sont illégaux. Cela ressort notamment de l'arrêt **CE, 1990, Association Les Verts**.
- La particularité de l'abrogation/retrait des actes administratifs individuels :
 - Doit nécessairement être illégal

Ou

- Une disposition législative doit prévoir cette possibilité
- Le **retrait ou l'abrogation** doit intervenir dans le délais de quatre mois suivant la prise de décision
- **CE, 2009, Coulibaly**
- Art. 242-1 du CRPA

TRANSITION : Attention cette disposition du CRPA relative aux actes administratifs individuels créateurs de droit illégaux est aussi applicable dans le cadre du retrait.

Le retrait : plus grave

Retrait des actes administratifs non créateurs de droit (actes règlementaire et acte individuels non créateurs de droit) :

- s'il est légal : il ne peut pas être retiré sans aucune justification (**CE, 21 octobre 1966, Sté Graciet et compagnie**)

	Abrogation	Retrait
Actes administratifs réglementaires et actes administratifs individuels non créateurs de droit : légaux	<p>Peut être abrogé à tout moment (CE, sect. 1961, Vannier), article L. 243-1 du CRPA : pour tout motif, sous réserve de l'édiction de mesures transitoires</p> <p>L. 221-6 : Les mesures transitoires mentionnées à l'article L. 221-5 peuvent consister à : 1° Prévoir une date d'entrée en vigueur différée des règles édictées ; 2° Préciser, pour les situations en cours, les conditions d'application de la nouvelle réglementation ; 3° Énoncer des règles particulières pour régir la transition entre l'ancienne et la nouvelle réglementation.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - il ne peut pas être retiré (CE, 21 octobre 1966, Sté Graciet et compagnie). - L 243-3
Actes administratifs réglementaires et actes individuels non créateurs de droit illégaux	<p>L'administration est tenue d'abroger sauf à ce que l'illégalité ait cessé : article L. 243-2 du CRPA, CE, 1930, Despujol ; CE, 1989, Alitalia</p> <p>- Pour les actes individuels : JP CE, 1990, Association Les Verts.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - l'acte doit être illégal et le retrait doit se faire dans le délais de quatre mois suivant son édicton - CE, 6 nov. 2002, Mme Soulier - Art. 243-3
Actes individuels créateurs de droit légaux	<p>Impossible d'abroger un tel acte sauf disposition législative qui le prévoit</p> <p>242-4 : a la demande du bénéficiaire</p>	<p>Impossible de retirer un acte créateur de droit légal sauf dans deux situations :</p> <ul style="list-style-type: none"> - si la loi le prévoit - A la demande du bénéficiaire pour obtenir une décision plus favorable - Ne doit pas porter atteinte aux droits des tiers <p>CE, 1974, Gay art. L. 242-4 CRPA</p>
Actes individuels créateurs de droit illégaux	<p>L'acte peut être abrogé dans un délais de quatre mois suivant la prise de décision : art. L. 242-1 du CRPA.</p> <p>CE, 2009, Coulibaly</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Doit être illégale - possible dans un délais de quatre mois à compter de la prise de décision - CE, ass. 2001, Ternon - Art. L. 242-1 CRPA

Document n° 1 : Code des relations entre le public et l'administration (extrait).

Document n° 2 : CE Ass., 23 décembre 2011, *Danthony*.

Document n° 3 : CE Ass., 18 mai 2018, *CFDT et syndicat CGT*.

