

N° anonymat :

1233

SESSION : 2015

ÉPREUVE : QRC

Nombre total d'intercalaires :   
(Ne pas compter cette copie)

Note sur 20 :

Coefficient :

Note définitive :

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Ne rien inscrire dans cet emplacement

## ① L'exception d'illégalité

En contentieux administratif, la possibilité d'attaquer des décisions administratives est encadrée tant par le principe de légalité, qui commande de censurer la légalité, que par le principe de sécurité juridique qui requiert qu'une décision ne puisse indéfiniment être remise en cause.

C'est pour tenir compte des exigences de sécurité juridique que la recevabilité du recours pour excès de pouvoir est en principe circonscrite dans le délai de deux mois à compter de la publication de décisions réglementaires et de la notification de décisions individuelles (article R421-1 code de justice administrative). Passé ce délai et sous conditions, pour les décisions individuelles de la mention de motifs et délais de recours, les décisions administratives, même illégales, ne sont en principe plus attaquables.

Afin de nuancer les effets rigoureux des règles de recevabilité relatives aux délais de recours et dans le sens de favoriser le principe de légalité, il est cependant possible, dans certaines conditions, d'invoker l'illégalité d'une décision définitive, qui n'est plus attaquable par voie d'action pour demander l'annulation d'une décision qui entretient un lien significatif avec la première : il s'agit d'exciper de son illégalité.

La possibilité d'exciper de l'illégalité d'une décision dépend de sa nature individuelle créatrice de droits ou réglementaire. Le moyen tiré de l'exception d'illégalité d'un règlement est en principe recevable sans condition de délai - sauf en matière d'urbanisme où il existe des règles restrictives. En revanche l'exception d'illégalité d'une décision individuelle créatrice

de droit n'est recevable ~~la~~ qu'autant que celle-ci n'est pas devenue définitive, c'est à dire que le délai de recours n'a pas expiré.

Par ailleurs, pour être opérante, l'exception d'illégalité doit être dérogée comme une décision entretenant des liens suffisants avec la décision dont l'annulation est demandée. Pour les règlements il est acquis depuis longtemps que la décision dont l'annulation est demandée doit avoir été prise par l'application de la décision dont l'illégalité est excipée. Jusqu'à récemment, il y avait un doute sur l'existence d'un tel lien pour les décisions individuelles. Deux avis du Conseil d'Etat (CE, 2010 SENEDEL et CE, 2013 OKOSUN) ont cependant précisé que l'exigence tendant à ce que l'annulation dont l'annulation est demandée devant avoir été prise par l'application de la décision individuelle dont il est excipée d'illégalité valait également.

Enfin, il existe une théorie permettant de déroger aux règles de recevabilité des exceptions d'illégalité de décisions individuelles, il s'agit de la théorie de l'opération complexe. Lorsque une série de décisions sont prises dans le cadre d'une même opération et que le juge considère qu'elles entretiennent entre elles un lien particulièrement significatif, il peut être excipé de l'illégalité d'une décision prise dans le cadre de cette opération sans condition de délai. C'est le juge qui consacre les opérations pouvant être qualifiées de complexes, il s'agit notamment de l'opération de recrutement des fonctionnaires (concas) et des procédures d'expropriation.

## 2. Décret et règlement

Les règlements sont l'ensemble de décisions à caractère général et impersonnel prises par l'autorité du pouvoir exécutif qui détiennent le pouvoir réglementaire. Les règlements peuvent prendre différentes formes, selon l'autorité qui les édicte.

En application de l'article 21 de la Constitution de 1958, le pouvoir réglementaire appartient en principe au Premier Ministre, sous réserve du pouvoir réglementaire du Président de la République prévu par l'article 13 de la Constitution. Le Premier Ministre prend les décrets simples alors que le Président de la République prend les décrets délibérés en Conseil de Ministres, mais un décret du Président de la République non délibéré en Conseil des Ministres n'est pas pour autant illégal : il suffit qu'il soit contresigné par le Premier Ministre (CE, 1962, Sicard). Par ailleurs lorsque un décret est pris en Conseil des Ministres alors que cela n'est pas requis, il ne pourra être modifié que par un autre décret pris en Conseil des Ministres (CE 1997, HEYER).

Il connaît encore de nombreux cas où un décret peut ou doit parfois être pris après avis du Conseil d'État. Le texte peut exiger qu'un décret soit pris après avis du Conseil d'État, auquel cas les vises mentionneront "le Conseil d'État entendu". Mais le gouvernement peut toujours demander l'avis du Conseil d'État, même lorsque cela n'est pas exigé par le texte, le décret mentionnera alors dans ses vises "Vu l'avis du Conseil d'État". En principe, l'avis du Conseil d'État, lorsqu'il est obligatoire, ne lie pas le gouvernement mais ce dernier ne peut en aucun cas adopter une version

modifiée de décret sans l'avoir préalablement soumise à l'avis du Conseil d'État.

Il convient de souligner que tous les décrets ne sont pas des règlements : les décrets peuvent être des décisions individuelles, comme notamment les décrets par lesquels le Président de la République exerce son pouvoir de nomination.

