

LICENCE 2 — 1^{er} semestre

DROIT ADMINISTRATIF GENERAL.

**SEANCE 8. LE REGIME DES ACTES
ADMINISTRATIFS UNILATERAUX**

FASCICULE DE COURS

Ce document retrace les points essentiels de la séance. Il ne prétend pas à l'exhaustivité et ne destine pas à remplacer les cours et les séances de travaux dirigés. Il vient en appui de vos révisions et de votre apprentissage des éléments essentiels indispensables à la maîtrise des thèmes de la matière.

Prépa Droit Juris'Perform

www.juris-perform.fr

6 bis bvd Pasteur / 9 bis rue Saint Alexis 34000 Montpellier

Tel : 06 50 36 78 60

SEANCE 8 : L'ACTE ADMINISTRATIF UNILATERAL : REGIME.

Auparavant, matière dominée par la jurisprudence ; aujourd'hui codifiée dans le code des relations entre le public et l'administration, entré en vigueur en 2016.

I./ L'ENTREE EN VIGUEUR

Entrée en vigueur : moment où l'acte devient applicable, où il devient opposable (= effets à l'égard des tiers) et invocable : il produit alors pleinement ses effets.

(!) Il faut bien faire la différence entre l'existence de l'acte et son entrée en vigueur. L'acte existe dès qu'il est signé par l'autorité compétente mais n'entrera en vigueur qu'à l'accomplissement de certaines formalités.

-> Par conséquent, la non-publication ou la non-notification ne prive pas l'acte d'existence (CE **Daunizeau 27 janvier 1961**).

-> Il pourra donc être attaqué et potentiellement annulé (CE 26 juin 1959 **Syndicat Général des ingénieurs conseils**) : « *Considérant, d'une part, que **si, après avoir été publié** au Journal officiel de la République Française du 27 juin 1947, le décret attaqué **n'a fait l'objet**, antérieurement à la date d'introduction de la requête, **d'aucune mesure de publication** dans les Territoires qui relevaient alors du Ministère de la France d'Outre-Mer, **cette circonstance ne faisait pas obstacle à ce que ledit décret fût attaqué par la voie du recours pour excès de pouvoir par les personnes auxquelles il était susceptible de devenir opposable par l'effet d'une publication ultérieure** dans les territoires d'outre-mer* ».

L'entrée en vigueur de l'acte marque également le départ des délais de recours contentieux contre l'acte. D'où l'importance de ce moment qui varie selon la nature de l'acte.

A. – La publication et la notification

Dans tous les cas, l'entrée en vigueur des actes administratifs est encadrée par deux principes importants :

- ✓ Le principe de non-rétroactivité : ce principe a été érigé en PGD par **CE Sté du Journal l'Aurore du 25 juin 1948**. Ce principe interdit à l'administration de fixer l'entrée en vigueur de ses décisions, réglementaires ou non, à une date antérieure à celle de leur publication ou notification. Cela concerne les dates d'entrée en vigueur à une date antérieure donc, mais également l'application d'une règle à une situation en cours : en principe, une nouvelle règle ne s'applique que pour le futur.
- ✓ Le principe de sécurité juridique : droit à une certaine stabilité des situations juridiques + droit à l'édition de mesures transitoires lorsque cela est nécessaire : **Conseil d'Etat KPMG du 24 mars 2006**. Cette exigence a été codifiée dans le code des relations entre le public et l'administration.

1) Les actes réglementaires

Les actes réglementaires doivent être publiés et/ou affichés : les cas sont listés au code des relations entre le public et l'administration.

Ils entrent en vigueur le lendemain de l'accomplissement de cette formalité ; le but étant de ne pas opposer une norme aux administrés sans qu'ils puissent en être informés.

Par exemple, les décrets doivent être publiés au JORF ; les arrêtés font l'objet d'une publication dans le recueil des actes administratifs des préfectures ou des collectivités selon l'auteur...

En plus de la publication au sens premier du terme, d'autres formes existent : la signalisation routière constitue le mode de publicité obligatoire des dispositions réglementaires prises en application du code de la route.

2) Les actes individuels

Principe : les actes individuels doivent être notifiés à leur destinataire, sauf pour les actes favorables (CE 19 décembre 1952 Mattei).

Ainsi, en principe, **l'entrée en vigueur des décisions individuelles favorables**, comme une décision de nomination ou un décret de promotion dans l'ordre de la légion d'honneur, **a lieu dès la signature**.

En revanche, **l'entrée en vigueur des décisions individuelles défavorables est subordonnée à leur notification régulière**, c'est-à-dire correctement effectuée, aux personnes visées.

