

## LICENCE EN DROIT – 2<sup>e</sup> NIVEAU

GROUPE DE COURS N° II

### DROIT ADMINISTRATIF

*Cours de M. Coulibaly*

Professeur agrégé des universités



## ► Les prescriptions de la légalité *2/2*

► **Version « Examens »** (*amplement suffisante*) :  
*jeudi 16 février 2023*

**Nota bene** : Cette version « Examens » du cours est plus que **suffisante**

1. pour tout type d'épreuve d'**examen** (Oral et Écrit)
2. et, le cas échéant, pour les **travaux dirigés**.

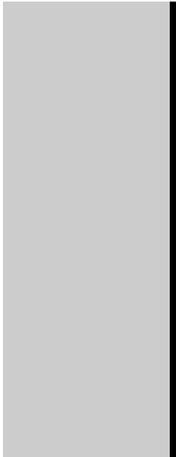
## **PREMIÈRE PARTIE :** **L'encadrement normatif de l'activité administrative**

### **TITRE II – La régularité de l'action administrative**

#### **CHAPITRE II – Le principe de légalité**

▶ **SECTION III – Les prescriptions du principe de légalité**

▶ **SECTION IV – Les dérogations aux prescriptions du principe de légalité**



**LES  
PRESCRIPTIONS  
DU PRINCIPE DE LÉGALITÉ  
2/2**

# Table des matières

(interactive à l'écran)

Index des définitions	6
III – Les règles régissant l'entrée en vigueur, l'application et la disparition de l'acte administratif unilatéral	8
A – L'entrée en vigueur de l'acte administratif unilatéral	9
1 – Le préalable de l'accomplissement des mesures de publicité	10
a – Nécessité et effets d'une publicité adéquate	10
i – La publication	12
ii – La notification	13
2 – Le défaut de publicité et ses conséquences	14
B – L'application de l'acte administratif unilatéral	16
1 – Le privilège du préalable	17
2 – L'exécution forcée	17
C – L'abrogation et le retrait des actes administratifs unilatéraux	22
1 – Le préalable de la distinction entre les décisions créatrices de droits et les actes non créateurs de droits	23
a – Les décisions créatrices de droits	23
b – Les actes non créateurs de droits	23
2 – Définitions de l'abrogation, du retrait et de l'annulation	24
a – Définition de l'abrogation	24
b – Définition du retrait	24
c – Définition de l'annulation	25
d – Comparaison de l'abrogation, du retrait et de l'annulation	25
e – Comment répondre à une question pratique sur la légalité d'une abrogation ou d'un retrait	26
3 – L'abrogation et le retrait des décisions créatrices de droits : les principes	29
a – L'abrogation ou le retrait à l'initiative de l'administration ou sur demande d'un tiers	29
☞ Le principe :	29
b – L'abrogation ou le retrait sur demande du bénéficiaire de la décision	30
☞ Le principe :	30
4 – L'abrogation et le retrait des actes réglementaires et des actes non réglementaires non créateurs de droits : les principes	32
a – L'abrogation des actes réglementaires et des actes non réglementaires non créateurs de droits	32
☞ Le principe :	32
b – Le retrait des actes réglementaires et des actes non réglementaires non créateurs de droits	33
☞ Le principe :	33
I – La théorie des circonstances exceptionnelles	35

A – La définition extrinsèque des circonstances exceptionnelles	36
1 – Circonstances exceptionnelles et situations d’urgence	37
2 – Circonstances exceptionnelles et situations institutionnalisées	37
B – La définition intrinsèque des circonstances exceptionnelles	39
1 – Compréhension	40
2 – Extension	41
II – Les effets des circonstances exceptionnelles	42
A – Le recul de la légalité ordinaire	43
B – L’admission d’une légalité d’exception	44

# Index des définitions

## A

Abrogation .....24  
 Acte non créateur de droits .....23  
 Annulation.....25

## C

Circonstances exceptionnelles .....40

## D

Décision créatrice de droits .....23

## E

Exécution forcée .....17

## N

Notification .....13

## P

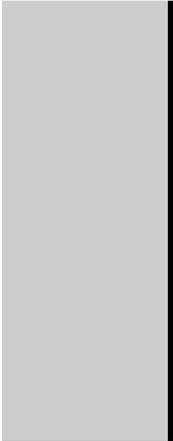
Privège du préalable ..... 17  
 Publication..... 12

## R

Recours pour excès de pouvoir  
     Cas d’ouverture du recours pour excès de pouvoir  
         ..... 7  
 Retrait  
     Définition ..... 24  
     Retirer ou rapporter ..... 24

## V

Voie de fait ..... 20



# LES PRESCRIPTIONS DU PRINCIPE DE LÉGALITÉ 2/2

- Le principe de la légalité exige, d'une manière générale, que l'administration respecte certaines normes. Il exige, en particulier, qu'aucun acte administratif ne méconnaisse ces normes. Un acte administratif qui contrevient à ces normes est entaché d'illégalité. Et cette illégalité permet souvent d'en obtenir l'annulation par la voie du recours pour excès de pouvoir.
- C'est pourquoi les illégalités pouvant entacher les actes administratifs sont aussi appelées *cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir*.

## Sommaire :

III – Les règles régissant l'entrée en vigueur, l'application et la disparition de l'acte administratif unilatéral	8
Section IV – Les dérogations aux prescriptions du principe de légalité	34

## **III – Les règles régissant l'entrée en vigueur, l'application et la disparition de l'acte administratif unilatéral**

### ► **Les étapes du parcours d'un acte administratif :**

► Il est possible de présenter les étapes du parcours d'un acte administratif de la manière suivante :

- 1. la naissance de l'acte :** adoption (synonyme : édicition), publicité et entrée en vigueur ;
- 2. la vie de l'acte :** application (ou exécution) ;
- 3. la disparition de l'acte :** abrogation, retrait ou annulation.

La naissance de l'acte est **le fait d'une autorité administrative**.

La disparition de l'acte peut être **l'œuvre**

- **soit d'une autorité administrative** (abrogation ou retrait),
- **soit d'un juge** (annulation).

### **Sommaire de cette partie du cours SECTION III – III**

A – L'entrée en vigueur de l'acte administratif unilatéral	9
B – L'application de l'acte administratif unilatéral	16
C – L'abrogation et le retrait des actes administratifs unilatéraux	22

## **A – L'entrée en vigueur de l'acte administratif unilatéral**

### **Sommaire de cette sous-partie III – A**

---

1 – Le préalable de l'accomplissement des mesures de publicité	10
a – Nécessité et effets d'une publicité adéquate	10
i – La publication	12
ii – La notification	13
2 – Le défaut de publicité et ses conséquences	14

## 1 – Le préalable de l’accomplissement des mesures de publicité

### a – Nécessité et effets d’une publicité adéquate

■ L’acte administratif unilatéral, qu’il soit réglementaire ou non, existe dès sa signature s’il s’agit d’un acte écrit.

■ Mais il ne prend effet, n’entre en vigueur, ne devient opposable aux administrés qu’à compter de l’accomplissement de la mesure de publicité adéquate.

■ Par dérogation à ce principe, les actes individuels prennent effet dès leur signature lorsqu’il s’agit d’actes favorables aux intéressés. Il en va ainsi, par exemple, des actes de nomination de fonctionnaires (CE, Sect., 19 décembre 1952, *Delle Mattéi*).

Autrement dit, tout intéressé peut invoquer le bénéfice d’un acte individuel qui, lui étant favorable, a été signé, mais n’a pas fait l’objet d’une mesure de publicité.

\*

#### ► Les trois effets de la publicité :

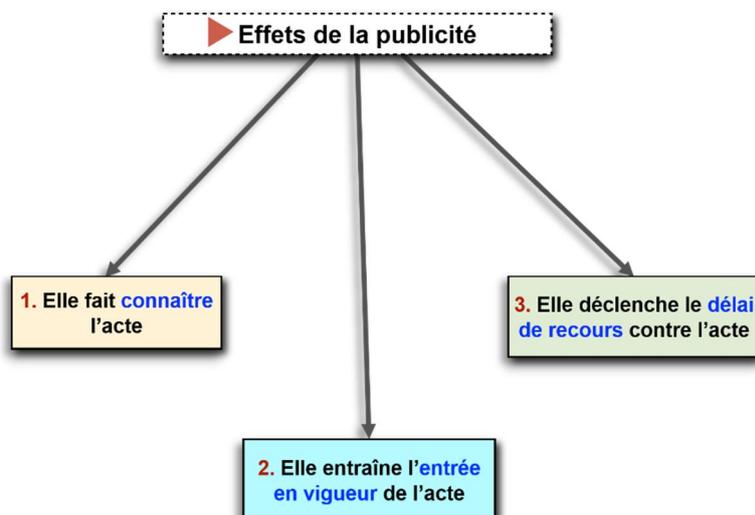
■ La publicité permet de **porter l’acte administratif à la connaissance** de ses destinataires ainsi que, le cas échéant, des tiers intéressés (*Nemo censetur ignorare legem*)<sup>1</sup>.

