



La référence du droit en ligne



**Les conditions de recevabilité du recours
pour excès de pouvoir (cours)**

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – L’intérêt à agir du requérant	4
L’intérêt individuel	4
L’intérêt collectif.....	5
II – La nature de l’acte attaqué.....	6
III – L’absence de recours parallèle	8
IV - Les délais de recours	9

Introduction

Le recours pour excès de pouvoir (REP) constitue, en quelque sorte, la protection minimale des administrés face à l'Administration. Ainsi, s'explique que son existence soit garantie tant par la jurisprudence que par la Constitution et le droit international. Ainsi, en 1950 dans le célèbre arrêt Dame Lamotte, le Conseil d'Etat affirma que ce recours est ouvert même sans texte, et qu'il ne peut être écarté que par une disposition législative explicite. Plus près de nous, c'est le Conseil constitutionnel qui l'a constitutionnalisé (CC, 23/01/1987). Au niveau international, la protection du recours pour excès de pouvoir découle du droit à un procès équitable consacré par la Convention européenne des droits de l'Homme. Pour autant, bien que protégé ou consacré, ce recours n'est, comme tout type de recours contentieux, recevable que si certaines conditions sont remplies : en effet, avant de se demander comment juger, il faut, au préalable, se demander s'il faut juger.

La première condition de recevabilité teint au requérant lui-même. Ainsi, celui-ci doit, en plus de disposer de la capacité d'agir en justice, avoir un intérêt à agir, c'est-à-dire un intérêt à obtenir l'annulation de la décision administrative litigieuse (I). Pensée au XIX^e siècle de façon restrictive par le juge administratif, l'appréciation du respect de cette condition est, dorénavant, faite dans un sens libéral. En effet, le Conseil d'Etat semble avoir trouvé un compromis entre l'action populaire pouvant être intentée par toute personne et l'action pouvant être exercée seulement pour réparer un intérêt personnel direct et spécial lésé.

Autre condition, pour être recevable, le recours doit être dirigé contre une décision (II) : cette règle de la décision préalable est aisément remplie en matière de REP puisqu'il y a recours contre une décision déjà entrée en vigueur. Surtout, les actes administratifs attaqués doivent présenter un caractère décisoire : cela signifie que le recours doit être dirigé contre une véritable décision, et plus précisément une décision qui fait grief. Cette condition pose des problèmes d'appréciation s'agissant de trois types de mesures : les mesures d'ordre intérieur, les circulaires et les directives. Enfin, l'acte administratif attaqué doit être unilatéral, ce qui exclue la possibilité d'un REP contre les contrats. Mais, en la matière, le juge administratif admet certaines exceptions à ce principe lorsque sont en cause des actes détachables d'un contrat.

Deux autres points doivent, enfin, être notés. D'abord, le REP est irrecevable si le requérant dispose d'un autre recours juridictionnel devant le juge administratif ou judiciaire, lui permettant de parvenir au même résultat (III). Ensuite, le REP doit être exercé dans le délai de deux mois à compter de la notification s'il s'agit d'un acte individuel, ou de la publication s'il s'agit d'un acte réglementaire (IV). Le choix de ce délai tente de concilier deux impératifs opposés, à savoir : d'une part prévoir un délai réduit afin de limiter la période pendant laquelle un acte administratif peut faire l'objet d'une annulation de manière, ainsi, à garantir une certaine sécurité juridique, et d'autre part prévoir un délai suffisamment long pour permettre aux administrés d'attaquer l'acte litigieux et ainsi faire respecter le principe de légalité.

I – L'intérêt à agir du requérant

Les conditions de recevabilité du REP tenant au requérant sont au nombre de deux. Ainsi, pour qu'un tel recours soit recevable, il faut, au préalable, que le requérant dispose de la capacité d'agir en justice. En la matière, les règles de droit commun s'appliquent, mais sont appréciées plus soupagement qu'en droit privé dans la mesure où la finalité du REP est la défense du droit : ainsi, peuvent exercer un REP devant le juge administratif des associations non déclarées, tout comme des incapables de droit civil contre des décisions qui portent atteinte à la liberté individuelle.

