

LICENCE EN DROIT – 2^e NIVEAU

GROUPE DE COURS N° II

DROIT ADMINISTRATIF

Cours de M. Coulibaly

Professeur agrégé des universités



► Les actes administratifs unilatéraux

► **Version « Examens »** (*amplement suffisante*) :

lundi 6 novembre 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**.

CONSEIL

👍 Lecture préparatoire à la séance en amphithéâtre

Avant de vous rendre à quelque séance que ce soit du cours en amphithéâtre, assurez-vous que vous n'avez pas oublié l'impératif catégorique suivant :

- ✓ Vous devrez avoir lu, ne serait-ce qu'en diagonale, à domicile ou ailleurs, les parties du cours indiquées par le professeur à la fin de la séance précédente.

❑ Définitions et arrêts à retenir en vue de **l'examen tant oral qu'écrit**

Voir page **43** de ce cours.

❑ **20 questions (plausibles) d'examen tant oral qu'écrit**

Voir page **44** de ce cours.



SECTION I

LES ACTES ADMINISTRATIFS UNILATÉRAUX

Table des matières

(interactive à l'écran)

Index des définitions	5
I – L'identification de l'acte administratif unilatéral	7
A – Acte unilatéral et acte plurilatéral	8
1 – Les critères inopérants	9
2 – Le critère retenu	10
B – Acte administratif unilatéral et acte de droit privé	11
1 – Les actes des personnes publiques	12
2 – Les actes des personnes privées	13
II – La typologie des actes administratifs unilatéraux	15
A – Les actes réglementaires et les actes non réglementaires	16
1 – Le critère de la distinction des actes réglementaires et des actes individuels	17
2 – L'intérêt de la distinction des actes réglementaires et des actes individuels	19
a – Les modalités de la publicité	19
b – Les possibilités de contestation de la légalité de l'acte	20
i – La contestation contentieuse par voie d'action	20
ii – La contestation contentieuse par voie d'exception	22
B – Les actes décisifs (ou décisions administratives) et les actes non décisifs	24
1 – Les actes administratifs unilatéraux décisifs ou décisions administratives	25
a – Le critère du caractère décisif d'un acte administratif unilatéral	25
b – Les décisions explicites (ou expresses) et les décisions implicites.	27
i – Les décisions explicites (ou expresses)	27
ii – Les décisions implicites	29
iii – L'intérêt des décisions implicites	31
2 – Les actes non décisifs : mesures d'ordre intérieur ou actes de référence internes	32
a – Les circulaires	32
i – La définition et la typologie des circulaires	32
ii – L'obligation de publier deux types de circulaires	33
b – Les lignes directrices (ex-directives)	34
i – La définition des lignes directrices	34
ii – La légalité et l'application de lignes directrices	36
c – La recevabilité du recours pour excès de pouvoir contre les circulaires et les lignes directrices	37
☐ Références présentes dans ce cours	40
☐ Définitions et arrêts à retenir en vue de l'examen tant oral qu'écrit	42
☐ 20 questions (plausibles) d'examen oral ou écrit	44

Index des définitions

A

Acte administratif individuel	17
Acte administratif réglementaire	17
Acte administratif unilatéral	10

C

Circulaire	32
Circulaire impérative.....	33
Circulaire purement interprétative	33
Circulaire réglementaire	33
Contreseing	27

D

Décision administrative.....	25
Décision explicite (ou expresse)	27
Décision implicite.....	29
Délai de recours.....	21
Calcul	21
Délai franc	21
Dispositif	27

E

Exception d'illégalité.....	22
-----------------------------	----

F

Formule exécutoire.....	27
-------------------------	----

L

Lignes directrices (ex-directive).....	34
--	----

N

Notification.....	19
-------------------	----

O

Ordonnancement juridique.....	25
-------------------------------	----

P

Publication.....	19
------------------	----

S

Signature	27
-----------------	----

V

Visas	27
-------------	----

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

TITRE I – Les modalités de l'action administrative

CHAPITRE I – Les fonctions sociales de l'administration

CHAPITRE II – Les actes administratifs

■ **Question** : Que recouvre l'expression « actes administratifs » ?

○ **Réponse** : L'expression actes administratifs désigne

- aussi bien les actes administratifs unilatéraux (**SECTION I**),
- que les contrats administratifs (**SECTION II**).

► SECTION I – Les actes administratifs unilatéraux



I – L'identification de l'acte administratif unilatéral

■ Affirmer qu'un acte est un acte administratif unilatéral revient à dire deux choses, à énoncer deux qualifications, à savoir

1. que cet acte est unilatéral (**A**)
2. et que cet acte est administratif (**B**).

Sommaire de cette première partie du cours

A – Acte unilatéral et acte plurilatéral	8
B – Acte administratif unilatéral et acte de droit privé	11

A – Acte unilatéral et acte plurilatéral

■ Comment distinguer un acte unilatéral d'un acte plurilatéral (ou contrat) ?

○ Comme le souligne l'adage bien connu, après deux tentatives infructueuses (**1**), la troisième (**2**) sera la bonne.

Sommaire de cette sous-partie I – A

1 – Les critères inopérants	9
2 – Le critère retenu	10

1 – Les critères inopérants

■ **Deux critères** ont été proposés à l'effet de distinguer un acte unilatéral d'un acte plurilatéral (ou contrat) :

- Le critère du nombre d'auteurs
- Le critère du consentement.

■ Il est relativement aisé de démontrer que ces deux critères sont inopérants, c'est-à-dire dépourvus de pertinence.

① **Ce n'est pas le nombre de leurs auteurs qui distingue substantiellement l'acte unilatéral et l'acte plurilatéral (ou contrat).**

■ Bien entendu, un acte qui n'a qu'un seul auteur est nécessairement unilatéral.

Mais un acte qui a plusieurs auteurs n'est pas nécessairement un acte plurilatéral.

En effet, comme l'acte plurilatéral, l'acte unilatéral peut fort bien avoir plusieurs auteurs.

✓ **Exemples d'actes administratifs unilatéraux ayant plusieurs auteurs :**

- un arrêté interministériel (il est pris conjointement par deux ou plusieurs ministres)
- un arrêté pris conjointement par deux maires pour réglementer une rue dont l'axe délimite les territoires de leurs deux communes.

② **Ce n'est pas non plus l'absence de consentement du destinataire qui distingue substantiellement l'acte unilatéral et l'acte plurilatéral (ou contrat).**

■ Certes, beaucoup d'actes administratifs unilatéraux sont pris sans le consentement de leurs destinataires.

Mais il existe un grand nombre d'actes administratifs unilatéraux qui n'ont pu être pris qu'avec le consentement de leurs destinataires.

✓ **Exemple d'acte administratif unilatéral ne pouvant être pris qu'avec le consentement de son destinataire :** la nomination d'un fonctionnaire.

○ Ainsi, l'acte administratif unilatéral n'est-il pas toujours un acte pris sans le consentement de son destinataire.

*

■ On ne peut donc définir l'acte administratif unilatéral

- ni comme un acte pris sans le consentement de son destinataire, sinon on laisserait de côté les actes administratifs unilatéraux pris avec le consentement de leurs destinataires ;
- ni comme un acte pris avec le consentement de son destinataire, sinon on ferait abstraction des actes administratifs unilatéraux pris sans le consentement de leurs destinataires.

■ Logiquement, on ne peut définir l'acte administratif unilatéral que sur la base de ce qui est commun à la fois

- aux actes administratifs unilatéraux pris sans le consentement de leurs destinataires
- et aux actes administratifs unilatéraux pris avec le consentement de leurs destinataires.

○ Évidemment, ce qui vient d'être dit vaut aussi pour le nombre d'auteurs.

**

2 – Le critère retenu

■ Le véritable critère de la distinction « acte unilatéral – acte plurilatéral », c'est la situation juridique du destinataire de l'acte.

○ En effet, un acte a toujours un destinataire : la personne dont il régit le comportement. Cette personne est identifiable ou non.

○ Mais, ce qui compte au regard de la distinction « acte unilatéral – acte plurilatéral », c'est la réponse à la question suivante : Est-ce que le destinataire est aussi, juridiquement, l'auteur de l'acte ?

- Si oui, on est en présence d'un acte plurilatéral, d'un contrat, avec au moins deux parties, deux côtés.
- Sinon, il s'agit d'un acte unilatéral.

► Définition de l'acte administratif unilatéral :

Un **acte administratif unilatéral** est un acte de droit public (non législatif et non juridictionnel) destiné à régir le comportement d'une ou plusieurs personnes qui, tantôt étrangères, tantôt associées à son édicton, n'en sont pas, juridiquement, les auteurs.

■ Cette définition de l'acte administratif unilatéral illustre toute la distance qui sépare le droit du réel.

Dans les faits, nombre d'actes unilatéraux sont négociés par leurs destinataires.

Mais, juridiquement, ceux-ci ne sont pas considérés comme les auteurs de ces actes, qui restent donc, toujours juridiquement, des actes administratifs unilatéraux.

*

□ Il est tentant d'opposer à notre définition de l'acte administratif unilatéral **l'objection suivante** :

○ Étant donné que les actes administratifs unilatéraux pris par une autorité s'appliquent aussi à cette autorité, force est de reconnaître que nous sommes en présence d'un destinataire qui est également auteur de l'acte.

□ **Réponse pratique à l'objection** : Si un acte administratif unilatéral pris par une autorité a pour destinataires 40 000 000 de Français dont cette autorité elle-même, on est en droit de dire deux choses :

- 1. Principe** : 39 999 999 destinataires de l'acte n'en sont pas juridiquement les auteurs ;
- 2. Exception** : 1 destinataire est également auteur de l'acte qu'il peut toujours modifier ou supprimer.

► À ne souligner que l'exception, on en vient à oublier le principe.

□ Notre définition de l'acte administratif unilatéral reflète un principe qui, comme tout principe juridique, peut bien supporter une exception sans faiblir de manière notable.

**

B – Acte administratif unilatéral et acte de droit privé

■ Le droit même de prendre des actes administratifs unilatéraux dénote ce que l'on appelle une **prérogative de puissance publique**¹ (*Nota bene* : il existe d'autres prérogatives de puissance publique).

➞ Par **prérogative de puissance publique**, il convient d'entendre :

- un privilège réservé en principe à l'autorité publique,
- ou, selon Raymond Odent, « une prérogative régalienne »
- ou encore, « un pouvoir d'autorité exorbitant du droit commun et qui s'exerce dans un but d'intérêt général », d'après le commissaire du gouvernement Schmelck dans ses conclusions sur [TC, 8 décembre 1969, S.A.F.E.R. de Bourgogne et Arcival, n° 01929](#).

Sommaire de cette sous-partie I – B

1 – Les actes des personnes publiques	12
2 – Les actes des personnes privées	13

¹ Voir, par exemple, [CE, 30 décembre 2013, Société immobilière d'économie mixte de la ville de Paris \(SIEMP\) et ville de Paris, n° 355556](#) : « Considérant que l'acte par lequel une personne privée chargée d'une mission de service public et ayant reçu délégation à cette fin en matière d'expropriation demande au préfet l'expropriation d'un immeuble pour cause d'utilité publique traduit l'usage de prérogatives de puissance publique et constitue ainsi un acte administratif ; »

1 – Les actes des personnes publiques

■ Pour identifier, parmi les actes unilatéraux des personnes publiques, ceux qui sont des actes administratifs unilatéraux et ceux qui sont des actes de droit privé, il y a lieu de faire application

- à titre principal, d'*un critère organique*
- et, à titre accessoire, d'*un critère fonctionnel*.