■ Elle entraîne **l’entrée en vigueur** de l’acte - CE, Sect., 12 juillet 1991, *Ministre de la jeunesse et des sports*, n° 127092.

■ Enfin, choisie et mise en œuvre d’une manière régulière, la publicité marque le **point de départ du délai de recours contentieux**, lequel n’est pas lié à l’entrée en vigueur de l’acte en cause.

Du reste, la concomitance des deux événements n’est pas toujours réalisée - CE, 3 mars 1995, *Mme Memmi et M. Zimmermann*, n° 162657. En effet, il arrive que soit différée l’entrée en vigueur d’un texte déjà publié, mais cela n’a pas d’incidence sur le déclenchement du délai de recours.

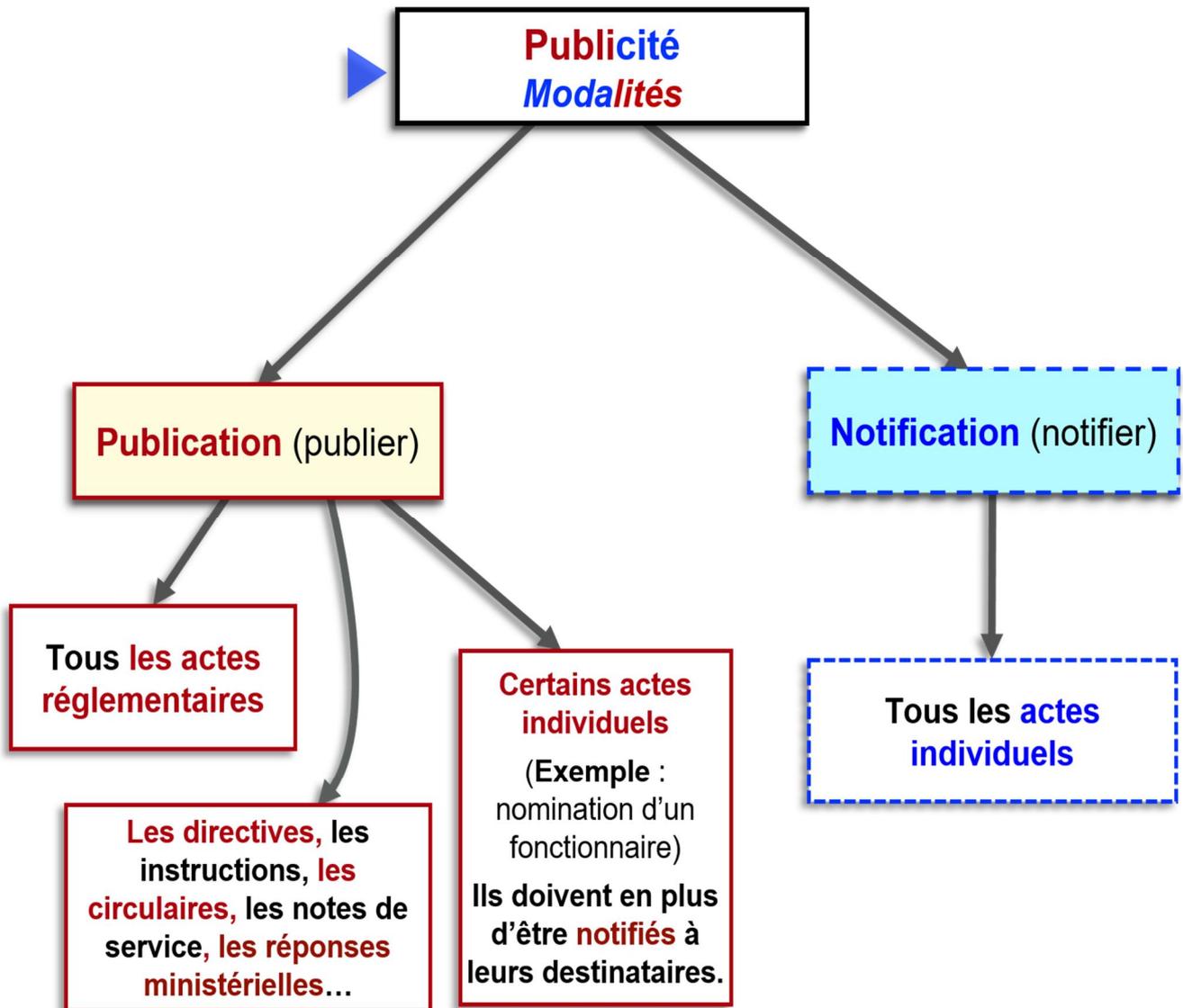
\*



<sup>1</sup> Nul n’est censé ignorer la loi.

► On se rappelle que **les modalités de la publicité sont variables**.

■ Le **principe** (assorti d'exceptions) est que les actes réglementaires doivent faire l'objet d'une publication **(b)** tandis que les actes individuels sont notifiés à leurs destinataires **(c)**, sachant que des copies de la plupart des actes des collectivités territoriales doivent en plus être transmises au représentant de l'État dans le département, c'est-à-dire au préfet.



## i – La publication

■ **L'entrée en vigueur d'un acte réglementaire** est subordonnée à l'accomplissement de formalités adéquates de publicité, notamment par la voie, selon les cas, d'une **publication** ou d'un **affichage**, sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires ou instituant d'autres formalités préalables (Article L221-2 du code des relations entre le public et l'administration).

### ► **Définition :**

La **publication** d'un acte consiste à assurer sa diffusion sur un support accessible, simultanément ou presque, au plus grand nombre.

■ **En vertu d'un principe général du droit, l'autorité administrative a l'obligation de publier dans un délai raisonnable les actes réglementaires qu'elle édicte** - CE, 12 décembre 2003, *Syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale*, n° 243430.

■ **D'une manière générale, s'agissant des actes réglementaires, seule leur publication régulière (ou leur affichage), en particulier « suffisante »<sup>1</sup>, déclenche le délai de recours contentieux à leur encontre.**

■ **Un acte réglementaire entre en vigueur le lendemain du jour de l'accomplissement des formalités de publicité susmentionnées, sauf à ce qu'il en soit disposé autrement par la loi, par l'acte réglementaire lui-même ou par un autre règlement. Toutefois, l'entrée en vigueur de celles de ses dispositions dont l'exécution nécessite des mesures d'application est reportée à la date d'entrée en vigueur de ces mesures** (Article L221-2 du code des relations entre le public et l'administration).

➤ **Hypothèse** : un acte réglementaire a été notifié à certaines personnes. Même dans ce cas, c'est sa publication seule, effectuée d'une manière régulière (notamment suffisante), qui déclenchera le délai à l'égard de ces personnes.

✓ **Exemple** : CE, 31 janvier 1997, *Société Cochery Bourdin Chausse*, n° 144797 :

« Considérant que **seule une publication régulière fait courir les délais de recours contentieux à l'encontre d'un acte réglementaire** ; que, dès lors, ni la circonstance que la société requérante aurait eu communication d'une lettre du sous-préfet relative à l'exercice du contrôle de légalité sur l'arrêté attaqué, qui présente un caractère réglementaire, ni celle qu'elle avait participé à une réunion à la sous-préfecture consacrée aux conséquences dudit arrêté, ne pouvaient faire courir à son égard le délai du recours contentieux [...] »

\*

■ Outre les actes réglementaires, certains actes individuels tels que la nomination d'un fonctionnaire doivent également faire l'objet d'une publication (Voir Schéma, page 11).

\*\*

<sup>1</sup> CE, Sect., 25 janvier 1974, *Sieur Jean et autres*, n° 82609.

## ii – La notification

### ► Définition :

La **notification** d'un acte consiste à communiquer la connaissance de cet acte d'une manière personnalisée : lettre recommandée, remise en mains propres<sup>1</sup> par l'auteur ou un intermédiaire, etc.

- En principe, les **actes individuels** doivent être **notifiés** à leurs destinataires.
- En principe toujours, **une décision individuelle expresse est opposable à la personne qui en fait l'objet au moment où elle lui est notifiée** (Article L221-8 du code des relations entre le public et l'administration).
- **De surcroît, deux observations s'imposent :**

① La notification d'un acte individuel doit comporter **la mention des délais et voies de recours** contre cet acte (R421-5 du code de justice administrative<sup>2</sup>).  
À défaut, le délai de recours n'est pas déclenché, sauf connaissance acquise révélée par l'exercice, contre cet acte, d'un recours contentieux.  
Il convient d'ajouter que si, par erreur, l'administration mentionne une durée plus longue que le délai de recours réglementaire, cette indication erronée prévaudra.