La seconde condition est plus complexe et suppose que le requérant ait un intérêt à agir, c'est-à-dire un intérêt à obtenir l'annulation de la décision administrative litigieuse : en effet, « pas d'intérêt, pas d'action ». Pensée au XIX^e siècle de façon restrictive par le juge administratif, l'appréciation du respect de cette condition est, dorénavant, faite dans un sens libéral. En effet, le Conseil d'Etat semble avoir trouvé un compromis entre l'action populaire pouvant être intentée par toute personne et l'action pouvant être intentée seulement pour réparer un intérêt personnel direct et spécial lésé. Ce constat posé, plusieurs angles d'approches peuvent être retenus pour définir l'intérêt à agir. En premier lieu, cet intérêt peut être direct, mais aussi indirect : dans cette seconde hypothèse, l'administré n'est pas visé par une décision administrative, mais subi par contrecoup les effets de cette dernière. En second lieu, l'intérêt à agir peut être aussi bien matériel que moral, par exemple la défense de la liberté religieuse ou encore l'honneur de corps issus d'une grande école. Enfin, l'intérêt à agir peut être tant individuel que collectif, point particulier sur lequel il convient d'insister.

L'intérêt individuel

Plusieurs exemples attestent de l'élargissement de la notion d'intérêt à agir lorsque ce dernier est individuel. Ainsi, jusqu'à l'arrêt Casanova, le juge administratif considérait que la qualité de contribuable local ne donnait pas à un requérant un intérêt à agir suffisant pour attaquer par le biais d'un REP une décision administrative ayant un impact sur le budget d'une collectivité locale. Etaient seuls considérés comme ayant un intérêt à agir les personnes atteintes personnellement par un acte administratif, que celui-ci leurs impose un refus ou des obligations. L'arrêt Casanova (CE, 29/03/1901) renverse cette jurisprudence et admet que la qualité de contribuable d'une commune donne intérêt à agir contre les décisions ayant un effet sur le budget communal. Par la suite, cette décision sera étendue au contribuable départemental, au contribuable d'outre-mer, mais non au contribuable d'Etat.

Cette jurisprudence sera, par la suite, appliquée aux usagers des services publics. En effet, la qualité d'usager donne, même si ces derniers sont relativement nombreux, intérêt à agir contre les décisions relatives à l'organisation ou au fonctionnement d'un service public. L'intérêt à agir est même reconnu aux tiers par rapport au service public, dans l'hypothèse où ceux-ci peuvent être affectés par une mesure d'organisation du service public.

Autre signe de l'appréciation libérale par le juge administratif de l'intérêt à agir, le Conseil d'Etat admet la recevabilité de la requête d'un fonctionnaire contre les actes individuels relatifs à leur propre situation, mais aussi contre les actes réglementaires méconnaissant leur statut. En revanche, les fonctionnaires ne peuvent attaquer les actes réglementaires relatifs à l'organisation et au fonctionnement du service public auquel ils appartiennent, sauf lorsque ces dernières décisions portent atteinte à leurs prérogatives, à leurs conditions de travail ou à leurs droits.