► Cette démarche conduit à énoncer un principe et des exceptions.

❑ **En principe, les actes unilatéraux des personnes publiques sont des actes administratifs unilatéraux.**

Pourquoi ? parce que ces actes émanent par définition d'organes publics.

Le principe ainsi énoncé se fonde donc sur *un critère organique*.

❑ **Par exception, certains actes unilatéraux des personnes publiques sont des actes de droit privé.**

Pourquoi ? parce que ces actes sont pris dans le cadre d'activités ou de fonctions spécifiques.

Les exceptions ainsi annoncées se fondent donc sur *un critère fonctionnel*.

○ Lorsque des personnes publiques prennent des actes de droit privé, on dit que les actes en question ne traduisent pas l'exercice (ou la mise en œuvre) d'une **prérogative de puissance publique** (au sens indiqué plus haut, page 11)

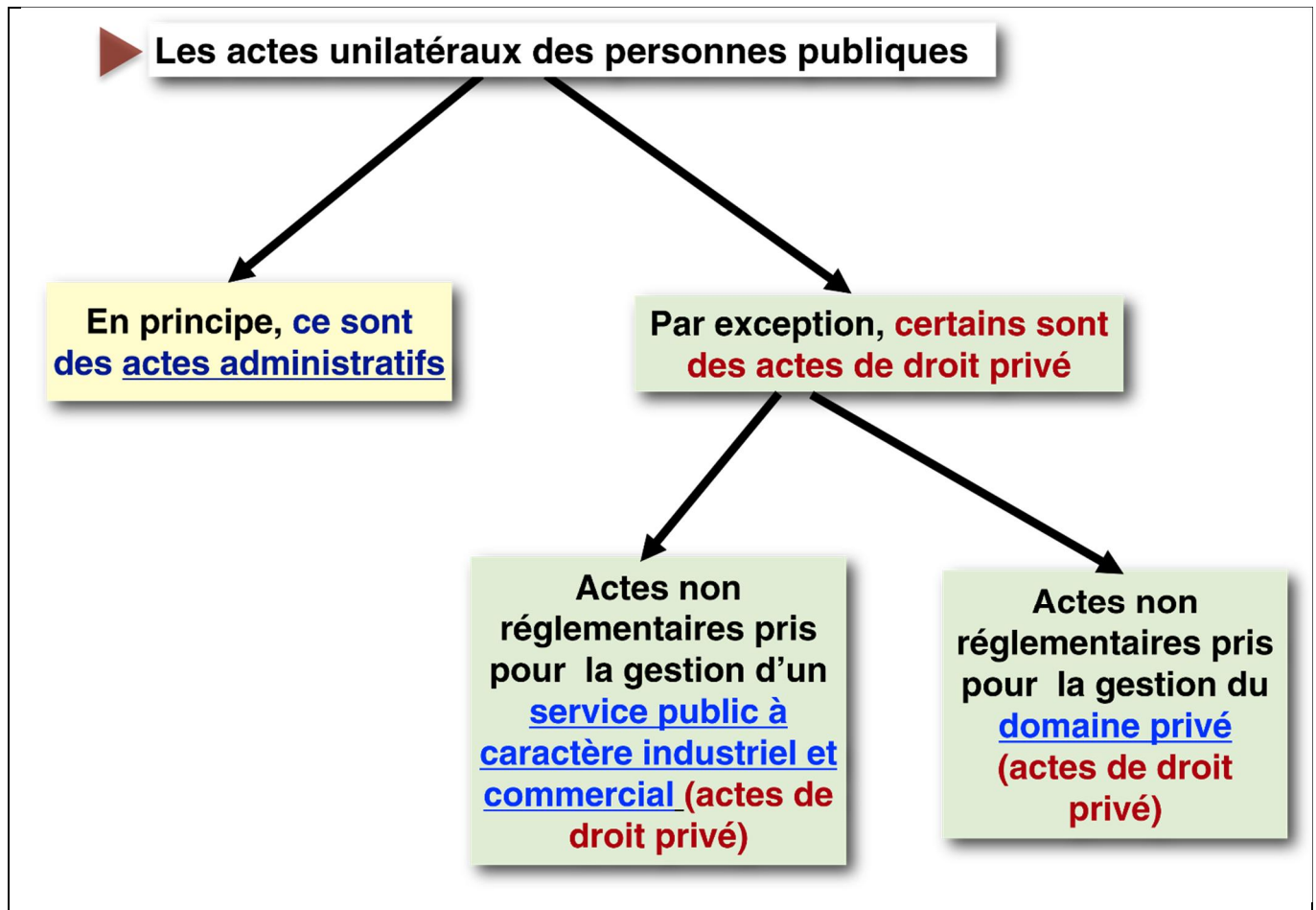
✓ **Exemples d'actes de droit privé pris par des personnes publiques :**

1. Les actes non réglementaires pris pour la gestion du domaine privé (des actes jugés non détachables de la gestion du domaine privé) – CE, 23 juillet 1931, *Dame Grand d'Esnon*, Rec. p. 837 ; [TC, 24 octobre 1994, Duperray et SCI Les Rochettes, n° 02922](#).

Bien entendu, les actes réglementaires pris pour la gestion du domaine privé constituent, en revanche, des actes administratifs unilatéraux ;

2. Les actes non réglementaires pris pour la gestion des services publics à caractère industriel et commercial - CE, 18 déc. 1957, *Commune de Golbey*, Rec. p. 686.

*



**

2 – Les actes des personnes privées

■ Comme précédemment (cf. page 12), pour identifier, parmi les actes unilatéraux des personnes privées, ceux qui sont des actes administratifs unilatéraux et ceux qui sont des actes de droit privé, il y a lieu d'appliquer

- à titre principal, *un critère organique*
- et, à titre accessoire, *un critère fonctionnel*.

► Cette démarche conduit à énoncer un principe et des exceptions.

❑ **En principe, les actes unilatéraux des personnes privées sont des actes de droit privé.**

Pourquoi ? parce que ces actes émanent par définition d'organismes privés.

Le principe ainsi énoncé se fonde donc sur un critère organique.

❑ **Par exception, certains actes unilatéraux des personnes privées sont des actes administratifs unilatéraux.**

Pourquoi ? parce que ces actes sont pris par les personnes privées dans le cadre d'activités ou de fonctions spécifiques.

Les exceptions ainsi annoncées se fondent donc sur *un critère fonctionnel*.

○ Lorsque des personnes privées ont le droit de prendre des actes administratifs unilatéraux, on dit qu'elles sont « dotées de **prérogatives de puissance publique** » ou que leurs actes « manifestent l'exercice de **prérogatives de puissance publique** » (au sens indiqué plus haut, page 11).

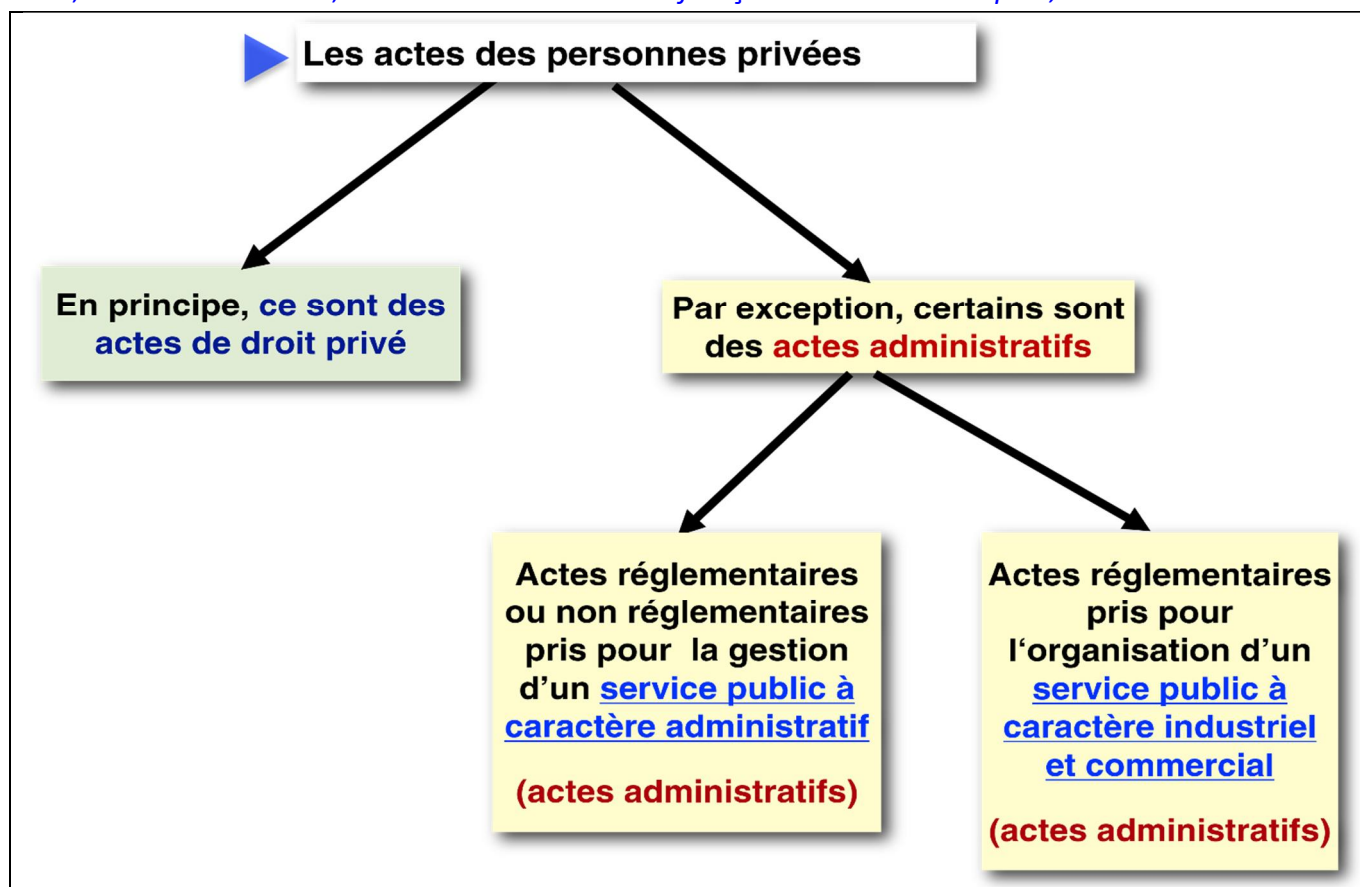
✓ **Exemples d'actes administratifs unilatéraux pris par des personnes privées :**

1. Les actes (**individuels** ou **réglementaires**) pris par un organisme de droit privé relativement à la gestion d'un service public administratif – CE, Sect., 13 janvier 1961, *Magnier* ;
2. Les actes **réglementaires** pris par un organisme de droit privé relativement à l'organisation d'un service public industriel et commercial¹ – TC, 15 janvier 1968, *Compagnie Air France c/ Époux Barbier*, n° 01908.

Ainsi donc, les personnes privées ne peuvent prendre des actes administratifs unilatéraux que si elles ont en charge un service public.

Illustration

Les **fédérations sportives**, personnes morales de droit privé chargées par la loi d'une mission de service public à caractère administratif, peuvent prendre des **actes administratifs** : CE, Sect., 22 novembre 1974, *Fédération des industries françaises d'articles de sport*, n° 89828.