② La notification d'un acte individuel explicite ne déclenche le délai de recours qu'à l'égard du **destinataire** de cet acte individuel. Vis-à-vis des tiers, seule la publication de l'acte individuel fait courir le délai de recours.

\*\*

---

<sup>1</sup> Exemple de notification par remise en mains propres au cours d'un entretien : CE, 20 septembre 1991, *Régie nationale des usines Renault*, n° 107376.

<sup>2</sup> « [Considérant] qu'il résulte de ces dispositions que cette notification doit, s'agissant des voies de recours, mentionner, le cas échéant, l'existence d'un recours administratif préalable obligatoire ainsi que l'autorité devant laquelle il doit être porté ou, dans l'hypothèse d'un recours contentieux direct, indiquer si celui-ci doit être formé auprès de la juridiction administrative de droit commun ou devant une juridiction spécialisée et, dans ce dernier cas, préciser laquelle ; » - CE, 15 novembre 2006, *M. A.*, n° 264636.

## 2 – Le défaut de publicité et ses conséquences

- En principe, le **défaut de publication ou de notification** d'un acte tout comme les irrégularités pouvant entacher ces opérations **sont sans effet sur la légalité même de l'acte**.
- En réalité, l'**absence de publicité adéquate** relativement à un acte (selon les cas, défaut de publication ou défaut de notification, publication irrégulière ou notification irrégulière) entraîne, sauf circonstances exceptionnelles, **deux conséquences**, qui constituent des principes admettant quelques exceptions :

① **Première conséquence de l'absence de publicité adéquate : l'absence d'effets juridiques de l'acte.**

L'acte qui n'a pas fait l'objet d'une mesure de publicité adéquate (omission de la mesure de publicité prescrite ou irrégularité commise dans sa mise en œuvre) n'entre pas en vigueur. Il n'est pas applicable :

- ***il ne peut pas être opposé aux tiers, c'est-à-dire, principalement, aux administrés***  
– CE, Ass., 13 décembre 1957, *Barrot et autres* ;
- ***inversement, il ne peut ni être invoqué par les tiers, ni faire naître de droits à leur profit*** – CE, 24 novembre 1982, *Sieur Vital*, n° 37243 ; CE, 4 juillet 1975, *Delfini*, n° 89349 ; CE, 18 novembre 1966, *Laborde*, p. 610<sup>1</sup> ;
- ***enfin, il ne saurait servir de base légale à d'autres actes*** – CE 20 mai 1996, *Syndicat Union des personnels de surveillance, d'encadrement pénitentiaire et postulants*, n° 143939 ; CE, Sect., 27 janvier 1961, *Sieurs Daunizeau et autres*, p. 57 ; CE, 26 octobre 1956, *Pubreuil*.

② **Deuxième conséquence de l'absence de publicité adéquate : le non-déclenchement du délai de recours contentieux contre l'acte.**

Le délai de recours contentieux contre l'acte qui n'a pas fait l'objet d'une mesure de publicité adéquate (omission de la mesure de publicité prescrite ou irrégularité commise dans sa mise en œuvre) ne court pas ; il n'est pas déclenché.

- ✓ Mais **délai non déclenché** ne signifie pas impossibilité d'exercer un recours. Bien au contraire, il signifie **possibilité d'exercer un recours contentieux** au-delà du délai de droit commun, donc au-delà des deux mois réglementaires<sup>2</sup>.

\*

<sup>1</sup> Cf. aussi CE, Sect., 25 janvier 1974, *Sieur Jean et autres*, n° 82609.

<sup>2</sup> On fera tout de même attention à la prescription, notamment en matière de responsabilité - cf. *infra*.

► **Calcul du délai de recours**

<b>Actes</b> 	<b>Date à laquelle l'acte a été pris</b> (signé, dit, etc.)	<b>Date de la publicité</b> <b>(publication ou notification)</b> Jour J	<b>Premier jour du délai =</b> Jour J + 1	<b>Dernier jour du délai</b> (Ce jour-là, on peut encore présenter son recours)
<b>Acte A</b>	2 janvier 2009	5 janvier 2009	6 janvier 2009	6 mars 2009
<b>Acte B</b>	5 septembre 2010	6 septembre 2010	7 septembre 2010	8 novembre 2010
<b>Acte C</b>	24 août 2010	24 août 2010	25 août 2010	25 octobre 2010

► **Nota bene** : Le 7 novembre 2010 était un dimanche.

\*\*



## **B – L'application de l'acte administratif unilatéral**

### **Sommaire de cette sous-partie III – B**

---

1 – Le privilège du préalable	17
2 – L'exécution forcée	17

## 1 – Le privilège du préalable

■ Contrairement aux particuliers, l'administration a le droit de prendre des décisions qui **peuvent** s'imposer aux administrés sans leur consentement (On sait que parfois ils sont consentants).

■ Donc, contrairement aux particuliers, **l'administration n'a pas besoin, en principe, de s'adresser préalablement au juge pour faire respecter sa volonté**. Selon la formule d'Aucoc, « [s]es actes de gestion, comme ses actes de commandement, sont exécutoires avant qu'il y ait eu décision de justice »<sup>1</sup>.

■ On illustre cette possibilité d'action en disant que **l'administration dispose du privilège du préalable**. Au demeurant, elle ne peut renoncer à ce privilège ; elle ne saurait demander au juge le prononcé de mesures qu'elle a le pouvoir de prendre<sup>2</sup> : CE, 30 mai 1913, *Préfet de l'Eure*, p. 583.

\*\*

## 2 – L'exécution forcée

### ► Définition :

L'**exécution forcée** d'une décision administrative, c'est son application *manu militari*, c'est-à-dire par la force, la contrainte.

\*

### ► Deux principes :

1. Les décisions administratives bénéficient d'une **présomption de légalité**. Autrement dit elles sont **présumées légales**. (Présomption simple)
2. Même si un recours contentieux a été exercé contre une décision administrative, **celle-ci doit être respectée** aussi longtemps que le juge n'en a pas décidé autrement.

\*

### ► Problème :

Devant un éventuel **refus d'obéissance des administrés**, l'administration peut-elle user de la **force** pour faire respecter sa décision ?

<sup>1</sup> Aucoc (Léon), *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, Dunod, Éditeur, Paris, 1878, Deuxième édition, tome 1<sup>er</sup>, p. 575-576.

<sup>2</sup> Sauf, notamment, en matière contractuelle.

► **Arrêt de principe sur l'exécution forcée :**

TC, 2 décembre 1902, **Société immobilière de Saint-Just**

\*

► L'administration **a-t-elle le droit** de procéder à **l'exécution forcée de ses décisions** ?

► **Réponse :**

**NON.**

En principe, l'administration **n'a pas le droit** de procéder à **l'exécution forcée de ses décisions**.

L'administration doit s'adresser, le cas échéant, au **juge pénal**. Ce dernier enverra **la force publique** pour faire exécuter par la contrainte la décision de l'administration

► Par exception, dans **quels cas** l'administration **a-t-elle le droit** de **procéder à l'exécution forcée de ses décisions** ?

► L'administration a le droit de **procéder à l'exécution forcée de ses décisions dans trois cas** :

**1<sup>er</sup> cas** : Lorsque **la loi l'y autorise expressément** ;

**2<sup>e</sup> cas** : Lorsqu'**il n'existe pas d'autres voies de droit pour assurer l'exécution de la décision administrative** (absence de sanctions pénales).

**3<sup>e</sup> cas** : Lorsqu'**il y a urgence**. Même s'il n'y a pas d'autorisation législative dans ce sens, et même s'il existe d'autres voies de droit, l'urgence (danger, péril imminent) permet à l'autorité administrative de recourir à l'exécution forcée.