L'intérêt collectif

L'intérêt collectif a été consacré le 28 Décembre 1906 par l'arrêt Syndicat des patrons-coiffeurs de Limoges, et là encore le Conseil d'Etat apprécie sagement la notion d'intérêt à agir. En la matière, il convient de distinguer selon que l'intérêt collectif est défendu par une personne morale privée ou une personne morale publique. Dans le premier cas, le Conseil d'Etat admet l'intérêt à agir d'une personne morale privée contre un acte administratif réglementaire qui lèse les intérêts collectifs matériels ou moraux qu'elle défend, ces derniers étant appréciés par rapport à l'objet de la personne morale. En effet, en vertu du principe de spécialité, les intérêts défendus doivent correspondre à leurs missions. Ainsi, les groupements d'usagers du service public ont intérêt à agir contre les décisions relatives à l'organisation ou au fonctionnement d'un service public (CE, 21/12/1906, Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier de Croix-de-Seguey-Tivoli). En revanche, dans l'hypothèse où le syndicat agit contre une mesure n'intéressant individuellement que certains de ses membres, le juge applique la règle selon laquelle nul ne plaide par procureur. Cela signifie que, sans mandat de la personne visée par la mesure, l'action du syndicat est jugée irrecevable. Mais, lorsque la personne visée individuellement par l'acte administratif n'est pas membre d'un groupement, celui-ci peut se voir reconnaître un intérêt à agir : il en va, ainsi, d'une mesure individuelle positive, comme par exemple une nomination, lorsque celle-ci porte atteinte aux intérêts défendus par le syndicat, ou encore d'une mesure négative qui porte directement atteinte aux intérêts collectifs du syndicat. Cette jurisprudence revêt un intérêt certain quand l'on sait que des particuliers peuvent être freinés par le coût et la longueur des procédures, obstacles qui sont moins intimidants pour les syndicats ou les associations. Ces derniers sont d'ailleurs, si l'on observe attentivement la jurisprudence, à l'origine de nombreuses décisions du juge administratif, et nombreuses sont les avancées jurisprudentielles que l'on doit à ces personnes. A titre d'exemple, a été admis l'intérêt à agir d'une association de protection de l'environnement contre une déclaration d'utilité publique, ou encore celui d'une union de parents d'élèves pour défendre la liberté d'enseignement.

En ce qui concerne les personnes morales de droit public, le Conseil d'Etat admet que les collectivités locales peuvent exercer un recours pour excès de pouvoir contre une décision de l'Etat portant atteinte à leurs compétences, ou encore à des « intérêts communaux » entendus très largement.

II – La nature de l’acte attaqué

Autre condition, pour être recevable, le recours doit être dirigé contre une décision : cette règle de la décision préalable est aisément remplie en matière de REP puisqu’il y a recours contre une décision déjà entrée en vigueur. Surtout, les actes administratifs attaqués doivent présenter un caractère décisoire : cela signifie que le recours doit être dirigé contre une véritable décision, et plus précisément une décision qui fait grief. Cette condition pose des problèmes d’appréciation s’agissant de trois types de mesures : les mesures d’ordre intérieur, les circulaires et les directives. Enfin, l’acte administratif attaqué doit être unilatéral, ce qui exclue la possibilité d’un REP contre les contrats. Mais, en la matière, le juge administratif admet certaines exceptions à ce principe lorsque sont en cause des actes détachables d’un contrat.

1 / En premier lieu, ne sont pas considérées comme faisant grief les mesures d’ordre intérieur (MOI) c’est-à-dire les mesures d’organisation interne du service, leur terrain d’élection étant les milieux scolaires, militaires et pénitentiaires. En effet, bien que comportant un élément de décision, ces mesures sont jugées trop peu importantes pour être dignes d’un recours contentieux. Pourtant, nombre de mesures qualifiées de MOI avaient des effets importants sur les administrés. Face à ce constat et par crainte de sanctions de la Cour européenne des droits de l’Homme, le Conseil d’Etat a considérablement réduit le nombre de mesures d’ordre intérieur : ainsi, dorénavant, des mesures jadis qualifiées de MOI sont qualifiées d’actes administratifs ordinaires pouvant faire l’objet d’un REP. Ce mouvement a commencé en 1995 dans les domaines militaires et pénitentiaires avec les arrêts Hardouin et Marie. Mais, l’approche au cas par cas, induite par ces décisions, nuisait à la prévisibilité des positions du juge, ce qui a conduit le Conseil d’Etat à procéder, en 2007 avec l’arrêt Planchenault, à une tentative de systématisation.

2 / Autre type de mesures posant problème : les circulaires. Ces dernières visent à donner une interprétation des textes pour encadrer l’action des services. Normalement, elles ne font pas grief, car elles ne contiennent pas d’éléments de décision. Mais, dans les faits, certaines circulaires, sous le prétexte d’interpréter le droit, ajoute des normes juridiques nouvelles à l’état du droit. Le Conseil d’Etat distinguait donc, par le passé, les circulaires seulement interprétatives et les circulaires réglementaires, c’est-à-dire celles qui créent des règles juridiques nouvelles. Et, seules, ces dernières pouvaient faire l’objet d’un REP. Cette approche est, aujourd’hui, abandonnée : en effet, le Conseil d’Etat distingue dorénavant les circulaires impératives de celles qui ne le sont pas (CE, 2002, Duvignères). Seules les premières peuvent faire l’objet d’un REP. La encore, des problèmes peuvent se poser pour identifier les circulaires qui présentent véritablement un caractère impératif.