¹ Si ce dernier critère (fonctionnel) a initialement été entendu de manière plutôt large, il a ensuite fait l'objet d'une application plus restrictive.

Seuls revêtent un caractère administratif et, par suite, relèvent de la compétence de la juridiction administrative les actes qui régissent l'organisation du service public. Un acte est réputé se rapporter à l'organisation du service public s'il a une incidence directe sur la manière dont le service public est assuré.

En revanche, sont dépourvus de caractère administratif et ressortissent à la compétence de la juridiction judiciaire les actes qui se rapportent à l'organisation interne de la personne (publique ou privée) en charge du service public – TC, 11 janvier 2016, *Comité d'établissement de l'Unité Clients et Fournisseurs Ile-de-France*, n° C4038.



II – La typologie des actes administratifs unilatéraux

■ **Question** : Quelles sont les **classifications** auxquelles ont donné lieu les actes administratifs unilatéraux ?

○ **Réponse** : Les actes administratifs unilatéraux ont donné lieu à plusieurs classifications :

1. décisions (ou actes décisives) et actes non décisives (décisions et « non décisions ») ;
2. décisions réglementaires et décisions non réglementaires ;
3. décisions explicites (ou expresses) et décisions implicites.

En d'autres termes,

1. tout acte administratif unilatéral est soit un acte administratif décisive (c'est-à-dire une décision administrative) soit un acte administratif non décisive,
2. tout acte administratif décisive (c'est-à-dire toute décision administrative) est soit un acte réglementaire, soit un acte non réglementaire ;
3. tout acte administratif décisive (c'est-à-dire toute décision administrative, qu'elle soit réglementaire ou non) est soit une décision explicite (ou expresse), soit une décision implicite.

Nota bene : Toute décision administrative est un acte administratif unilatéral, mais tout acte administratif unilatéral n'est pas une décision.

■ **Question** : Pourquoi faut-il étudier les différentes classifications auxquelles ont donné lieu les actes administratifs unilatéraux ?

○ **Réponse** : Il est nécessaire d'étudier les différentes classifications auxquelles ont donné lieu les actes administratifs unilatéraux parce que ces classifications entraînent d'importantes conséquences juridiques. Celles-ci seront exposées dans ce cours.

Sommaire de cette seconde partie du cours II

A – Les actes réglementaires et les actes non réglementaires

16

B – Les actes décisives (ou décisions administratives) et les actes non décisives 24

A – Les actes réglementaires et les actes non réglementaires

Sommaire de cette sous-partie II – A

1 – Le critère de la distinction des actes réglementaires et des actes individuels	17
2 – L'intérêt de la distinction des actes réglementaires et des actes individuels	19
a – Les modalités de la publicité	19
b – Les possibilités de recours contentieux	20
i – La contestation contentieuse par voie d'action	20
ii – La contestation contentieuse par voie d'exception	22

1 – Le critère de la distinction des actes réglementaires et des actes individuels

■ Comme la distinction « *acte unilatéral* – *acte plurilatéral* », la distinction « *acte réglementaire* – *acte non réglementaire* » ne repose pas substantiellement sur un critère quantitatif.

À nouveau, il faut prendre en considération le destinataire de l'acte.

■ Ce qui distingue l'acte réglementaire et l'acte individuel, c'est la manière dont ils désignent leurs destinataires.

► Définition de l'acte administratif individuel :

Un **acte administratif individuel** est un acte administratif unilatéral qui a pour destinataires une ou plusieurs personnes qu'il désigne nommément ou nominativement.

*

► Définition de l'acte administratif réglementaire :

Un **acte administratif réglementaire** est un acte administratif unilatéral qui a pour destinataires une ou plusieurs personnes qu'il désigne abstraitement ou qu'il ne désigne pas explicitement.

L'acte réglementaire revêt un caractère général et impersonnel (Ici, *général* ne se rapporte pas au nombre ! Il exprime le caractère abstrait de l'objet de l'acte.)

■ Un acte unilatéral peut être considéré comme **individuel** même s'il a pour destinataires **plusieurs personnes**. Ce qui est pertinent, c'est le fait qu'il les désigne nommément.

■ Un acte unilatéral peut être tenu pour **réglementaire** même s'il a pour destinataire **une seule personne** – par exemple, [décret n° 2011-905 du 29 juillet 2011](#) s'appliquant au Défenseur des droits. Ce qui est pertinent, c'est le fait qu'il ne désigne pas cette personne par son nom, mais, par exemple, par sa qualité.

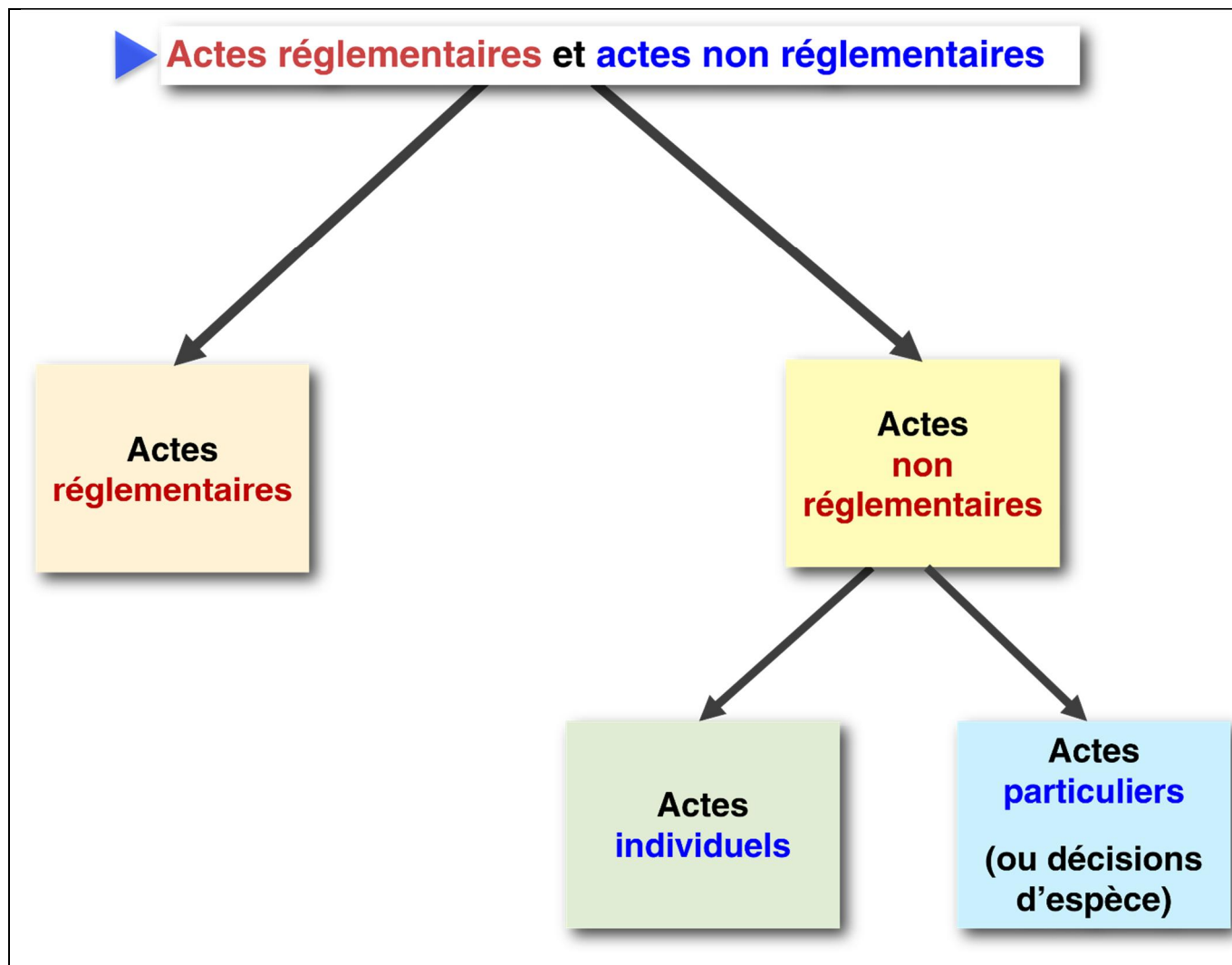
✓ Exemples intéressants d'actes réglementaires

○ Le **refus** de prendre un acte réglementaire constitue un acte réglementaire – [CE, Ass., 8 juin 1973, Richard, n° 84601](#) : « [L]es décisions **refusant** de prendre un décret réglementaire doivent elles-mêmes être regardées comme **de nature réglementaire** [...] »¹

¹ Toutefois, « le refus de prendre un décret n'a pas à être pris par décret » – [CE, 4 février 2005, M. Oscar X, n° 273727](#).

- Les actes qui se rapportent à l'**organisation d'un service public** (qui influent directement sur la manière dont un service public est assuré) ont toujours un caractère réglementaire¹.
- Même solution en ce qui concerne les actes portant **délégation de signature**, lesquels touchent d'ailleurs à l'organisation du service public – Exemple : [CE, 27 juillet 2001, Association de droit allemand « Stiftung Jean Arp und Sophie Taeuber »](#), n° 224032.

*



■ **Question** : Un acte administratif unilatéral a-t-il nécessairement soit un caractère **réglementaire**, soit un caractère **individuel** ?

○ **Réponse** : **Non**. Une troisième catégorie d'actes a été mise au jour : celle des **décisions d'espèce**, appelées encore *actes particuliers* ou *actes spécifiques*.

Ces actes relèvent à la fois du régime de l'acte réglementaire et de celui de l'acte individuel.

Ils se caractérisent par le fait qu'ils se rapportent à une situation, à une opération particulière. Ils appliquent à une espèce particulière une réglementation préétablie.

¹CE, 11 février 2015, *Consorts B*, n° 367884 : « [Considérant] que l'arrêté attaqué, qui déclare vacant un office de greffier de tribunal de commerce et précise les modalités de dépôt des candidatures à la succession, est relatif à l'organisation du service public de la justice et présente ainsi un caractère réglementaire ; »

- ✓ **Exemple** : Les décisions portant reclassement d'une route dans la voirie d'une collectivité territoriale.

CE, 25 septembre 2009, *Commune de Coulomby*, n° 310873 : « Considérant qu'une décision portant reclassement dans la voirie d'une collectivité territoriale, intervenue sur le fondement de l'article L. 123-3 du code de la voirie routière et qui participe de la redéfinition du réseau routier national mentionné à l'article L. 121-1 du même code, **ne constitue pas une décision réglementaire et ne présente pas davantage le caractère d'une décision administrative individuelle** [...] »

**

2 – L'intérêt de la distinction des actes réglementaires et des actes individuels

a – Les modalités de la publicité

■ *Nemo censetur ignorare legem*¹. Cet adage bien connu n'a de sens, en ce qui concerne aussi bien les lois que les actes administratifs, que si les uns et les autres font l'objet d'une publicité adéquate.

❑ La publicité permet de porter l'acte administratif à la connaissance de ses destinataires ainsi que, le cas échéant, des tiers intéressés.

❑ Qui plus est, sauf exceptions, l'entrée en vigueur d'un acte est subordonnée à une publicité adéquate².

❑ Enfin, choisie et mise en œuvre d'une manière régulière, la publicité entraîne le déclenchement, un jour plus tard, du délai de recours contentieux.

■ **Question** : La publicité doit-elle être assurée de la même manière pour les actes réglementaires et pour les actes individuels ?