Dans ses conclusions sur l'arrêt précité TC, 2 décembre 1902, Société immobilière de Saint-Just, le commissaire du gouvernement Romieu observe : « **Quand la maison brûle, on ne va pas demander au juge l'autorisation d'y envoyer les pompiers.** »

**L'exécution forcée est légale dans l'un des trois cas suivants :**

**1. L'autorisation  
expresse de la loi**

**3. L'urgence**

**2. L'inexistence  
d'autres voies de  
droit pour assurer  
l'exécution de la dé-  
cision administrative  
(absence de sanctions  
pénales)**

**► TC, 2 décembre 1902, Société immobilière de Saint-Just, n° 00543**

\*

\*

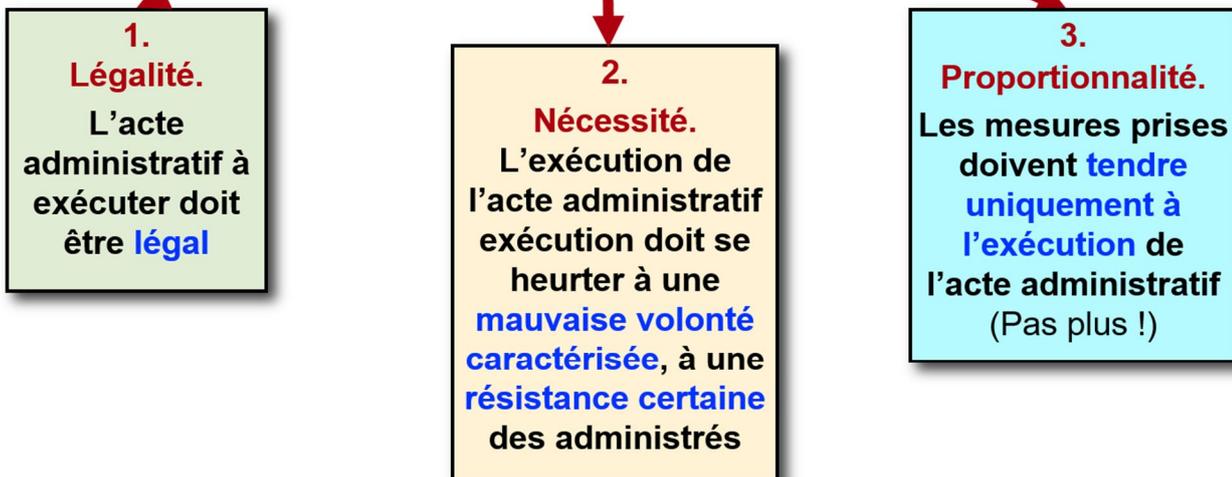
► **Selon quelles modalités l'administration doit-elle procéder à l'exécution forcée de ses décisions ?**

■ La jurisprudence précitée a déterminé les modalités de l'exécution forcée :

- ① *l'acte administratif à exécuter doit être légal (Légalité) ;*
- ② *son exécution doit se heurter à une mauvaise volonté caractérisée, à une résistance certaine des administrés : « Il faut qu'il y ait lieu à exécution forcée. » - Romieu (Nécessité) ;*
- ③ *les mesures prises doivent tendre uniquement à l'exécution de l'acte (Proportionnalité).*

► L'exécution forcée ou exécution d'office

**Les modalités de l'exécution forcée sont les suivantes :**



► **TC, 2 décembre 1902, Société immobilière de Saint-Just, n° 00543**

■ Constitue une voie de fait, si elle porte atteinte à la liberté individuelle ou provoque l'extinction d'un droit de propriété,

- ① l'exécution forcée d'un acte si grossièrement illégal qu'il apparaît en fait comme un acte manifestement insusceptible d'être rattaché à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative,

② ou l'exécution forcée d'un acte même légal lorsqu'elle n'est ni autorisée par la loi, ni justifiée par l'urgence - *Cf. supra Le partage juridictionnel des compétences.*

Et, bien entendu, en cas de voie de fait, l'action en responsabilité relève de la compétence du juge judiciaire - *Cf. Supra, Cours : Les juges de l'action administrative.*

\*\*

## C – L’abrogation et le retrait des actes administratifs unilatéraux

■ Nicolas Boulouis observe avec pertinence : « Si l’espérance de vie humaine progresse, celle des normes régresse. »<sup>1</sup>

\*

■ **Nota bene** : L’abrogation et le retrait des actes administratifs unilatéraux sont régis par le titre IV du **code des relations entre le public et l’administration** (ci-après dénommé le « **CRPA** »).

En pratique, les dispositions de ce titre IV sont entrées en vigueur à compter du **1<sup>er</sup> juin 2016**.

\*

■ Les règles varient selon la nature de l’acte sur lequel porte l’abrogation ou le retrait

- Décision créatrice de droits
- Acte non créateur de droits (par exemple, acte réglementaire)

### Sommaire de cette sous-partie III – C

1 – Le préalable de la distinction entre les décisions créatrices de droits et les actes non créateurs de droits	23
a – Les décisions créatrices de droits	23
b – Les actes non créateurs de droits	23
2 – Définitions de l’abrogation, du retrait et de l’annulation	24
a – Définition de l’abrogation	24
b – Définition du retrait	24
c – Définition de l’annulation	25
d – Comparaison de l’abrogation, du retrait et de l’annulation	25
e – Comment répondre à une question pratique sur la légalité d’une abrogation ou d’un retrait	26
3 – L’abrogation et le retrait des décisions créatrices de droits : les principes	29
a – L’abrogation ou le retrait à l’initiative de l’administration ou sur demande d’un tiers	29
▶ Le principe	29
b – L’abrogation ou le retrait sur demande du bénéficiaire de la décision	30
▶ Le principe	30
3 – L’abrogation et le retrait des actes réglementaires et des actes non réglementaires non créateurs de droits : les principes	32
a – L’abrogation des actes réglementaires et des actes non réglementaires non créateurs de droits	32
▶ Le principe	32
b – Le retrait des actes réglementaires et des actes non réglementaires non créateurs de droits	33
▶ Le principe	33

<sup>1</sup> ABC de l’abrogation in *Courrier juridique des finances et de l’industrie*, numéro spécial, juin 2008, LDF.

## 1 – Le préalable de la distinction entre les décisions créatrices de droits et les actes non créateurs de droits

### a – Les décisions créatrices de droits

#### ► Définition :

Une **décision créatrice de droits** est une décision administrative non réglementaire qui procure à son destinataire (ou parfois à un tiers) un avantage ou un intérêt juridiquement protégé<sup>1</sup> sur lequel l'administration n'est pas libre de revenir.

#### ✓ Exemples de décisions créatrices de droits :

##### ❖ Dans la fonction publique :

- Nomination d'un fonctionnaire ;
- Recrutement contractuel d'un agent ;
- Autorisation donnée à une personne de se présenter à un concours ;
- etc.

##### ❖ Dans le domaine de l'urbanisme :

- Permis de construire ;
- Permis de démolir ;
- Autorisations de camping et stationnement de caravanes, etc.

##### ❖ Hors urbanisme et fonction publique :

- Autorisations diverses ;
- Décision de conclure un contrat ;
- Attribution d'une subvention par une personne publique ;
- etc.

\*\*

### b – Les actes non créateurs de droits

#### ► Définition :

Un **acte non créateur de droits** est un acte administratif, réglementaire ou non, qui ne procure ni un avantage ni un intérêt juridiquement protégé sur lequel l'administration n'est pas libre de revenir.

#### ✓ Exemples d'actes non créateurs de droits :

- Tous les actes réglementaires ;
- Les décisions juridiquement inexistantes : ce sont des décisions entachées d'une illégalité telle que le juge les déclare nulles et non avenues, et cette déclaration

<sup>1</sup> Selon le juriste allemand Rudolf von Jhering, « le droit est un intérêt légitime juridiquement protégé ».

peut intervenir à toute époque, donc sans condition de délai. **Exemple : une nomination pour ordre**, c'est-à-dire le fait de nommer une personne à un emploi qu'elle n'occupera pas (emploi fictif). Cas de nomination pour ordre à la Cour de cassation : CE, Sect., 18 janvier 2013, *Syndicat de la magistrature*, n° 354218 ;

- Les décisions obtenues par fraude (une fraude du bénéficiaire) ;
- etc.

\*\*

## 2 – Définitions de l'abrogation, du retrait et de l'annulation

### a – Définition de l'abrogation

#### ► Définition :

L'**abrogation** d'un acte administratif, c'est sa suppression non rétroactive décidée par l'autorité administrative.

■ Au contraire du retrait, l'abrogation consiste à supprimer un acte administratif **uniquement pour l'avenir**.

L'abrogation d'un acte, c'est sa **disparition juridique pour l'avenir**. Abroger un acte, c'est donc le supprimer **sans effet rétroactif**, sans toucher à ses effets passés.

■ Par son **absence de portée rétroactive**, l'abrogation se distingue et du retrait et de l'annulation prononcée par le juge.

■ Voilà pourquoi **on peut obtenir du juge administratif l'annulation d'un acte administratif qui a déjà été abrogé, mais qui, avant son abrogation, a reçu application et a donc produit des effets**.