3 / Quant aux directives, il s’agit de textes visant à orienter l’action administrative dans le cadre de la mise en œuvre d’un pouvoir discrétionnaire. Ici, les solutions sont plus simples : les directives ne peuvent pas faire l’objet d’un REP. En revanche, leur légalité peut être mise en cause au travers du mécanisme de l’exception d’illégalité.

4 / On l’a dit, le REP est impossible contre un contrat. Mais, le Conseil d’Etat, à partir de l’arrêt Martin de 1905, a élaboré la théorie des actes détachables : cela signifie que le juge admet la recevabilité d’un REP contre les actes unilatéraux afférents au contrat mais qui s’en détachent, tels

que la décision de passer un contrat ou encore l'autorisation préalable de signature d'un tel acte. Cette jurisprudence a, par la suite, été élargie. Ainsi, d'une part, le juge a admis la recevabilité d'un REP exercé par un tiers contre la résiliation, le refus de résiliation ou encore divers autres actes relatifs à l'exécution du contrat. D'autre part, le Conseil d'Etat a admis que les cocontractants eux-mêmes puissent intenter un REP contre les actes détachables du contrat et relatifs à sa conclusion. Dans certains cas, un REP contre le contrat lui-même est aussi possible, mais uniquement contre celles de ses clauses qui présentent un caractère réglementaire.

III – L’absence de recours parallèle

Le principe est que le REP est irrecevable si le requérant dispose d’un autre recours juridictionnel devant le juge administratif ou judiciaire, lui permettant de parvenir au même résultat. Mais, il existe une exception notable à ce principe. En effet, le Conseil d’Etat admet la possibilité pour un justiciable d’obtenir par la voie du REP l’annulation d’une décision pécuniaire le concernant, alors que normalement ce type de recours relève du plein contentieux (CE, 8/03/1912, Lafage). Cette solution s’explique par des raisons d’équité. En effet, ce type de litiges porte la plupart du temps sur des sommes minimales ; dès lors, imposer le ministère d’avocat, comme c’est le cas en matière de plein contentieux à la différence du REP, conduirait à ce que les frais de l’instance dépassent les allocations allouées. Cette jurisprudence est d’application générale, mais elle trouve un terrain d’élection particulier dans le contentieux des traitements et indemnités de la fonction publique.

IV - Les délais de recours

En matière de délais de recours, le droit tente de concilier deux impératifs opposés, à savoir : d'une part prévoir un délai réduit afin de limiter la période pendant laquelle un acte administratif peut faire l'objet d'une annulation de manière, ainsi, à garantir une certaine sécurité juridique, et d'autre part prévoir un délai suffisamment long pour permettre aux administrés d'attaquer l'acte litigieux et ainsi faire respecter le principe de légalité. En matière de recours pour excès de pouvoir, ces exigences sont conciliées par le choix d'un délai de recours de deux mois à compter de la notification s'il s'agit d'un acte individuel, ou de la publication s'il s'agit d'un acte réglementaire, ou de la décision implicite de rejet résultant du silence de deux mois gardé par l'Administration. Précisons aussi que ce délai est un délai franc.

Deux éléments doivent retenir l'attention. D'abord, l'Administration est dans l'obligation d'indiquer les délais et voies de recours ; si cette exigence n'est pas respectée, le délai de deux mois n'est pas opposable à l'administré. Par ailleurs, ce délais peut, pour une seule fois seulement, être prorogé dans deux hypothèses : d'une part, quand le recours est porté devant une juridiction incompétente ; et d'autre part dans le cas où le requérant a, préalablement au recours contentieux, intenté un recours administratif. Dans cette seconde hypothèse, le délai de recours est interrompu par le recours administratif et il reprendra pour deux nouveaux mois à compter de la décision explicite ou implicite de l'Administration.