○ **Réponse** : Non. Le principe est que les actes réglementaires doivent faire l'objet d'une **publication**, tandis que les actes individuels doivent faire l'objet d'une **notification** à leurs destinataires. Précisons que la notification d'un acte individuel doit comporter la mention des délais de recours et des voies de recours contre cet acte individuel.

■ **Question** : Qu'entend-on par *publication* et par *notification* ?

○ **Réponse** : Les définitions de ces deux formes de publicité sont relativement simples.

► Définition de la publication :

La **publication** d'un acte administratif consiste à assurer sa diffusion sur un support accessible, simultanément ou presque, au plus grand nombre : insertion dans un journal, affichage, par exemple.

*

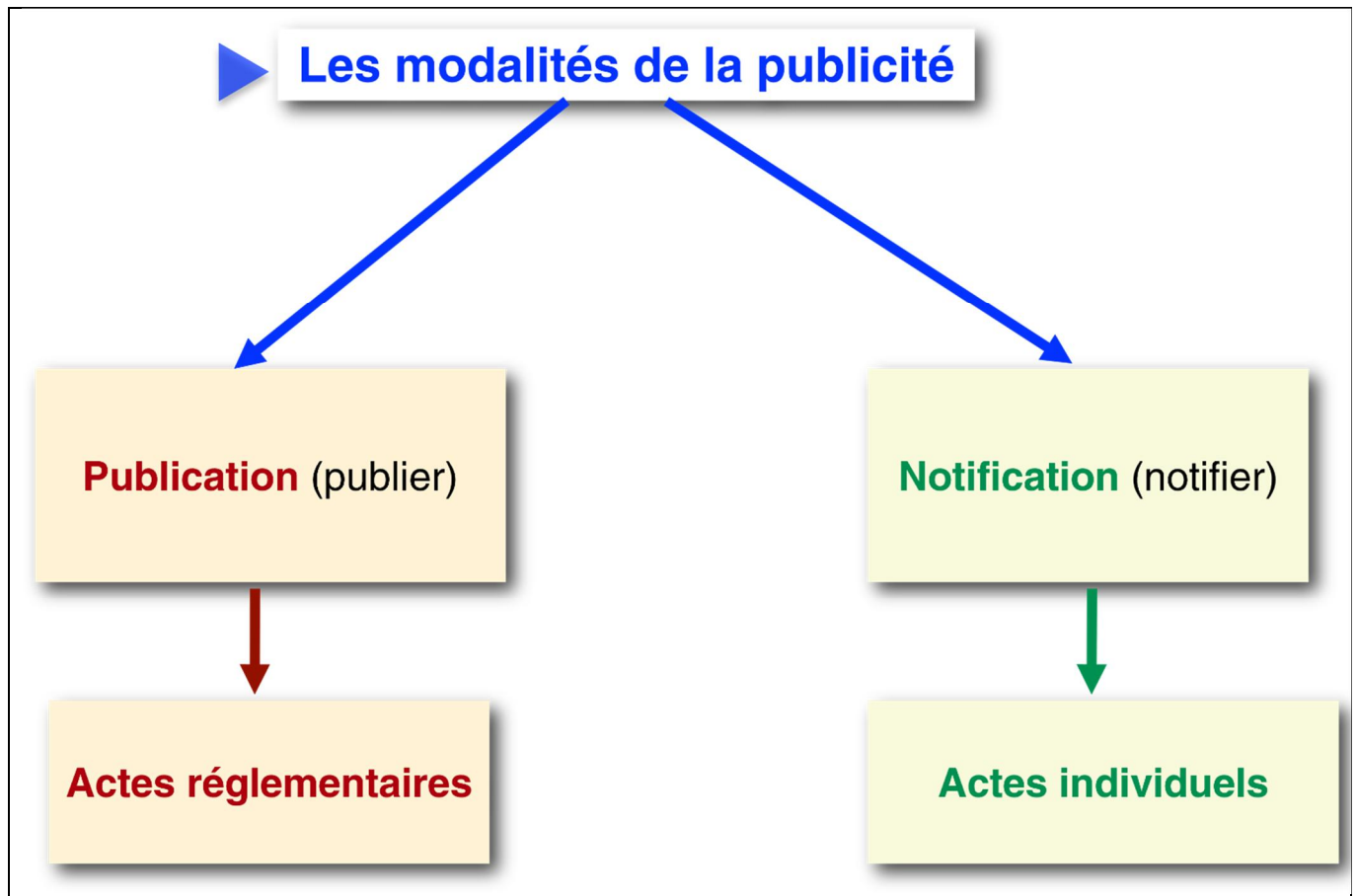
► Définition de la notification :

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

¹ Nul n'est censé ignorer la loi.

² CE, Sect., 12 juillet 1991, *Ministre de la Jeunesse et des sports*, n° 127092.

*



**

b – Les possibilités de contestation de la légalité de l'acte

Devant le juge, il existe deux voies pour contester la légalité d'un acte :

- la voie de l'action
- et la voie de l'exception, qui est en quelque sorte une « session de rattrapage », selon Mme Aurélie Bretonneau du Conseil d'État – [Conclusions sur CE, Ass., 18 mai 2018, Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT, n° 414583](#).

i – La contestation contentieuse par voie d'action

■ On appelle « contestation contentieuse par voie d'action » le recours dirigé directement contre un acte administratif.

Le recours pour excès de pouvoir est l'archétype de la contestation contentieuse par voie d'action, car il tend directement à l'annulation d'un acte administratif.

■ Comme tout recours par voie d'action, le recours pour excès de pouvoir est enfermé dans un certain délai.

Rappelons que c'est la publicité, choisie et mise en œuvre d'une manière régulière, qui entraîne le déclenchement, un jour plus tard, du délai de recours.

■ En principe, un recours pour excès de pouvoir, recours tendant à l'annulation d'un acte administratif unilatéral (réglementaire ou non réglementaire) doit être formé dans les deux mois suivant, selon le cas, la publication ou la notification de cet acte.

- Le **délai de recours contentieux de droit commun**, le délai normal (qui dure **deux mois**) est un **délai franc**. Explications dans les quatre considérations ci-dessous.
- Le délai se calcule de quantième à quantième, quel que soit le nombre de jours que comportent les mois compris dans le délai.
- Si le délai expire normalement un samedi, un dimanche ou un jour férié ou chômé, il est prorogé jusqu'à la fin du premier jour ouvrable suivant¹.
- De plus, on ne compte ni le jour où intervient l'événement (publication ou notification) qui déclenche le délai, ni le jour où le délai cesse de courir.
- On ajoute un jour au jour où se produit l'événement déclenchant le délai (**J + 1**). Le calcul est donc relativement aisé.

✓ Exemple :

Une décision prise le 2 novembre 2022, est notifiée, dans le respect des règles (c'est-à-dire, notamment, avec la mention des délais et voies de recours contre cette décision), à son destinataire, Mme Alpha, le 3 novembre 2022 (**Jour J**).

Le délai de recours contentieux commence à courir le 4 novembre 2022 (**J+1**), à zéro heure – *dies a quo* ou premier jour du délai.

Il expire normalement deux mois plus tard, c'est-à-dire le 3 janvier 2023, à vingt-quatre heures – *dies ad quem* ou dernier jour du délai.

Mais, comme chacun le sait, les bureaux des administrations publiques sont rarement ouverts jusqu'à vingt-quatre heures.

Pour ne pas priver les administrés de quelques heures de délai, on admet que leurs recours contentieux soient recevables le lendemain de ce *dies ad quem*.

Donc, pour être recevable, le recours de Mme Alpha doit être enregistré au plus tard le 4 janvier 2023.

Et si le 4 janvier 2023 est un samedi, un dimanche ou un jour férié, le recours de Mme Alpha sera recevable jusqu'à la fin du premier jour ouvrable suivant.

À retenir : on ajoute un jour au jour où se produit l'événement (en l'espèce, la notification, une des formes de la publicité) déclenchant le délai (**J + 1**).

Passé le délai, le recours est, en principe, tardif, donc irrecevable, et l'intéressé forclos.

La voie de l'action étant fermée par l'expiration du délai, il reste la voie de l'exception (**ii**).

À cet égard, une différence essentielle sépare les actes réglementaires des actes individuels : la durée de l'ouverture de la voie de l'exception.

**

¹ Voir, par exemple, [CE, 11 mai 2001, M. Paul Vaissière, n° 211913](#) : « [...] à l'instar de tout délai de procédure et en l'absence de disposition contraire, [ce délai] a le caractère d'un **délai franc** ; que, **dans les cas où il expire normalement un samedi, un dimanche ou un jour férié ou chômé, il est prorogé jusqu'au premier jour ouvrable suivant** ; [...] »

ii – La contestation contentieuse par voie d’exception

■ La contestation contentieuse par voie d’exception a été qualifiée, on s’en souvient, de « session de rattrapage » par M^{me} Aurélie Bretonneau du Conseil d’État – Cf. page 20. Cette qualification est pertinente comme nous l’allons montrer par un exemple concret.

Mais avant cela, précisons que, techniquement parlant, la contestation contentieuse par voie d’exception de la légalité d’un acte correspond à ce que l’on appelle communément l’**exception d’illégalité**.

► Définition de l’exception d’illégalité :

L’exception d’illégalité, c’est un acte de procédure qui consiste à demander l’annulation d’un acte administratif en contestant la légalité d’un autre acte sur la base duquel ou pour l’application duquel il a été pris.

✓ Exemple :

Le 1^{er} janvier 2021, le Premier ministre prend, naturellement sous forme de décret, un règlement de police **R** limitant à 40 km/h la vitesse autorisée en agglomération.

Ce texte est publié au JO le 5 janvier 2021.

Le 9 mars 2021 (*soit plus de deux mois après sa publication*), l’administré *Alpha* en demande l’annulation au Conseil d’État par le biais d’un recours pour excès de pouvoir.

Ce recours est jugé irrecevable pour tardiveté, forclusion.

En effet, le règlement **R** du 1^{er} janvier 2022 est devenu définitif depuis le 6 mars 2021, dernier jour du délai de recours de deux mois.

Le 4 avril 2022, sur la base de ce règlement **R** du 1^{er} janvier 2021, le préfet de la Haute-Garonne, suspend, par une décision **I**, le permis de conduire de l’administré *Alpha*. Cette décision **I** a pour destinataire nommément désigné l’administré *Alpha* ; il s’agit donc d’un acte individuel.

La décision **I** est notifiée, dans le respect des règles (c’est-à-dire, notamment, avec la mention des délais et voies de recours contre cette décision), à l’administré *Alpha* le 11 avril 2022 (Donc, recours recevable jusqu’au lundi 13 juin 2022 inclus, puisque le 12 juin 2022, normalement dernier jour du délai, est un dimanche !)

Le 11 mai 2022, Alpha demande au tribunal administratif l’annulation de la décision **I**.

Alpha peut invoquer, comme moyen d’annulation de la décision individuelle **I** du 4 avril 2022, l’illégalité du règlement **R** du 1^{er} janvier 2021.

On dit qu’il excipe de l’illégalité du règlement **R** du 1^{er} janvier 2022, ou, mieux qu’il conteste par voie d’exception la légalité du règlement **R** pour obtenir l’annulation de la décision **I**.

*

► Questions de compréhension et réponses

■ **Question** : Finalement, en quoi consiste l’exception d’illégalité ?

➡ **Réponse** : C’est on ne peut plus simple. Supposant que l’autorité administrative ait pris deux décisions A et B. Supposons également que le rapport entre ces deux décisions soit le suivant : la décision B a été prise sur la base de la décision A, ou la décision B a été prise pour assurer l’application de la décision A.