\*\*

### b – Définition du retrait

#### ► Définition :

Le **retrait** d'un acte administratif, c'est sa suppression rétroactive décidée par l'autorité administrative.

■ **Retirer** (on dit aussi *rapporter*) un acte administratif, c'est le supprimer à la fois pour l'avenir et pour le passé.

Le retrait d'un acte, c'est sa **disparition juridique pour l'avenir comme pour le passé**. Le retrait efface les effets passés de l'acte.

■ Un acte retiré (sous-entendu : retiré de l'ordonnement juridique) est réputé n'être jamais intervenu. Par là même, le retrait rappelle l'annulation prononcée par le juge (l'annulation contentieuse).

■ Voilà pourquoi le juge administratif rejette (ou prononce un non-lieu à statuer sur) toute requête tendant à l'annulation d'une décision qui a déjà été *retirée* (synonyme : *rapportée*) par l'administration ; une telle requête est sans objet.

Toutefois, avant de **rejeter le recours** (retrait intervenu avant l'introduction de l'instance) ou de prononcer un **non-lieu à statuer** (retrait intervenu en cours d'instance), le juge s'assure que le retrait a acquis un caractère définitif, faute d'avoir été contesté dans le délai du recours contentieux - CE, 19 avril 2000, *Borusz*, n° 207469.

\*\*

### **c – Définition de l'annulation**

#### ▶ **Définition :**

L'**annulation** d'un acte administratif, c'est sa suppression rétroactive décidée par le juge administratif.

\*\*

### **d – Comparaison de l'abrogation, du retrait et de l'annulation**

▶ La **comparaison** des trois notions (abrogation, retrait et annulation) débouche sur les **conclusions suivantes** :

- L'abrogation, le retrait et l'annulation ont un **effet en commun** : ils font tous disparaître juridiquement l'acte administratif ;
- L'abrogation comme le retrait sont décidés par une **autorité administrative** (contrairement à l'annulation qui est l'œuvre du **juge**) ;
- Le retrait comme l'annulation<sup>1</sup> ont une **portée rétroactive** (contrairement à l'abrogation qui ne vaut que pour l'**avenir**) ;
- ➔ Conséquences du point précédent :
  - on ne peut pas obtenir du juge l'**annulation** d'un acte administratif qui a déjà été **retiré**,
  - en revanche, on peut obtenir du juge l'**annulation** d'un acte administratif qui a déjà été **abrogé**, mais qui, avant son abrogation, a reçu application et a donc produit des effets.

\*

<sup>1</sup> Cela dit, le juge peut moduler dans le temps les effets des annulations qu'il prononce, et décider de **déroger au principe de l'effet rétroactif de l'annulation d'un acte**, lorsque cet effet « 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 » - CE, Ass., 11 mai 2004, *Association AC ! et autres*, n° 255886.

 **Retrait, annulation et abrogation**

<b>Suppression</b> 	<b>Oeuvre de l'autorité administrative?</b>	<b>Oeuvre du juge?</b>	<b>Pour l'avenir ?</b>	<b>Pour le passé ?</b>
<b>Retrait</b> <i>(Retirer ou rapporter)</i>	<b>OUI</b>	<b>NON</b>	<b>OUI</b>	<b>OUI</b>
<b>Abrogation</b>	<b>OUI</b>	<b>NON</b>	<b>OUI</b>	<b>NON</b>
<b>Annulation</b>	<b>NON</b>	<b>OUI</b>	<b>OUI</b>	<b>OUI</b>

\*\*

### ***e – Comment répondre à une question pratique sur la légalité d'une abrogation ou d'un retrait***

■ Il est nécessaire de garder à l'esprit le fait que **l'abrogation** ou **le retrait**, qui peut être explicite ou implicite, **nous met toujours en présence d'au moins deux actes** :

1. l'acte **X** abrogé ou retiré et
2. l'acte **Y** qui abroge ou retire l'acte **X**.

■ Lorsque l'on nous demande « L'abrogation ou le retrait de l'acte **X** est-il vraiment légal ? », on nous demande en fait « L'acte **Y**, qui réalise l'abrogation ou le retrait, est-il vraiment légal ? ».

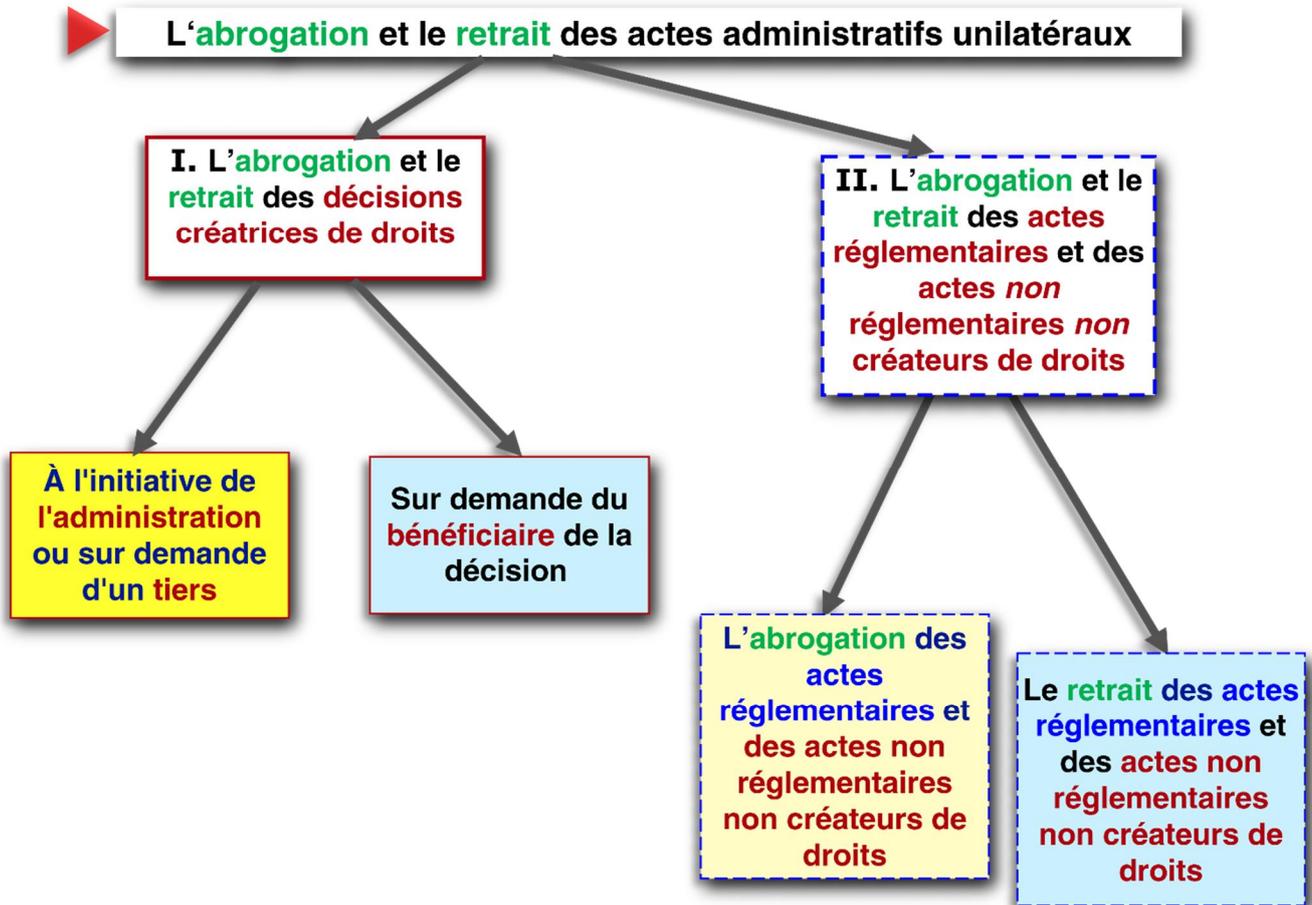
■ Et pour répondre à cette question, nous devons commencer par nous poser des questions préalables, car les règles dépendent principalement des réponses données à ces questions préalables :

■ L'acte **X**, qui est abrogé ou retiré, est-il un acte créateur de droits ou un acte non créateur de droits, un acte légal ou acte illégal ?

▪ Quelles sont les règles qui régissent l'abrogation ou le retrait du type d'acte dont fait partie l'acte **X** ?

▪ L'acte **Y**, qui a abrogé ou retiré l'acte **X**, est-il intervenu dans le respect des règles régissant l'abrogation ou le retrait du type d'acte dont fait partie l'acte **X** ?

\*\*



■ **Nota bene** : L'abrogation et le retrait des actes administratifs unilatéraux sont régis par le titre IV du code des relations entre le public et l'administration (ci-après dénommé le « CRPA »).