NB : le mode de notification est libre, sauf encore une fois si le texte en impose un.

Pour **faire courir les délais de recours**, l'acte en question doit également mentionner les voies et les délais de recours : ainsi, si le délai est de 4 mois pour contester la décision devant le juge administratif, le courrier/la notification doit comporter une mention (concrètement souvent en bas de page) indiquant ce délai et quelle juridiction est compétente pour connaître de ce litige.

(!) Certaines décisions individuelles, dont l'importance ou les effets dépassent les seules personnes concernées, doivent être notifiées mais aussi affichées : c'est le cas des permis de construire, lesquels doivent être affichés en mairie et sur le terrain de manière continue pour permettre l'information et le recours des tiers.

3) Le cas particulier des actes des collectivités territoriales

Pour entrer en vigueur, les actes des collectivités doivent être transmis au préfet pour contrôle de légalité : les préfetures disposent d'un service de contrôle de légalité : décisions d'urbanisme, marchés publics, délibérations... ces décisions font l'objet d'un contrôle de légalité : les services de la préfecture contrôlent la légalité de l'acte qui leur est soumis.

-> si une illégalité est détectée, la préfecture peut demander à la collectivité de la corriger, dans les cas où cela est possible, voire de retirer/abroger son acte. Elle peut également déférer au juge administratif, (càd former un recours contre cet acte).

B. – La motivation des AAU

La **motivation** fait partie des règles de forme auxquelles doit répondre un acte administratif. Elle permet à l'administré de **connaître les motifs, càd les considérations de droit et de faits qui fondent la décision de l'administration** et oblige l'administration à examiner chaque situation sans fonder sa décision sur des prises de position préétablies.

(!) Il ne s'agit pas d'une obligation générale : **en principe, les décisions des autorités administratives n'ont pas à être motivées, sauf texte contraire** (CE Lang 1973 ou CE 1980 Harouel et Morin).

Plusieurs textes sont ainsi venus exiger une **motivation obligatoire** : le plus important est la **loi du 11 juillet 1979, codifiée aux articles L. 211-1 et suivants du CRPA**.

-> Est ainsi imposée la **motivation des décisions défavorables** : refus d'une autorisation, décision restreignant l'exercice d'une liberté publique, mesure de police, sanction, retrait d'une décision créatrice de droit...

Doivent également être motivées, aux termes de l'article L. 211-3 du CRPA, les décisions individuelles qui dérogent aux lois et aux *règlements (par exemple l'autorisation d'un protocole de recherche sur les cellules embryonnaires, la recherche sur l'embryon étant interdite par le CSP, CE Agence de la biomédecine 2014)*. Attention, la dérogation doit évidemment être permise par le texte auquel il est dérogé.

Une exception à la motivation : en **cas d'urgence**, la communication de la motivation peut avoir lieu jusqu'à un mois après la prise de la décision.

(+) Pour les décisions implicites : ces décisions ne sont pas illégales du simple fait qu'elles ne soient pas motivées. Toutefois, si l'intéressé formule une demande dans le délai de recours contentieux, l'auteur de la décision doit lui communiquer les motifs. A défaut, la décision sera regardée comme non motivée et donc illégale.

II./ L'EXTINCTION DES ACTES ADMINISTRATIFS

Il s'agit ici de traiter les disparitions des actes lorsque cette disparition est le fait de l'administration (et non disparition par le biais d'une annulation du juge).

Deux impératifs encadrent la matière :

- **Le principe de légalité** en vertu duquel il est **nécessaire de mettre fin à toute illégalité** : le juge a même élevé en **PGD** l'obligation pour l'administration de ne pas appliquer un règlement illégal : **CE avis Marangio 2005** ;
- **Le principe de sécurité juridique** : également élevé en **PGD** : **CE KPMG 2006** : qui impose une certaine stabilité des situations juridiques.

Il existe deux types de révocation/disparition du fait de l'administration :

- L'abrogation : l'acte abrogé cesse de produire ses effets **pour l'avenir**, à compter du jour de sa suppression, sans revenir sur les droits et effets qu'il a générés dans le passé, qui continueront donc de s'appliquer et d'être valables même après la disparition de l'acte.
- Le retrait : l'acte retiré **disparaît complètement, pour l'avenir comme dans le passé** : on fait comme s'il n'avait jamais juridiquement existé ; le retrait a donc un **effet rétroactif**.

Il faut surtout tenir compte du type d'actes dont il est question, selon leur objet : actes non créateurs de droit ou actes créateurs de droit.