Un requérant Alpha peut demander au juge l'annulation de la décision B en invoquant comme arguments les illégalités qui entachent la décision A. On dit alors que le requérant Alpha excipe de l'illégalité de la décision A pour obtenir l'annulation de la décision B. **C'est cela l'exception d'illégalité.**

■ **Question** : Pour obtenir l'annulation de la décision B, le requérant Alpha peut-il invoquer comme argument toute illégalité entachant la décision A ?

➡ **Réponse** : **Non**. Si l'acte A est un acte réglementaire, il y a deux types d'illégalités que le requérant Alpha ne peut invoquer : le vice de procédure et le vice de forme – [CE, Ass., 18 mai 2018, Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT, n° 414583](#).

■ **Question** : Y a-t-il **un délai** pour soulever une exception d'illégalité ?

➡ **Réponse** : On constate à ce niveau une grande différence entre les actes réglementaires et les actes non réglementaires.

○ L'exception tirée de l'illégalité d'un acte réglementaire peut être présentée à toute époque. On dit qu'elle est perpétuelle.

○ En revanche, l'exception tirée de l'illégalité d'un acte non réglementaire n'est recevable, en principe, que si elle est présentée avant l'expiration du délai de recours contre cet acte non réglementaire.

**

B – Les actes décisaires (ou décisions administratives) et les actes non décisaires

■ *Question : Actes décisaires et actes non décisaires ?*

🔄 *Réponse :* Ces deux expressions sont assez explicites. Elles désignent respectivement

- les actes administratifs unilatéraux qui sont des décisions (*actes décisaires*)
- et les actes administratifs unilatéraux qui ne sont pas des décisions (*actes non décisaires*)

Cette terminologie a été retenue dans le [code des relations entre le public et l'administration](#) (CRPA), code créé par l'[ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015](#).

Sommaire de cette ultime sous-partie II – B

1 – Les actes administratifs unilatéraux décisaires ou décisions administratives	25
a – Le critère du caractère décisaire d'un acte administratif unilatéral	25
b – Les décisions explicites (ou expresses) et les décisions implicites	27
i – Les décisions explicites (ou expresses)	27
ii – Les décisions implicites	29
iii – L'intérêt des décisions implicites	31
2 – Les actes non décisaires : mesures d'ordre intérieur ou actes de référence internes	32
a – Les circulaires	32
i – La définition et la typologie des circulaires	32
ii – L'obligation de publier deux types de circulaires	33
b – Les lignes directrices (ex directives)	34
i – La définition des lignes directrices	34
ii – La légalité et l'application de lignes directrices	36
c – La recevabilité du recours pour excès de pouvoir contre les circulaires et les lignes directrices	37

1 – Les actes administratifs unilatéraux décisifs ou décisions administratives

■ **Question** : Quel rapport y a-t-il entre les actes administratifs unilatéraux et les décisions administratives ?

○ **Réponse** : Toutes les décisions administratives sont des actes administratifs unilatéraux, mais la réciproque n'est pas vraie. Tous les actes administratifs unilatéraux ne sont pas des décisions administratives.

□ Autrement dit, il existe deux types d'actes administratifs unilatéraux

- les actes administratifs unilatéraux qui sont des décisions administratives
- et les actes administratifs unilatéraux qui ne sont pas des décisions administratives.

□ Il y a donc lieu d'indiquer le critère du caractère décisif d'un acte administratif unilatéral.

a – Le critère du caractère décisif d'un acte administratif unilatéral

□ Ce critère est au cœur de la définition de la décision administrative.

► Définition de la décision administrative :

Une **décision administrative** est un acte administratif unilatéral qui affecte l'ordonnement juridique.

*

► Définition de l'ordonnement juridique :

L'**ordonnement juridique**, c'est l'ensemble des règles de droit qui régissent un milieu social et des situations juridiques dont sont titulaires les personnes.

*

► Affecter l'ordonnement juridique, c'est

- soit **modifier** l'ordonnement juridique
- soit **réaffirmer le contenu** de l'ordonnement juridique.

**

*

► Une **décision administrative** est un acte **administratif unilatéral** qui **affecte l'ordonnancement juridique**.

Affecter l'ordonnancement juridique, c'est-à-dire :

1. soit modifier
l'ordonnancement
juridique

1.1 soit créer une
règle nouvelle qui
s'ajoute à
l'ordonnancement
juridique
(l'ordonnancement
juridique compte
alors une règle de
plus)

1.2 soit supprimer
une règle
existante
(l'ordonnancement
juridique compte
alors une règle de
moins)

2. soit réaffirmer le
contenu de
l'ordonnancement
juridique

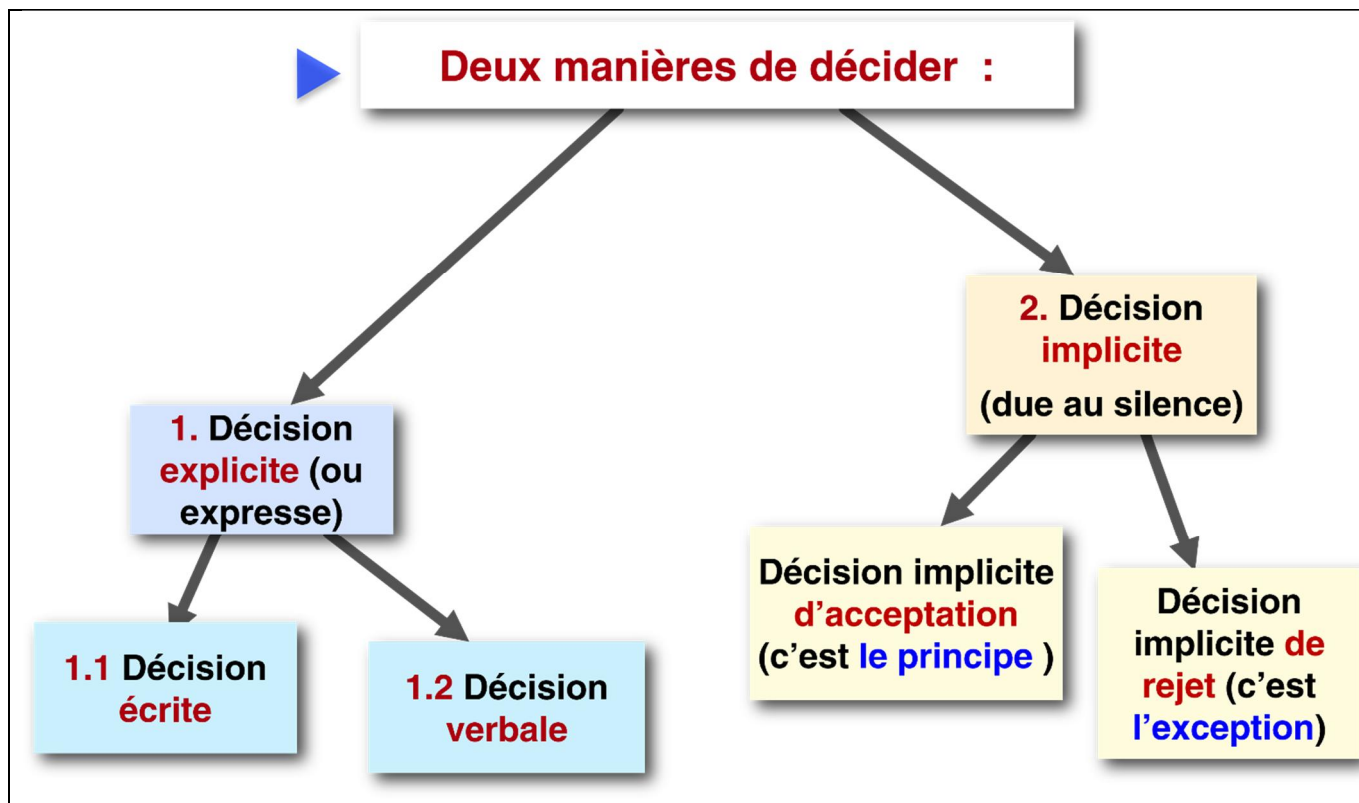
2.1 soit confirmer
une décision
faisant partie de
l'ordonnancement
juridique

2.2 soit rejeter
une demande
d'autorisation

**

b – Les décisions explicites (ou expresses) et les décisions implicites.

■ La distinction décision explicite (ou expresse) - décision repose sur la manière de décider. Il est deux manières, pour une autorité administrative, de décider.



*

i – Les décisions explicites (ou expresses)**► Définition de la décision explicite (ou expresse) :**

Une **décision explicite** (ou expresse) est une décision prise *expressément* (c'est-à-dire en s'exprimant) par l'administration.

■ Formellement, une **décision explicite** (ou expresse), lorsqu'elle est **écrite**, se présente comme un texte comportant **trois parties** :

- 1. les visas** par lesquels l'auteur de la décision fait référence aux motifs de droit (c'est-à-dire les textes sur lesquels il se fonde pour prendre sa décision) et, le cas échéant, aux motifs de fait qui l'ont conduit à prendre sa décision : vu la loi, vu le décret, vu l'*avis*, étant donné tel événement, etc. ;
- 2. le dispositif**, la partie proprement décisionnelle, partie articulée (composée d'articles) ;
- 3. la formule exécutoire** suivie des **signatures** et, éventuellement, des **contresigns**.

*

*

Exemple de décision administrative écrite

Arrêté du 22 février 2022

Le maire,

Visas:
Motifs de
droit

Vu l'article L.2212-2 du code général des collectivités territoriales,

Vu la loi n°95-162 du 11 janvier 1995,

Vu le décret n°43-2009 du 8 juin 2009,

Etant donné

Motifs de
fait

- qu'au cœur de tous les spectacles organisés en ce moment par la société Omerta il y a un numéro de cirque dénommé «Les kamikazes déchaînés»

- qu'il y a eu des morts

- et que donc ce numéro de cirque constitue une menace à l'ordre public,

Dispositif

Arrête :

Article 1^{er}

Tous les spectacles de la société Omerta sont interdits pour toujours...

**

► Questions de compréhension & réponses

■ **Question** : Qu'est-ce qu'un **décret** ?

➡ **Réponse** : « **Décret** », tel est, en principe, le nom donné aux décisions administratives prises par le Premier ministre ou par le Président de la République, et ce, quelle que soit la matière.

■ **Question** : Qu'est-ce qu'un **arrêté** ?

➡ **Réponse** : « **Arrêté** », tel est, en principe, le nom donné aux décisions administratives prises par toutes les autorités administratives autres que le Président de la République et le Premier ministre, et ce quelle que soit la matière.

« **Délibération** » est le nom donné aux décisions administratives prises par les assemblées et autres organismes collégiaux : conseil municipal, départemental ou régional, par exemple.

**

ii – Les décisions implicites

► Définition de la décision implicite :

Une **décision implicite** est une décision qu'un texte normatif déduit du silence gardé, pendant un certain temps, par l'autorité administrative saisie d'une demande.

□ Comment une décision implicite est-elle prise ? 1/2

1. L'administration ne décide pas expressément, elle ne s'exprime pas ;
2. On dit qu'elle « **garde le silence** » ;
3. Mais son **silence** est **interprété** comme une décision ;
4. Une telle décision est appelée « **décision implicite** » ;
5. Une décision implicite **n'existe pas matériellement** ; elle n'existe que juridiquement. Il s'agit d'une fiction instituée par différents textes législatifs ou réglementaires. ;
6. Une décision implicite n'est jamais prise **spontanément** par l'administration ;
7. Une décision implicite intervient toujours **à la suite d'une demande adressée à l'administration par un administré** ;
8. Le silence de l'administration est alors **interprété**
 - soit comme un refus, un rejet de la demande (**décision implicite de rejet**),
 - soit comme une acceptation (**décision implicite d'acceptation**).