### 3 – L'abrogation et le retrait des décisions créatrices de droits : les principes

■ Les décisions créatrices de droits dont il est question ici peuvent être aussi bien des décisions expresses que des décisions implicites.

○ Mais ce sont toutes des décisions non réglementaires.

#### **a – L'abrogation ou le retrait à l'initiative de l'administration ou sur demande d'un tiers**

❖ **Arrêts à retenir** parce que le **CRPA** (Code des relations entre le public et l'administration), qui régit l'abrogation et le retrait des actes administratifs unilatéraux, s'en inspire largement :

- CE, Ass., 26 octobre 2001, **Ternon**, n° 197018, pour le **retrait** des actes créateurs de droits ;
- CE, Sect., 6 mars 2009, **M. Coulibaly**, n° 306084, pour l'**abrogation** des actes créateurs de droits.

#### **➔ Le principe :**

L'administration ne peut **abroger** ou **retirer** une décision créatrice de droits

- de **sa propre initiative** ou sur la **demande d'un tiers**
- que si les **deux conditions suivantes** sont réunies :

① la décision créatrice de droits est **illégal**

② et l'abrogation ou le retrait intervient dans le délai de **quatre mois** suivant la **prise** de cette décision créatrice de droits (Article L242-1 du CRPA).

\*

➤ Autrement dit, la **légalité** de l'abrogation ou du retrait, réalisé à l'initiative de l'administration ou à la demande d'un tiers, d'une décision créatrice de droits est d'abord subordonnée **aux conditions cumulatives suivantes** :

① La décision créatrice de droits est **illégal** ;

② L'abrogation ou le retrait intervient dans le **déla** de **quatre mois** suivant la **prise** de la décision créatrice de droits. Il s'agit bien de la date à laquelle la décision créatrice de droits a été prise, et non de la date de l'accomplissement, le cas échéant, des formalités de publicité.

➤ À ces **deux conditions**, il faut ajouter **une troisième** qui résulte d'autres dispositions du CRPA et que nous avons déjà étudiée :

○ L'abrogation ou le retrait doit être **motivé** et précédé d'une **procédure contradictoire**.

\*\*

**b – L'abrogation ou le retrait sur demande du bénéficiaire de la décision****➔ Le principe :**

Sur demande du bénéficiaire d'une décision créatrice de droits, **l'administration est tenue de procéder**, selon le cas, à l'**abrogation** ou au **retrait** de cette décision créatrice de droits, si les **deux conditions suivantes** sont réunies :

- ① la décision créatrice de droits est **illégal**
- ② **et** l'abrogation ou le retrait peut intervenir dans le **délai de quatre mois** suivant l'**édiction** de cette décision créatrice de droits (Article L242-3 du CRPA).

\*

➤ En d'autres termes, à la **demande du bénéficiaire** d'une décision créatrice de droits, **l'administration est obligée**, selon le cas, **d'abroger ou de retirer** cette décision créatrice de droits, **si deux conditions sont réunies** cumulativement :

- ① La décision créatrice de droits est **illégal**,
- ② **et** l'abrogation ou le retrait peut intervenir dans le **délai de quatre mois** suivant l'édiction de la décision créatrice de droits.

○ **Ajoutons** que l'abrogation ou le retrait doit être **motivé**, mais que, logiquement, il n'a pas à être précédé d'une procédure contradictoire, étant donné qu'il intervient à la demande du bénéficiaire de la décision créatrice de droits.

\*

➔ **Nota bene** : Comme vous l'avez sans doute remarqué, à deux exceptions près, les mêmes conditions sont exigées

- pour l'abrogation ou le retrait d'une décision créatrice de droits à l'initiative de l'administration ou sur demande d'un tiers (voir **a** ci-dessus)
- et pour l'abrogation ou le retrait d'une décision créatrice de droits sur demande du bénéficiaire de la décision (voir **b** ci-dessus).

■ **Deux conditions communes** : Dans les deux cas (**a** et **b**), il est exigé

- que la décision créatrice de droits soit **illégal**
- et que l'abrogation ou le retrait intervienne dans le **délai de quatre mois** suivant l'édiction (la prise) de la décision créatrice de droits.

■ **Deux différences** :

- L'abrogation ou le retrait à l'initiative de l'administration ou sur demande d'un tiers doit être **motivé** et précédé d'une **procédure contradictoire**.
- L'abrogation ou le retrait sur demande du bénéficiaire de la décision doit seulement être **motivé**.

\*

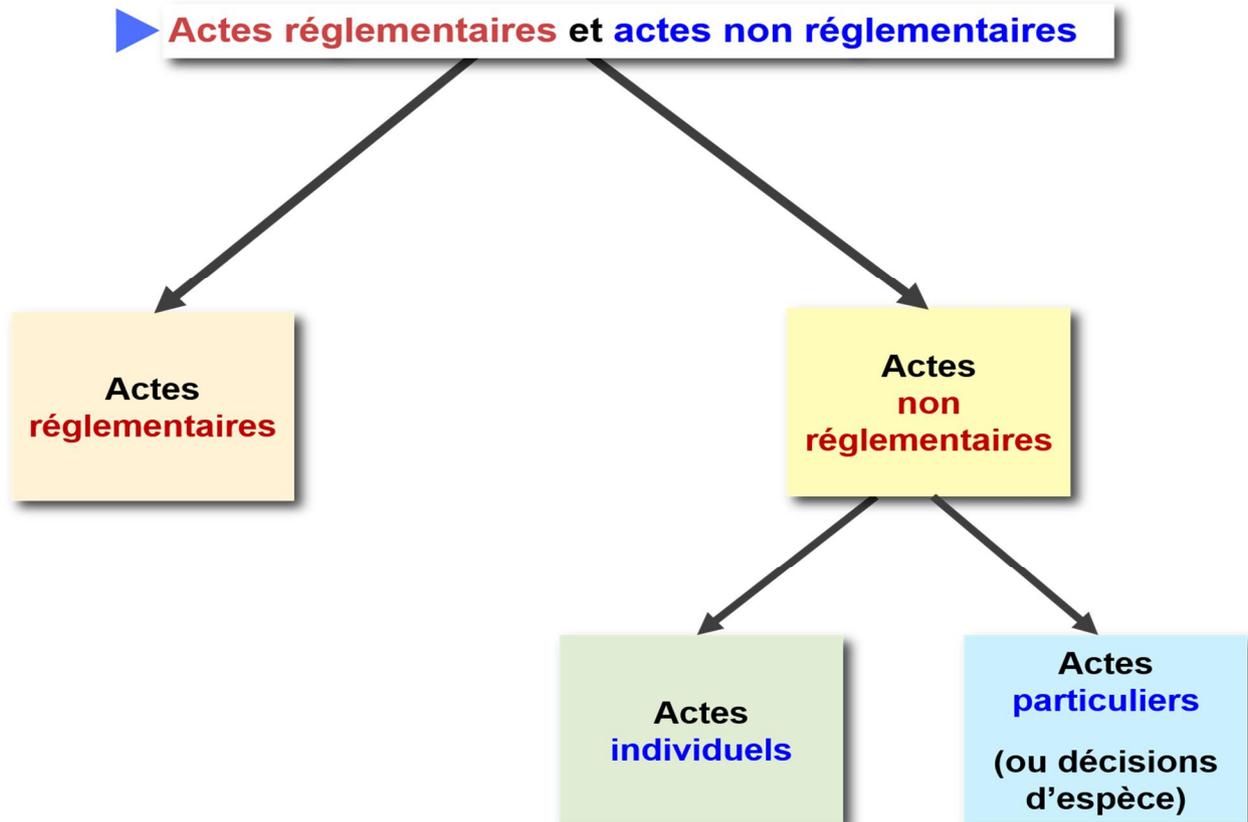
**Abrogation ou retrait d'une décision créatrice de droits : initiative de l'administration ou d'un tiers ; demande du bénéficiaire de la décision créatrice de droits**

Décisions créatrices de droits ↓	Abrogation ou retrait		Conditions		Conclusion
	À l'initiative de l'administration ou sur demande d'un tiers ?	À la demande du <b>bénéficiaire</b> de la décision créatrice de droits ?	Illégalité de la décision créatrice de droits ?	Délai de 4 mois respecté ?	Abrogation ou retrait légal ?
Décision A	<b>OUI</b>	<b>NON</b>	<b>OUI</b>	<b>OUI</b>	<b>OUI</b>
Décision B	<b>NON</b>	<b>OUI</b>	<b>OUI</b>	<b>OUI</b>	<b>OUI</b>

\*\*

## 4 – L'abrogation et le retrait des actes réglementaires et des actes non réglementaires non créateurs de droits : les principes

- Il est question ici (dans ce 4) des règles relatives à l'**abrogation** et au **retrait**
  - des actes réglementaires,
  - des actes individuels non créateurs de droits
  - et des décisions d'espèce non créatrices de droits.