A contrario, tous les règlements ne sont pas des décrets, ils peuvent également prendre la forme d'arrêtés ou même de circulaires ou d'instructions lorsqu'ils ont caractère réglementaire. Si le pouvoir réglementaire appartient en principe exclusivement au Premier Ministre et au Président, la loi peut en confier la compétence à d'autres autorités comme les ministres, les autorités déconcentrées, les collectivités territoriales, et même les autorités administratives indépendantes sous réserve que ce pouvoir soit précisément délimité dans son objet et subordonné au pouvoir réglementaire du Premier Ministre. Ces mêmes autorités peuvent également se voir délégués de la part du Premier Ministre et plus rarement du Président, un pouvoir réglementaire, toujours de manière limitée et encadré. Il convient enfin de relever que les ministres ont en tout état de cause le pouvoir réglementaire leur permettant de diriger leurs services, ce qui vaut également pour tous les chefs de service.

### ③ L'erreur manifeste d'appréciation

En contentieux administratif, l'erreur manifeste d'appréciation renvoie au degré de contrôle exercé par le juge administratif sur les décisions qui lui sont déférées par annulation.

Les moyens pouvant être invoqués, notamment dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir, à l'encontre d'une décision administrative, se sont accrues au fil du développement du contentieux administratif.

À l'origine, seul un texte, daté de 1864, prévoyait que les décisions du pouvoir exécutif pouvaient être revues en cours lorsqu'elles étaient entachées d'incompétence. À partir de ce texte, le juge administratif a développé son contrôle en accueillant d'autres moyens permettant de censurer une décision.

Outre les moyens de légalité externe (forme, procédure), se sont développés des moyens de légalité interne, tels la violation de la loi, l'excès de droit, le détournement de pouvoir (CE, 1875, Prince Napoléon). C'est le contrôle de motifs des décisions de l'administration qui s'est développé le plus tardivement. Le contrôle de la matérialité des faits n'est apparu qu'en 1916, avec l'arrêt *Bumino* et le contrôle de la qualification juridique de faits n'est apparu qu'en 1916, avec l'arrêt *Goumel* de 1916.

C'est par rapport au contrôle de la qualification juridique de faits, qui consiste à vérifier si la décision prise est loyale compte tenu de la règle de droit devant être appliquée à une situation déterminée, que se pose la question du niveau de contrôle exercé par le juge. Historiquement, le juge laissait à l'administration une marge d'appréciation significative, notamment lorsqu'elle jouissait d'un pouvoir discrétionnaire et se limitait le plus souvent à ne sanctionner que l'erreur manifeste de l'administration. Ce niveau de contrôle est donc

apparemment pas permettre au juge d'exercer un contrôle de qualification juridique des faits "a minima" (CE 1961 LAGRANGE).

Il semble que le contrôle des actes administratifs s'est approfondi de plus en plus de manière, initialement soumis à un simple contrôle de l'erreur manifeste, ont été soumis à un contrôle entier, dit encore "normal". Cela a été le cas en matière de polices spéciales, telle la police de sûreté menaçant la sûreté, la police de étrangers (CE 1991 BABAS et BELGACEN), le sauvetage en mer (CE 1978 AMÉON), la police relative aux publications étrangères (CE 2001 SOCIÉTÉ ÉRIK) etc... Cela a également été le cas en matière médicale où la distinction initiale entre les actes d'organisation des soins ou de soins courants, ne nécessitant pas l'intervention d'un médecin, soumis à un contrôle normal et les autres actes de soins ainsi que les opérations chirurgicales, soumis à un contrôle minimum a pris fin avec l'arrêt du Conseil d'État de 1996 Epoux Le même cheminement a lieu en matière fiscale avec l'arrêt Bourgeois de 2003.

Desormais la décision par laquelle le juge a limité à un contrôle de l'erreur manifeste tout, ce qui va dans le sens de l'exigence de la CAS et l'opérer des droits de l'Homme qui, dans le cadre de la mise en œuvre du droit de recours effectif, préfère la mise en œuvre d'un contrôle approfondi et poussé par le juge.

### ④ Les régions

Les régions sont autant des circonscriptions administratives déconcentrées, qui ont à leur tête le préfet de région, que des collectivités territoriales, mises en place dans le cadre de la décentralisation, qui ont à leur tête une assemblée délibérante élue au suffrage universel direct, le conseil régional qui a à sa tête le Président du conseil régional, exécutif de la région.

À l'origine, la région en tant que circonscription déconcentrée a été créée sous la forme d'un établissement public en 1972. Il a fallu attendre les lois de décentralisation de 1982 et 1983 pour que la région devienne une collectivité territoriale à part entière dont l'assemblée délibérante a été élue pour la première fois en 1986. À la suite de la réforme constitutionnelle de 2003, les compétences des régions ont largement été confortées par la loi de responsabilité et de liberté de 2004. La région est notamment devenue chef de file en matière d'intervention économique. De nombreuses autres compétences lui ont été confiées, notamment en matière de formation professionnelle, d'aménagement du territoire. Elle est également responsable de la gestion des lycées et du travail sur son territoire.

À mesure que la décentralisation s'est accrue en faveur de la région, la circonscription administrative déconcentrée a pris de l'importance. Depuis un décret de 2006, conforté par un décret de 2009, le préfet de région a autorité sur les préfets de département. La région est désormais le principal échelon déconcentré d'animation et de mar