*

❑ **Comment une décision implicite est-elle prise ? 2/2**

- 1.** Un citoyen adresse une **demande** à l'administration (par exemple, une demande d'inscription à l'université) ;
- 2.** L'administration n'accepte ni ne rejette **explicitement** cette demande ;
- 3.** Du fait de cette absence de décision explicite sur le sort de la demande, on dit que l'administration **garde le silence** sur la demande ;
- 4.** Au bout d'un certain **délai**, le silence de l'administration est interprété comme une **décision** ;
- 5.** C'est cette décision née du silence sur la demande que l'on appelle une **décision implicite** ;
- 6.** En vertu de l'article L.231-1 du **code des relations entre le public et l'administration** (CRPA, loi du 12 novembre 2013), le silence gardé pendant **deux mois** est interprété **en principe** comme une **acceptation** de la demande : **décision implicite d'acceptation** ;
- 7.** Par **exception**, le silence gardé pendant une durée variant selon les domaines est interprété comme un **rejet** de la demande : **décision implicite de rejet**.

*

■ En définitive, s'agissant des décisions implicites il existe un principe assorti de nombreuses exceptions.

○ **Voici le principe** : « Le silence gardé pendant deux mois par l'administration sur une demande vaut décision d'acceptation. »

C'est ce que d'aucuns appellent la règle du silence vaut acceptation (SVA).

Le délai de 2 mois court à partir de la date de réception de la demande par l'administration compétente.

En principe ici, qui ne dit mot consent : **décision implicite d'acceptation**.

La décision implicite d'acceptation est le principe, la décision implicite de rejet l'exception.

○ **Voici donc deux des nombreuses exceptions**. Par exemple, le silence gardé pendant deux mois par l'administration sur une demande vaut refus (**décision implicite de rejet**) dans les deux cas suivants :

① Lorsque la demande ne tend pas à l'adoption d'une décision présentant le caractère d'une décision individuelle ;

② Lorsque la demande présente un caractère financier sauf, en matière de sécurité sociale.

*

❑ On trouvera la liste des procédures pour lesquelles le silence gardé par l'administration sur une demande vaut accord

- ici : <https://www.service-public.fr/demarches-silence-vaut-accord>
- ou là : https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=11128

**

iii – L'intérêt des décisions implicites

Deux principes se sont succédé :

❑ Le principe appliqué **avant** l'entrée en vigueur de la [loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013](#) : Le silence gardé pendant plus de deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision de **rejet**.

❑ Le principe appliqué **depuis** l'entrée en vigueur de la [loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013](#) : Le silence gardé pendant deux mois par l'administration sur une demande vaut décision d'**acceptation**. Chacun de ces deux principes présente un intérêt spécifique.

① L'intérêt de l'ancien principe « silence vaut **rejet** »

L'ancien principe selon lequel le silence gardé pendant plus de deux mois sur une demande vaut décision implicite de rejet a été énoncé à partir d'un raisonnement simple :

- Le juge administratif ne peut être saisi que d'un recours dirigé contre une décision : c'est la « règle de la décision préalable », vestige de la théorie du ministre-juge ;
- Or, parfois l'administration saisie d'une demande ne prend pas une décision expresse, elle garde le silence ;
- Si on n'interprétait pas ce silence comme une décision, le particulier demandeur ne pourrait pas saisir le juge administratif, et l'administration pourrait méconnaître impunément la légalité.

❑ Un administré peut donc attaquer devant le juge administratif une décision implicite qu'il estime illégale et ce, dans les deux mois de l'intervention de la décision implicite.

② L'intérêt du nouveau principe « silence vaut **acceptation** »

L'intérêt du nouveau principe selon lequel le silence gardé pendant deux mois sur une demande vaut décision implicite d'acceptation, c'est d'obliger l'administration

- à instruire les demandes qui lui sont adressées
- et à prendre une décision expresse dans un délai inférieur à deux mois.

**

2 – Les actes non décisaires : mesures d'ordre intérieur ou actes de référence internes

■ L'appellation d'actes non décisaires désigne, sans surprise, des actes qui ne sont pas considérés comme des décisions au sens juridique du terme – Voir définition plus haut, page 25.

Il s'agit essentiellement des **circulaires** (parfois dénommées instructions ou notes de service) et des **lignes directrices**.

Devant le Conseil d'État, M. Guillaume Odinet observe que la Haute juridiction administrative n'a jamais défini ni la circulaire ni les lignes directrices. Il ajoute :

« Vous ne l'avez pas fait car votre jurisprudence ne s'est jamais montrée formaliste et s'est toujours attachée, au contraire, à identifier les marchandises que recouvrait ce pavillon. » – ODINET (Guillaume), [Conclusions précitées sur CE, Sect., 12 juin 2020, GISTI, n° 418142](#).

L'identification passe par une qualification adéquate.

Circulaires et lignes directrices ont successivement reçu les qualifications suivantes :

- mesures d'ordre intérieur, car elles ont pour destinataires directs les agents de l'administration
- actes de référence puisqu'elles orientent les futures décisions des agents de l'administration.

a – Les circulaires

i – La définition et la typologie des circulaires

► Définition de la circulaire :

Une **circulaire** est un acte de portée générale adressé par un chef de service aux agents placés sous son autorité à l'effet de leur indiquer la manière d'interpréter et d'appliquer les dispositions des lois et règlements ainsi que d'assurer l'organisation et le fonctionnement du service.

■ **Questions** : Quelle est l'origine historique des circulaires ? Pourquoi ont-elles une réputation controversée ?

○ Guillaume Odinet du Conseil d'État répond et explique :

« La circulaire, dont le nom dérive de la lettre circulaire ainsi qualifiée de par sa vocation à "**faire le tour du royaume**" est, en vérité, presque aussi vieille que l'administration.

"Idole du commis ministériel", "effroi du commis départemental", elle a anciennement et durablement eu mauvaise presse, tant en raison de sa capacité à proliférer que par son caractère de "littérature grise", para-normative, de l'administration, manifestant "un recul de la règle de droit vers le précaire et le confidentiel" – l'étude annuelle de 2006 parlait d'un "**droit souterrain, clandestin, inaccessible, asymétrique**" » – [Conclusions sur CE, Sect., 12 juin 2020, GISTI, n° 418142](#).

Toutefois, une autre vision de la circulaire existe :

« La circulaire n'en demeure pas moins **un instrument indispensable de l'administration** – au sens organique comme au sens fonctionnel du terme – car elle permet le pilotage rapide et unifié de services administratifs nombreux et répartis sur le territoire. » – Guillaume Odinet, [conclusions précitées sur CE, Sect., 12 juin 2020, GISTI, n° 418142](#).

*

❑ Les circulaires font l'objet de plusieurs classifications dont celles-ci :

- circulaires réglementaires et circulaires purement interprétatives ;
- circulaires impératives et circulaires non impératives

*

► **Définition de la circulaire réglementaire :**

Une circulaire est revêt un **caractère réglementaire** lorsqu'elle fixe une règle nouvelle absente des dispositions des lois et règlements.

*

► **Définition de la circulaire purement interprétative :**

Une circulaire revêt un **caractère purement interprétatif** lorsqu'elle se borne à indiquer le sens des dispositions des lois et règlements.

*

► **Définition de la circulaire impérative :**

Une circulaire revêt un **caractère impératif** lorsqu'en raison des termes employés par son auteur ses destinataires sont tenus d'appliquer ses dispositions.

**

ii – L'obligation de publier deux types de circulaires

■ **Question :** Toutes les circulaires doivent-elles être publiées ?

○ **Réponse :** Non.

Aux termes de l'[article L. 312-2](#) du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), l'autorité administrative a l'obligation de publier ses circulaires qui comportent

① soit **une interprétation du droit positif** (lois et règlements),

② soit **une description des procédures administratives**.

La publication doit se faire selon des modalités fixées par décret, c'est-à-dire sur des supports précis : bulletins officiels, sites Web déterminés.

■ **Question :** Que se passe-t-il si l'autorité administrative ne procède pas à la publication adéquate des deux types de circulaires qu'elle a l'obligation de publier ?

○ **Réponse :** Le **défaut de publication** tout comme la **publication inadéquate** de ces deux types de circulaires entraînent **deux conséquences** :

① Ces circulaires ne sont pas applicables, et leurs auteurs ne peuvent s'en prévaloir à l'égard des administrés ;

② Ces circulaires sont réputées abrogées dans un délai de quatre mois à compter de leur signature.

■ **Question :** Que se passe-t-il si l'autorité administrative procède effectivement à la publication adéquate des deux types de circulaires qu'elle a l'obligation de publier ?

○ **Réponse :** Aux termes des [articles L. 312-3](#) et [R312-7](#) du CRPA, la **publication** de ces deux types de circulaires entraîne **deux conséquences** :

① Ces deux types de circulaires deviennent **invocables** par l'administration, et donc **opposables** aux administrés. Autrement dit, l'administration pourra les appliquer aux administrés ;

② Ces deux types de circulaires deviennent **invocables** par les administrés, et donc **opposables** à l'administration. En effet, toute personne pourra se prévaloir de ces deux types de circulaires vis-à-vis de l'administration. Notamment, toute personne aura le droit de se prévaloir, vis-à-vis de l'administration, de l'interprétation d'une règle, même erronée, opérée par ces deux types de circulaires.

**

b – Les lignes directrices (ex-directives)

i – La définition des lignes directrices

- [CE, Sect., 11 décembre 1970, *Crédit de Foncier de France c/ Delle Gaupillat et Dame Ader*, n° 78880](#)
- [CE, Sect., 4 février 2015, *Ministre de l'Intérieur c. Cortes Ortiz*, n° 383267](#)

► **Définition des lignes directrices :**

On appelle « **lignes directrices** » un acte de portée générale par lequel une autorité disposant d'un pouvoir d'appréciation, en général dans un domaine où elle reçoit des demandes de décisions, se fixe à elle-même ou indique à ses subordonnés une ligne de conduite dans l'exercice de ce pouvoir.

■ **Question :** Quels sont l'objet et le but des lignes directrices ?

○ **Réponse synthétique :**

- **L'objet des lignes directrices** : définir les orientations générales en vue de l'adoption de décisions individuelles, l'attitude à suivre en principe ainsi que les critères à mettre en œuvre normalement ;
- **Le but des lignes directrices** : assurer une harmonisation des pratiques administratives et garantir le respect du principe d'égalité.

○ **Réponse analytique :** Voici une **explication générique** et **deux illustrations**.

*

Objet et but des lignes directrices : Explication générique

1. Dans une matière donnée, la loi ou le règlement attribuent à l'administration un pouvoir de décision à l'égard des administrés.

✓ **Exemple** : le pouvoir d'accorder ou de refuser des autorisations.

2. En même temps, ni la loi, ni le règlement n'imposent de **critères précis** à l'administration ; ils lui laissent **une marge certaine d'appréciation**, de liberté, dans l'exercice de ce pouvoir.

On dit alors que l'administration dispose d'un **pouvoir discrétionnaire**.

3. Cette liberté d'appréciation risque d'engendrer de l'**incertitude** chez les administrés, de la cacophonie dans les services administratifs et, en définitive, des discriminations inadmissibles dans le traitement des demandes.