A. – Les actes non créateurs de droit

Actes créateurs de droit :

- Les **actes réglementaires** (pas de droit acquis au maintien d'un règlement) ;
- Les actes ni réglementaires ni individuels càd les **décisions d'espèce** ;
- Les **sanctions** ;
- Les **autorisations « par nature précaires et révocables »**.

1) Le retrait

L'article L. 243-3 du CRPA prévoit que **les actes illégaux non créateurs de droit ne peuvent être retirés que dans un délai de 4 mois à compter de leur signature.**

Une seule exception : article L. 243-4 du CRPA pour les sanctions : une mesure à caractère de sanction infligée par l'administration peut toujours être retirée.

2) L'abrogation

Le régime est posé à l'article L. 243-1 du CRPA.

Faculté : l'abrogation des actes non créateurs de droit peut être une faculté reconnue à l'administration : elle n'est subordonnée à aucune condition dès lors que cette dernière est motivée par des raisons d'intérêt général (comme à chaque fois que l'Administration est censée agir).

-> **CE 25 juin 1954 Syndicat national de la meunerie à seigle** : avait déjà reconnu ce principe.

(!) Parfois, lorsque la sécurité juridique exige de ne pas bouleverser trop brutalement des situations juridiques, cette abrogation devra s'accompagner de mesures transitoires ou être différée pour laisser un temps d'adaptation (**CE 2006 KPMG**).

Obligation : l'abrogation de tels actes peut aussi être une obligation à la charge de l'administration:

- **CE 10 janvier 1930 Despujols** : le CE a d'abord reconnu aux administrés la possibilité de demander, après l'expiration du délai de recours, l'abrogation d'un règlement devenu illégal à la suite d'un changement de circonstances de fait ou de droit.
- **CE 30 janvier 1981 Société Afrique France Europe Transaction** : en revanche il refusait qu'on puisse demander à l'administration d'abroger un règlement illégal dès l'origine après l'expiration du délai de recours.
- **CE 3 février 1989 Compagnie Alitalia** : il a par la suite reconnu que l'administré pouvait toujours demander à l'administration l'abrogation d'un règlement illégal, illégal ab initio ou en raison d'un changement de circonstances. Il a même consacré en **PGD l'obligation pour l'administration d'abroger un règlement illégal**.
- **CE 10 octobre 2013 Fédération française de gymnastique** : en contrepartie, et inversement, si l'illégalité du règlement a cessé, en raison d'un changement de circonstances à la date à laquelle elle se prononce, l'Administration n'est pas tenue d'accueillir la demande d'abrogation.

B. – Les actes créateurs de droit

Acte créateurs de droit : tout acte administratif individuel conférant un droit subjectif ou un avantage légalement reconnu et produisant des effets juridiques au maintien desquels son bénéficiaire a droit (ex : permis de conduire, acte d'engagement d'un agent contractuel public, décisions accordant un avantage financier...).

Toujours considérations liées à la sécurité juridique : « *C'est toujours une situation choquante que de voir l'administration tenter de revenir sur une décision par laquelle elle a octroyé un avantage acquis à un administré* » (B. PLESSIX).

Prépa Droit Juris'Perform

www.juris-perform.fr

6 bis bvd Pasteur / 9 bis rue Saint Alexis 34000 Montpellier

Tel : 06 50 36 78 60

Également toujours principe de légalité : en effet, si l'illégalité d'un acte peut entraîner un contentieux à l'issue duquel sa nullité serait prononcée, il semble logique de reconnaître à l'Administration la possibilité de revenir sur ses décisions illégales. Ce droit de repentir ne saurait cependant s'exercer à tout moment étant donné que la décision a créé des droits au profit de son bénéficiaire.

C'est la raison pour laquelle l'article L. 242-1 du CRPA dispose que « ***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 elle est illégale et si l'abrogation ou le retrait intervient dans le délai de quatre mois suivant la prise de décision*** ».

Il peut donc être constaté que la solution est relativement protectrice pour les administrés. C'est dans cette logique que le bénéficiaire se voit reconnaître la faculté de demander à révoquer l'acte créateur de droits s'il est illégal dans un délai de 4 mois suivant son édicton (article L. 242-3 CRPA)

Exceptions :

- ☒ L'administration peut révoquer l'acte si c'est pour prendre une décision plus favorable.
- ☒ **Les actes obtenus par fraude sont révocables sans condition de** délai (article L. 241-2 du CRPA).
- ☒ L'administration peut enfin révoquer une décision créatrice de droits conditionnelle dès lors que les conditions à l'octroi de ses droits ne sont plus remplies (RSA par exemple). L'acte peut même être retiré dès lors que les conditions n'ont pas été respectées (article L. 242-2 CRPA).