- Nous exposerons successivement
  - les règles qui ont trait à l'**abrogation** de ces actes (**a**)
  - et celles qui régissent leur **retrait** (**b**).

### **a – L'abrogation des actes réglementaires et des actes non réglementaires non créateurs de droits**

#### ➔ **Le principe :**

L'administration **est tenue d'abroger expressément** un acte réglementaire ou un acte non réglementaire non créateur de droits si **l'une ou l'autre des deux conditions** suivantes (qui peuvent se cumuler) est remplie :

- ① l'acte est **illégal**
- ② **ou** (inclusif) l'acte est **dépourvu d'objet**.

- Notez qu'aucun délai n'est imposé dans le cas examiné ici.

## ***b – Le retrait des actes réglementaires et des actes non réglementaires non créateurs de droits***

- Rappelons que, par « **actes non réglementaires** », il faut entendre
  - les **actes individuels**
  - et les **décisions d'espèce**, c'est-à-dire des actes qui ne sont ni individuels ni réglementaires (Voir *Cours sur les actes administratifs unilatéraux*).
- Il est donc question ici des règles relatives au **retrait**
  - des actes réglementaires,
  - des actes individuels non créateurs de droits
  - et des décisions d'espèces non créatrices de droits.

### **➔ Le principe :**

L'administration ne peut **retirer** un **acte réglementaire** ou un **acte non réglementaire non créateur de droits** que si les **deux conditions suivantes** sont réunies :

① l'acte est **illégal**

② et le retrait intervient dans le **délai de quatre mois** suivant l'édition de cet acte (Article L. 243-3 du CRPA).

\*

➤ En clair, **la légalité** du retrait d'un **acte réglementaire** ou d'un **acte non réglementaire non créateur de droits** est subordonnée à **deux conditions cumulatives** :

① L'acte à retirer est **illégal** ;

② et le retrait intervient dans le **délai de quatre mois** suivant la prise de l'acte. Il s'agit bien de la date à laquelle l'acte a été pris, et non de la date de l'accomplissement, le cas échéant, des formalités de publicité.

\*

❖ Ainsi donc, **le principe est le même**

- d'une part, pour l'abrogation et le retrait des décisions créatrices de droits (voir page 29)
- et d'autre part, pour le retrait (examiné ici) des actes réglementaires et des actes non réglementaires non créateurs de droits.

\*\*\*





## **SECTION IV – Les dérogations aux prescriptions du principe de légalité**

### **Sommaire de cette dernière partie du cours **Section IV****

---

I – La théorie des circonstances exceptionnelles	35
II – Les effets des circonstances exceptionnelles	42

## **I – La théorie des circonstances exceptionnelles**

■ **Question** : Quelle Pourquoi présente-t-on les circonstances exceptionnelles comme des dérogations aux prescriptions du principe de la légalité ?

○ **Réponse** : On présente les circonstances exceptionnelles comme des dérogations aux prescriptions du principe de la légalité pour la raison suivante :

Dans des circonstances exceptionnelles, une autorité administrative peut méconnaître les règles ordinaires de la légalité sans commettre d'illégalité.

Autrement dit, dans des circonstances exceptionnelles, le juge peut tenir pour légales des décisions administratives qu'il considérerait comme illégales en période normale.

## **Sommaire de cette partie du cours Section IV – I**

---

A – La définition extrinsèque des circonstances exceptionnelles	36
B – La définition intrinsèque des circonstances exceptionnelles	39

## **A – La définition extrinsèque des circonstances exceptionnelles**

■ On ne peut mettre au jour la quintessence de la théorie des circonstances exceptionnelles sans procéder par élimination.

### **Sommaire de cette sous-partie Section IV – I – A**

---

1 – Circonstances exceptionnelles et situations d’urgence	37
2 – Circonstances exceptionnelles et situations institutionnalisées	37

## 1 – Circonstances exceptionnelles et situations d'urgence

■ Les circonstances exceptionnelles ne doivent pas être confondues avec *l'urgence* (ou *les situations d'urgence*).

Certes, dans les deux cas, le normal cède le pas à l'anormal.

■ **Toutefois, par rapport aux situations d'urgence, les circonstances exceptionnelles traduisent un plus haut degré d'anormalité.**

■ On a pu souligner à juste titre : « Les circonstances exceptionnelles impliquent toujours ou presque toujours la notion d'urgence, mais la réciproque n'est pas vraie, et une situation qui exige d'urgence une solution n'a pas par là-même le caractère d'une situation de circonstances exceptionnelles. »<sup>1</sup>

■ **Si les deux notions juridiques (*Urgence et circonstances exceptionnelles*) se distinguent par leur nature, elles diffèrent également par leurs effets.**

- Dans une situation d'urgence, le juge admet qu'une autorité administrative puisse
  - empiéter sur la compétence d'une autre autorité administrative,
  - ou méconnaître les règles de forme ou de procédure obligatoires.

➤ Mais, contrairement aux circonstances exceptionnelles, l'urgence ne permet pas à une autorité administrative de sortir des limites de la compétence de l'administration. Par exemple, en cas d'urgence, l'autorité administrative ne peut prendre des mesures qui relèvent des pouvoirs législatif ou juridictionnel.

➤ Ainsi donc, comme les circonstances exceptionnelles, l'urgence étend les pouvoirs de l'autorité administrative. Mais, au contraire des circonstances exceptionnelles, l'urgence ne change pas la nature des pouvoirs de l'autorité administrative.

\*\*

## 2 – Circonstances exceptionnelles et situations institutionnalisées

■ Les circonstances exceptionnelles ne doivent pas être confondues avec des situations comme celles que décrit la législation sur *l'état de siège* et *l'état d'urgence*.

■ Il est vrai que cette législation constitue « un véritable condensé des règles dégagées par la jurisprudence en fait de circonstances exceptionnelles. »<sup>2</sup>

■ Mais justement, ce constat montre bien la différence : l'état de siège et l'état d'urgence sont prévus par des dispositions écrites, alors que les circonstances exceptionnelles sont une construction du juge administratif.

■ Au demeurant, la déclaration de l'état de siège ou de l'état d'urgence n'exclut pas l'application de la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles.

La raison en est simple : « Les textes, même prévoyant des circonstances exceptionnelles, ne peuvent pas prévoir toutes les situations qui peuvent se produire : il faut alors combiner le droit écrit et le droit prétorien. »<sup>3</sup>

\*

<sup>1</sup> Raymond Odent, op. cit. p. 376.

<sup>2</sup> Raymond Odent, op. cit. p. 387

<sup>3</sup> Raymond Odent, op. cit. p. 387

■ Outre l'existence de textes, deux autres facteurs distinguent l'état de siège et l'état d'urgence d'une part, et les circonstances exceptionnelles d'autre part :

1. l'état de siège et l'état d'urgence sont décrétés en Conseil des ministres ; leur prolongation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par une loi. En revanche, « l'existence de circonstances exceptionnelles n'a pas à faire l'objet d'une constatation formelle préalable »<sup>1</sup> ;

2. les circonstances exceptionnelles habilite toutes les autorités, voire les simples citoyens, à agir. Les pouvoirs découlant de l'état de siège ou de l'état d'urgence sont attribués uniquement aux autorités que désigne la législation.

\*

■ Enfin, tout ce qui distingue les circonstances exceptionnelles de l'état de siège et de l'état d'urgence les sépare également de l'**application de l'article 16** de la Constitution. On peut donc reprendre *mutatis mutandis* l'exposé présenté ci-dessus.

\*\*

---

<sup>1</sup> Raymond Odent, op. cit. p. 388



## **B – La définition intrinsèque des circonstances exceptionnelles**

### **Sommaire de cette ultime sous-partie **Section IV – I – B****

---

1 – Compréhension	40
2 – Extension	41

## 1 – Compréhension

■ Grosso modo, le principe de légalité impose deux obligations à l'administration :

① le respect de la hiérarchie des normes,

② le service de l'intérêt général dont l'ordre public et la continuité des services publics constituent les dimensions les plus importantes. Pèse, en permanence, sur l'administration le devoir général d'assurer l'ordre public et la continuité des services publics.

■ Normalement, le service de l'intérêt général s'effectue dans le respect de la hiérarchie des normes.