4. L'administration adopte donc et publie des « **lignes directrices** » (ex-directives), c'est-à-dire un document dans lequel elle porte à la connaissance de tous les intéressés **les critères** qu'elle entend mettre en œuvre dans l'exercice de son pouvoir de décision.

L'administration fixe ainsi « des orientations générales en vue de l'exercice de son pouvoir ».

*

Objet et but des lignes directrices : ILLUSTRATION N° 1

La loi donne compétence au maire pour accorder ou refuser aux commerçants qui en font la demande l'autorisation d'occuper un emplacement de vente sur la place du Capitole.

Toutefois, la loi n'indique pas **les critères** auxquels le maire doit se référer pour accorder ou refuser une telle autorisation.

Le maire adopte un acte dénommé « **lignes directrices** ».

Objet de ces « lignes directrices » : la fixation des critères auxquels les fonctionnaires municipaux de Toulouse doivent se référer pour accorder ou refuser l'autorisation d'occuper un emplacement de vente sur la place du Capitole.

Buts poursuivis par l'auteur de ces « lignes directrices » :

- Assurer l'égalité de traitement des demandes d'autorisation ;
- Mettre les demandeurs à l'abri de l'incertitude ;
- Harmoniser le travail des fonctionnaires municipaux de Toulouse.

*

*

Objet et but des lignes directrices : ILLUSTRATION N° 2

Les arrêtés d'examen donnent compétence à vos enseignants pour noter vos copies d'examen de 0 à 20 (en principe).

Toutefois, les arrêtés d'examen n'indiquent pas **les critères** précis auxquels vos enseignants doivent se référer pour noter vos copies d'examen de 0 à 20.

Votre professeur X adopte un acte dénommé « **grille de notation** ». Il s'agit de « **lignes directrices** ».

Objet de ces « lignes directrices » : fixation des critères précis auxquels les correcteurs doivent se référer pour noter vos copies d'examen de 0 à 20.

Buts poursuivis par l'auteur de ces « lignes directrices » :

- Assurer l'égalité de traitement des copies, donc des candidats ;
- Mettre les candidats à l'abri de l'incertitude ;
- Harmoniser le travail des différents correcteurs.

**

ii – La légalité et l'application de lignes directrices**Conditions de la légalité de lignes directrices :**

1. Des lignes directrices ne doivent pas méconnaître les buts visés par la réglementation qu'elles aident à faire appliquer.
 2. Elles ne doivent pas violer des principes supérieurs en vigueur.
 3. Enfin, elles ne peuvent lier le pouvoir d'appréciation de l'autorité chargée, en les appliquant, de prendre les décisions individuelles.
Autrement dit, des lignes directrices ne doivent pas revêtir un caractère impératif qui obligerait l'administration à les appliquer sans exception.
- ☐ Si elles satisfont à ces trois conditions, des lignes directrices sont
- **opposables** aux administrés, donc **invocables** par l'administration,
 - **invocables** par les administrés, donc **opposables** à l'administration.

*

Application ou non-application de lignes directrices

1. **En principe**, l'administration est tenue d'appliquer, aux demandes qui lui sont adressées par les citoyens, les lignes directrices édictées à cet effet.

2. Toutefois, elle ne doit pas appliquer ces lignes directrices à une demande lorsque l'un des trois cas suivants se présente :

- a. la situation de l'administré demandeur est suffisamment particulière (elle est différente de la grande masse des situations et demandes pour lesquelles les lignes directrices ont été adoptées) ;
- b. un texte normatif ou un principe fait obstacle à l'application des lignes directrices ;
- c. un motif d'intérêt général s'oppose à l'application des lignes directrices à une situation ou à une demande donnée.

**

c – La recevabilité du recours pour excès de pouvoir contre les circulaires et les lignes directrices

■ En ce qui concerne la recevabilité du recours pour excès de pouvoir contre les circulaires et les lignes directrices, le Conseil d'État a adopté, durant les vingt dernières années, deux solutions dont la seconde amplifie ce qui était sous-jacent à la première.

① Ancienne solution qui ne concernait que les circulaires :

► **CE, Sect., 18 décembre 2002, Mme Duvignères, n° 233618**

❑ Un recours pour excès de pouvoir exercé contre une **circulaire impérative** (ou contre les dispositions impératives à caractère général d'une circulaire) est **recevable** (si les autres conditions de recevabilité sont remplies : délai, etc.) ;

○ En revanche, un recours pour excès de pouvoir formé contre une **circulaire non impérative** (ou seulement contre les dispositions non impératives d'une circulaire) est **irrecevable** – Voir FOMBEUR (Pascale), *Conclusions sur CE, Sect., 18 décembre 2002, Mme Duvignères, n° 233618*.

② Solution actuelle qui concerne aussi bien les circulaires que les lignes directrices

► **CE, Sect., 12 juin 2020, GISTI, n° 418142**

❑ Un recours pour excès de pouvoir exercé contre un acte de référence interne est **recevable à une condition** :

○ Que cet acte de référence interne soit « **susceptible d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés de l'appliquer** ».

○ **Remplissent cette condition, notamment** :

- les circulaires impératives
- et toutes les lignes directrices.

❑ Est donc **recevable** un recours pour excès de pouvoir exercé

- contre une circulaire impérative (mais pas contre les circulaires sans effets notables)
- ou contre des lignes directrices – Voir ODINET (Guillaume), *Conclusions sur CE, Sect., 12 juin 2020, GISTI, n° 418142*.

► Questions de compréhension et réponses

■ **Question** : Il importe de souligner la différence entre les deux affirmations suivantes :

☐ Un recours pour excès de pouvoir exercé contre une circulaire **C** ou des lignes directrices **L** est **recevable** ou **irrecevable** ;

☐ Un recours pour excès de pouvoir exercé contre une circulaire **C** ou des lignes directrices **L** est **bien fondé** ou **mal fondé**.

➡ **Réponse** : Dire que l'on forme un recours pour excès de pouvoir contre un acte **X**, cela revient à dire que l'on demande au juge d'annuler cet acte **X** parce qu'on l'estime illégal. C'est la définition même du recours pour excès de pouvoir que nous venons de rappeler.

☐ Une fois en présence du recours pour excès de pouvoir que vous avez formé contre l'acte **X**, le juge se pose, dans l'ordre, deux questions :

1. votre recours est-il recevable ?

2. votre recours est-il bien fondé ?

○ La première question peut recevoir l'une des deux réponses suivantes :

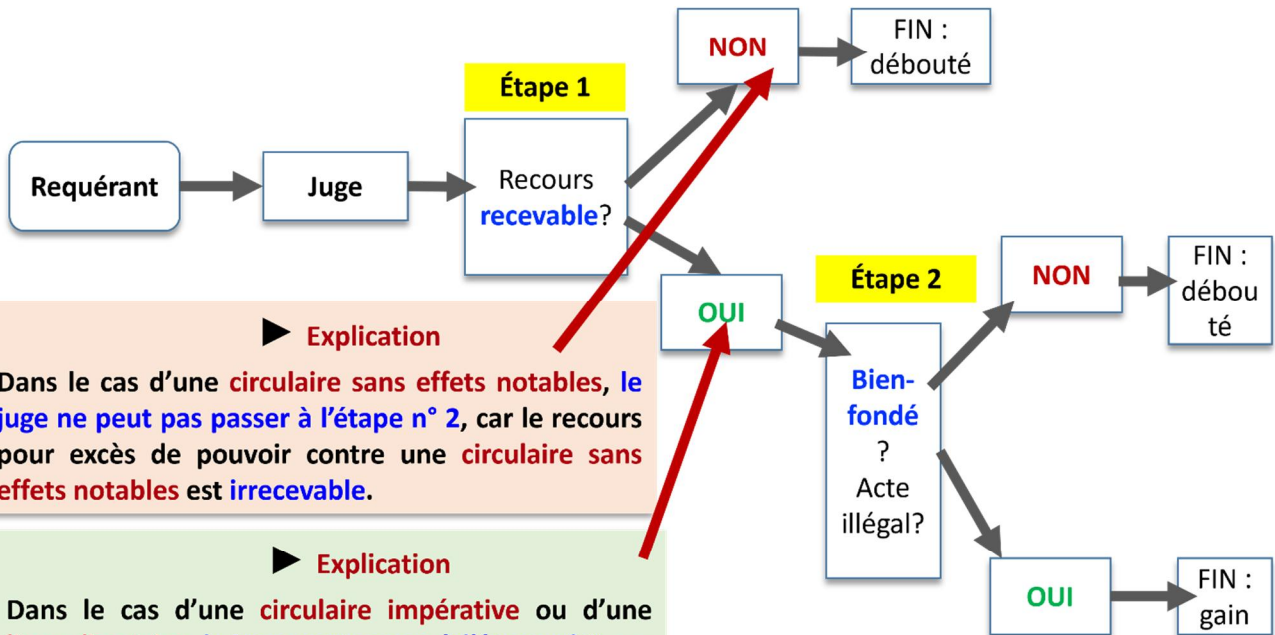
1. Votre recours est irrecevable. Dans ce cas, moi, juge, je ne me poserai pas la seconde question, la procédure est terminée et vous êtes débouté ;

2. Votre recours est recevable. Moi, juge, je suis alors en droit de me poser la seconde question, celle du bien-fondé de votre recours : est-ce que l'acte **X** est illégal et doit être annulé comme vous l'affirmez ?

○ La seconde question, celle du bien-fondé du recours, correspond à la question de la légalité de l'acte **X** ; elle diffère, on l'a vu, de la question de la recevabilité du recours.

► Voir schéma, page suivante.

Recours contre une **circulaire impérative**, des **lignes directrices** ou une **circulaire sans effets notables** ?



► **Explication**

Dans le cas d'une **circulaire sans effets notables**, le **juge ne peut pas passer à l'étape n° 2**, car le recours pour excès de pouvoir contre une **circulaire sans effets notables** est **irrecevable**.

► **Explication**

Dans le cas d'une **circulaire impérative** ou d'une **ligne directrice**, le **juge peut passer à l'étape n° 2**, car le recours pour excès de pouvoir contre une **circulaire impérative** ou une **ligne directrice** est **recevable**.

❑ Références présentes dans ce cours

BRETONNEAU (Aurélien), Conclusions sur CE, Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT*, n° 414583. | ▴ Disponible ici : <https://tinyurl.com/2mss8zd5>.

CE, 11 mai 2001 *M. Paul Vaissière*, n° 211913. | ▴ Disponible ici : <https://tinyurl.com/4dmd679p>.

CE, 27 juillet 2001 *Association de droit allemand « Stiftung Jean Arp und Sophie Taeuber »*, n° 224032. | ▴ Disponible ici : <https://tinyurl.com/35buwdah>.

CE, 4 février 2005 *M. Oscar X*, n° 273727. | ▴ Disponible ici : <https://tinyurl.com/yv46tdky>.

CE, 25 septembre 2009 *Commune de Coulomby*, n° 310873. | ▴ Disponible ici : <https://tinyurl.com/243cwaae>.

CE, 30 décembre 2013 *Société immobilière d'économie mixte de la ville de Paris (SIEMP) et ville de Paris*, n° 355556. | ▴ Disponible ici : <https://tinyurl.com/58u9y22y>.

CE, 11 février 2015 *Consorts B*, n° 367884. | ▴ Disponible ici : <https://tinyurl.com/2uhw7e3d>.

CE, Ass., 8 juin 1973 *Richard*, n° 84601. | ▴ Disponible ici : <https://tinyurl.com/9w8hk4bs>.

CE, Ass., 18 mai 2018 *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT*, n° 414583. | ▴ Disponible ici : <https://tinyurl.com/334u8mnn>.

CE, Sect., 13 janvier 1961 *Magnier*. | ▴ Disponible ici : <https://tinyurl.com/ypyff96e>.

CE, Sect., 11 décembre 1970 *Crédit Foncier de France c/ Delle Gaupillat et Dame Ader*, n° 78880. | ▴ Disponible ici : <https://tinyurl.com/22adz6et>.

CE, Sect., 22 novembre 1974 *Fédération des industries françaises d'articles de sport*, n° 89828. | ▴ Disponible ici : <https://tinyurl.com/ys2sc3mb>.

CE, Sect., 12 juillet 1991 *Ministre de la jeunesse et des sports*, n° 127092. | ▴ Disponible ici : <https://tinyurl.com/5bcwcuce>.

CE, Sect., 18 décembre 2002 *Mme Duvignères*, n° 233618. | ▴ Disponible ici : <https://tinyurl.com/yjy2trer>.

CE, Sect., 4 février 2015 *Ministre de l'Intérieur c. Cortes Ortiz*, n° 383267. | ▴ Disponible ici : <https://tinyurl.com/ycxewfdf>.

CE, Sect., 12 juin 2020 *GISTI*, n° 418142. | ▴ Disponible ici : <https://tinyurl.com/33wajyy9>.

Code des relations entre le public et l'administration. | ▴ Disponible ici : <https://tinyurl.com/yyyc5fr5>.

Décret n° 2011-905 du 29 juillet 2011 *relatif à l'organisation et au fonctionnement des services du Défenseur des droits*. | ▴ Disponible ici : <https://tinyurl.com/5xjz7x27>.

FOMBEUR (Pascale), Conclusions sur CE, Sect., 18 décembre 2002, Mme Duvignères, n° 233618. | ▴ Disponible ici : <https://tinyurl.com/45ecynf5>.

Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 *habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens*. | ▴ Disponible ici : <https://tinyurl.com/3bm42dj7>.

ODINET (Guillaume), Conclusions sur CE, Sect., 12 juin 2020, GISTI, n° 418142. | ▴ Disponible ici : <https://tinyurl.com/mpr4rx4j>.

Ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 *relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration*. | ▴ Disponible ici : <https://tinyurl.com/y84fautz>.

TC, 15 janvier 1968 *Compagnie Air France c/ Époux Barbier*, n° 01908. | ▴ Disponible ici : <https://tinyurl.com/dfe86v6y>.

TC, 8 décembre 1969 *S.A.F.E.R. de Bourgogne et Arcival*, n° 01929. | ▴ Disponible ici : <https://tinyurl.com/5f729cme>.

TC, 24 octobre 1994 *Duperray et SCI Les Rochettes*, n° 02922. | ▴ Disponible ici : <https://tinyurl.com/ycky2h8d>.

TC, 11 janvier 2016 *Comité d'établissement de l'Unité Clients et Fournisseurs Ile-de-France*, n° C4038. | ▴ Disponible ici : <https://tinyurl.com/mr48ntj4>.

► Épreuves écrite et orale d'examen

❑ Définitions à retenir

Définitions	Pages
Acte administratif unilatéral	Page 10
Acte individuel	p. 17
Acte réglementaire	p. 17
Décision administrative	p. 25
Ordonnancement juridique	p. 25
Décision explicite ou expresse	p. 27
Décision implicite	p. 29
Circulaire	p. 32
Circulaire impérative	p. 33
Lignes directrices	p. 34

❑ Arrêts à retenir

Arrêts	Pages
CE, Sect., 13 janvier 1961, <i>Magnier</i>	Page 14
TC, 15 janvier 1968, <i>Compagnie Air France c/ Époux Barbier</i>	p. 14
<i>Soit</i> CE, Sect., 18 décembre 2002, <i>Mme Duvignères</i>	p. 37
<i>Soit</i> CE, Sect., 12 juin 2020, <i>GISTI</i>	p. 37
CE, Sect., 11 décembre 1970, <i>Crédit de Foncier de France</i>	p. 34
CE, Sect., 4 février 2015, <i>Ministre de l'Intérieur c. Cortes Ortiz</i>	p. 34

Actes administratifs unilatéraux

❑ 20 questions (plausibles) d'examen tant oral qu'écrit

Solutions :

Ces 20 questions et les **bonnes réponses correspondantes** sont aussi en ligne, sous forme d'exercices interactifs, sur mon site Web, *Lex publica*, aux adresses complémentaires suivantes :

1. https://lex-data.fr/exercices/dadmgen/aau_dag_quiz_2023-2024/story_html5.html
2. <https://www.lex-publica.com/inside/quiz/dadmgen/>

① Les critères permettant de reconnaître qu'un acte unilatéral est administratif sont-ils les mêmes que ceux qui aident à savoir si un contrat est administratif ?

- ☐ OUI, car un acte administratif est... un acte administratif.
- ☐ NON, les critères ne sont pas les mêmes.

② Indiquez les affirmations exactes :

- ☐ Un acte qui n'a qu'un seul auteur est nécessairement unilatéral.
- ☐ Un acte qui a plusieurs auteurs peut être un acte unilatéral.
- ☐ Un acte unilatéral peut être un acte pris sans le consentement de son destinataire.
- ☐ Un acte unilatéral peut être un acte pris avec le consentement de son destinataire.

③ Dans quels cas une personne privée peut-elle prendre des actes administratifs unilatéraux ?

- ☐ Uniquement si elle gère un service public à caractère administratif.
- ☐ Uniquement si elle gère un service public à caractère industriel et commercial.
- ☐ Dans le cas où elle gère un service public, que celui-ci soit à caractère administratif ou à caractère industriel et commercial.
- ☐ Dans le cas où elle est dotée de prérogatives de puissance publique.

4 Une personne publique peut-elle prendre des actes de droit privé ?

- ☐ OUI.
☐ NON.

5 Indiquez les affirmations exactes :

- ☐ Un acte qui n'a qu'un seul destinataire est nécessairement un acte individuel.
☐ Un acte qui a plusieurs destinataires est nécessairement un acte réglementaire.
☐ Un acte administratif individuel désigne nommément (ou nominativement) ses destinataires.
☐ Un acte administratif réglementaire désigne abstraitement ses destinataires ou ne les désigne pas explicitement.

6 Tous les actes administratifs unilatéraux sont-ils des décisions administratives ?

- ☐ OUI.
☐ NON.

7 Toutes les décisions administratives sont-elles des actes administratifs unilatéraux ?

- ☐ OUI.
☐ NON.

8 Toutes les décisions administratives sont-elles des actes réglementaires ?

- ☐ OUI.
☐ NON.

9 Une décision administrative a été signée le 2 septembre 2023.

Jusqu'à quelle date le délai de recours contre cette décision va-t-elle courir ?

- ☐ Jusqu'au 3 novembre 2023.
☐ Jusqu'au 4 novembre 2023.
☐ Pour répondre à cette question, nous avons besoin d'une information capitale, qui, en l'espèce, ne nous est pas donnée.

10 Toutes les décisions administratives (réglementaires ou non réglementaires) sont-elles forcément soit des décisions explicites, soit des décisions implicites ?

- ☐ OUI.
☐ NON.

11 Peut-on publier ou notifier directement une décision implicite ?

- ☐ OUI.
☐ NON.

12 L'autorité administrative peut-elle prendre spontanément une décision implicite d'acceptation ou de rejet ?

- ☐ OUI.
☐ NON.

13 Valeur du silence gardé par l'administration sur une demande.

Indiquer mes propositions correctes.

- ☐ En principe, le silence gardé pendant deux mois par l'administration sur une demande vaut décision d'acceptation.
- ☐ Dans quelques cas, le silence gardé pendant deux mois par l'administration sur une demande vaut décision de rejet.
- ☐ Dans certains cas, le silence gardé pendant une durée inférieure ou supérieure à deux mois par l'administration sur une demande vaut décision d'acceptation.
- ☐ Il est des cas où le silence gardé pendant une durée inférieure ou supérieure à deux mois par l'administration sur une demande vaut décision de rejet.

14 Le 4 septembre 2023, une jeune bachelière demande à s'inscrire en 1^e année à l'université. À partir de quelle date pourra-t-elle considérer qu'une décision implicite est intervenue relativement à sa demande ?

- ☐ À partir du 5 novembre 2023.
☐ À partir du 4 novembre 2023.

15 Le 4 septembre 2023, un ancien gendarme demande au ministre l'autorisation d'exercer l'activité d'agent de recherche privé.

À partir de quelle date pourra-t-il considérer qu'une décision implicite est intervenue relativement à sa demande ?

- ☐ À partir du 5 novembre 2023.
☐ À partir du 4 novembre 2023.
☐ Je ne sais pas encore. Je dois d'abord consulter la liste dont le professeur nous a parlé. Cette liste complète est disponible sur service-public.fr.

16 Indiquer les actes dont on peut valablement demander l'annulation au juge administratif.

Autrement dit, indiquer les actes contre lesquels un recours pour excès est recevable.

- ☐ Toutes les circulaires.
- ☐ Les circulaires impératives.
- ☐ Toutes les lignes directrices.
- ☐ Les lignes directrices « susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés de les appliquer ».
- ☐ Les circulaires « susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés de les appliquer ».
- ☐ Les circulaires non impératives.

17 Vous lisez dans un arrêt : « La décision du maire est entachée d'excès de pouvoir ».

Indiquer les synonymes de cette formule.

- ☐ « Le maire a utilisé trop de pouvoirs. »
- ☐ « La décision du maire est excessive. »
- ☐ « La décision du maire du maire est illégale. »

18 « Mlle Martin a attaqué la décision du maire devant le tribunal administratif. »

Indiquer les synonymes de cette formule.

- ☐ « Mlle Martin a demandé au tribunal administratif d'annuler la décision du maire. »
- ☐ « Mlle Martin a formé un recours pour excès de pouvoir contre la décision du maire devant le tribunal administratif. »
- ☐ « Mlle Martin a déféré la décision du maire à la censure du tribunal administratif. »

19 Qu'est-ce que le recours pour excès de pouvoir ?

- ☐ C'est le fait de demander des pouvoirs au juge administratif.
- ☐ C'est le fait de demander au juge administratif d'annuler un acte administratif que l'on estime illégal.
- ☐ C'est le fait de dire au juge administratif qu'une autorité administrative a abusé de ses pouvoirs.

20 Vous lisez ceci : « Cet acte X peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. »

Indiquer les synonymes de cette formule.

- ☐ « On peut demander au juge administratif d'annuler cet acte X. »
- ☐ « Un recours pour excès de pouvoir formé contre cet acte X est recevable. »
- ☐ « On peut former un recours pour excès de pouvoir contre cet acte X. »
- ☐ « Le juge acceptera d'examiner le bien-fondé d'un recours pour excès de pouvoir formé contre cet acte X. »

*

Solutions :

Ces 20 questions et les **bonnes réponses correspondantes** sont en ligne, sous forme d'exercices interactifs, sur mon site Web, *Lex publica*, aux adresses complémentaires suivantes :

1. https://lex-data.fr/exercices/dadmgen/aau_dag_quiz_2023-2024/story_html5.html
2. <https://www.lex-publica.com/inside/quiz/dadmgen/>

*Vous avez de bonnes cartes en main.
À vous de jouer, et de réussir..*

*** / ***