■ Toutefois, certaines circonstances rendent impossible cette conciliation ; elles contraignent l'administration à faire un choix :

① ou bien, respecter la hiérarchie des normes et renoncer au service de l'intérêt général ;

② ou bien, assurer le service de l'intérêt général et renoncer à la hiérarchie des normes.

■ La seconde branche de l'alternative a la faveur du juge administratif.

■ Ce dernier a fait sien l'idée que le droit n'est pas une fin en soi, mais un moyen - une technique - au service d'une fin : l'intérêt général. Si les circonstances font apparaître une contradiction entre le moyen et la fin, on devra sacrifier provisoirement le premier au bénéfice de la seconde.

➤ **C'est tout le sens de la formule : « Périssent un principe plutôt que périssent l'État ».**

Encore faudrait-il que les circonstances revêtent un caractère réellement exceptionnel. Le Conseil d'État se montre de plus en plus réticent à admettre ce caractère.

### ► **Définition :**

On entend par **circonstances exceptionnelles**

- des situations
- qui présentent un plus haut degré d'anormalité que les situations d'urgence
- et dans lesquelles le respect de la légalité ordinaire étant incompatible avec le service de l'intérêt général,
- l'autorité administrative a le droit de s'affranchir du respect des règles ordinaires de la légalité,
- sous réserve de nécessité et de proportionnalité.

## 2 – Extension

À l'origine, la théorie des circonstances exceptionnelles était appelée *théorie des pouvoirs de guerre*. Les circonstances de guerre étaient considérées par le Conseil d'État comme les circonstances exceptionnelles par excellence. La théorie a été élaborée à l'occasion de la première guerre mondiale. Le Conseil d'État considérait alors que l'état de guerre entraînait *ipso facto* l'application de la théorie des circonstances exceptionnelles.

Mais pendant la seconde guerre mondiale, il a infléchi sa jurisprudence. Il a reconnu qu'il y avait eu circonstances exceptionnelles de mai à septembre 1940, ensuite du Débarquement à la Libération. Il a rarement admis l'application de la théorie des circonstances exceptionnelles pour d'autres périodes de la seconde guerre mondiale.

➤ En dépit de cette circonspection, la jurisprudence a considéré comme des circonstances exceptionnelles

- La propagation du virus covid-19 sur le territoire français. Ordonnance du juge des référés du Conseil d'État, 27 mars, 2020, n° 439720.
- Les périodes immédiatement consécutives à des guerres - les suites de guerre,
- les périodes critiques : éruption volcanique, séisme d'une certaine violence...

Dans ce domaine, comme dans d'autres, l'appréciation prétorienne n'est pas toujours prévisible.

\*\*



## **II – Les effets des circonstances exceptionnelles**

### **Sommaire de cette partie du cours **Section IV – II****

---

A – Le recul de la légalité ordinaire	43
B – L’admission d’une légalité d’exception	44

## A – Le recul de la légalité ordinaire

► Ainsi que cela a été esquissé plus haut, les circonstances exceptionnelles ont pour effet d'élargir considérablement les pouvoirs de l'administration, voire d'en changer la nature.

➤ L'autorité administrative a le droit de méconnaître les règles de compétence. Il lui est permis d'empiéter sur la compétence d'une autre autorité administrative. Qui plus est, elle peut prendre des décisions qui normalement n'entrent dans la compétence d'aucune autorité administrative. Il s'agit, notamment, de mesures réservées au législateur ou aux juridictions.

### ✓ Exemples :

■ Les restrictions aux libertés individuelles décidées par décret pour faire face à la propagation du virus covid-19 sur le territoire français. Ordonnance du juge des référés du Conseil d'État, 27 mars, 2020, n° 439720.

■ La suspension par le décret du 10 septembre 1914 de l'application de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 relatif à la communication de leur dossier aux fonctionnaires menacés de sanctions disciplinaires : CE, 28 juin 1918, *Heyriès*, n° 63412, (Rec. p.651) ;

■ La décision de fermer les débits de boissons : CE, 6 août 1915, *Delmotte* (Rec. p.276) ;

■ Les atteintes portées à la liberté des débitants de boissons et des péripatéticiennes : CE, 28 février 1919, *Dames Dol et Laurent*, n° 61593, (Rec. p.208) - Cf. *supra* La police administrative ;

■ À la Libération, les arrestations et les exécutions - opérées sans décision judiciaire - d'individus soupçonnés d'avoir collaboré avec l'ennemi : CE, Ass., 7 novembre 1947, *Alexis et Wolff* (Rec. p.416) ; TC, 27 mars 1952, *Dame de la Murette*, n° 01339, (Rec. p.626) ;

■ Sous la menace du volcan « la Soufrière », la décision prise par le préfet de la Guadeloupe d'ordonner l'évacuation d'une partie de l'île et d'interdire, dans une certaine zone, la circulation et la navigation des navires de commerce : CE, 18 mai 1983, *Rodes*, n° 25308, (Rec. p.199 ; AJDA 1984 p.44).

De simples particuliers (étrangers à l'administration) peuvent, sous certaines conditions, se substituer aux autorités administratives compétentes.

### ✓ Exemple :

CE, 5 mars 1948, *Marion et autres et Commune de Saint-Valéry-sur-Somme* (Rec. p.113 ; Sirey 1948, 3, 53). En mai 1940, la débâcle avait « emporté » le maire et les conseillers municipaux de Saint-Valéry-sur-Somme. Certains habitants de la commune ont constitué une municipalité de fait - le « Comité des intérêts valériens ». Ils ont géré spontanément les services publics, évité les pillages, assuré le ravitaillement en réquisitionnant et en vendant à la population les stocks des magasins de la commune. Autant de décisions qui, en période normale, seraient entachées d'usurpation de fonctions. Mais le Conseil d'État en a admis la légalité au regard du caractère exceptionnel des circonstances.

➤ Qui peut le plus peut souvent le moins. L'autorité administrative a également le droit de méconnaître les règles de forme et de procédure.

✓ **Exemple** : Le gouvernement rend exécutoires des dispositions législatives et réglementaires sans en assurer la publication au Journal officiel - CE, Ass., 12 avril 1972, *Brier*, n° 82681, (Rec. p. 259, conclusions Braibant).

\*\*

## B – L'admission d'une légalité d'exception

Le commissaire du gouvernement Letourneur mettait en garde contre la tentation de croire que les circonstances exceptionnelles étaient « la porte ouverte à la suppression de toute légalité. »<sup>1</sup>

➤ En fait, les circonstances exceptionnelles ont seulement pour effet d'assouplir considérablement le principe de la légalité.

➤ A la légalité ordinaire le juge administratif substitue une sorte de légalité d'exception. Les pouvoirs de l'administration se trouvent largement accrus. Mais ils s'exercent sous la surveillance du juge.

➤ Le contrôle jurisprudentiel se laisse décrire en **cinq points** :

1. le juge vérifie la réalité du caractère exceptionnel des circonstances ;

2. la méconnaissance de la légalité ordinaire n'est justifiée que si l'administration ne pouvait agir autrement pour servir l'intérêt général ;

3. les mesures prises par l'administration doivent être adaptées aux circonstances et proportionnées au but à atteindre. Du reste, l'objectif pour lequel l'administration méconnaît la légalité ordinaire doit être suffisamment important ;

4. les pouvoirs d'exception sont limités à la période même des circonstances exceptionnelles. Les effets des dispositions de caractère général ne doivent pas excéder la durée des circonstances exceptionnelles ;

5. enfin, même si le juge admet la légalité des mesures prises, il peut retenir la responsabilité de l'administration sur le fondement du risque ou de la rupture de l'égalité devant les charges publiques - responsabilité sans faute, *cf. infra*. ■

\*\*\*/\*\*

---

<sup>1</sup> Conclusions sur CE, 16 avril 1948, *Laugier* (Rec. p.161 ; S. 1948, 3, 36, pour lesdites conclusions)

## ► Épreuves écrite et orale d'examen

### □ Définitions à retenir

Définitions	Pages
Exécution forcée	p. <a href="#">17</a>
Décision créatrice de droits	p. <a href="#">23</a>
Abrogation	p. <a href="#">24</a>
Retrait	p. <a href="#">24</a>
Annulation	p. <a href="#">25</a>

### □ Arrêts à retenir

Arrêts	Pages
Aucun arrêt à retenir	

\*\*\*

### ► Questions pratiques de compréhension

#### ■ *Vous voulez bien*

- vérifier votre compréhension de ce cours,
- découvrir mes anciennes questions d'examen relativement à cette partie du cours,
- essayer d'y répondre
- et obtenir instantanément mes solutions commentées ?

➔ Rendez-vous sur mon site Web, à l'adresse suivante :

<https://www.lex-publica.com/inside/quiz/dadmgen/>