

---

## **Le droit au recours contre les actes administratifs (annales ENM 2003)**

Le sujet posé permet d'analyser les évolutions du juge administratif qui s'érige au fur et à mesure de ses jurisprudences en authentique protecteur des libertés fondamentales à l'instar de son collègue judiciaire (article 66 alinéa 2 de la Constitution du 4 octobre 1958) et du Conseil constitutionnel (décision du 16 juillet 1971).

Dans le cadre de cette mutation fonctionnelle consacrant un contrôle de «fondamentalité», le juge administratif développe une conception renouvelée de la légalité de nature à mieux satisfaire les attentes des administrés rejetant définitivement l'époque de la prévalence administrative absolue. Au-delà d'une approche objective de la légalité administrative, approche somme toute traditionnelle, apparaît une approche subjective du contrôle de la légalité des actes administratifs («subjectivisation» des contentieux) avec par exemple la sollicitation du concept de «perte de chance» (contentieux de l'information médicale, de l'admission à concourir). Par ailleurs, animé par cette volonté de mieux limiter les risques de dérives arbitraires, le juge tend à étendre le domaine matériel de son contrôle en réduisant le champ d'intervention des actes de gouvernement comme des mesures d'ordre intérieur au profit des actes faisant grief et des actes détachables susceptibles de recours pour excès de pouvoir. Enfin, largement conditionné par les exigences issues de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg et du Conseil constitutionnel, le juge administratif diffuse le contrôle maximum de légalité dans des secteurs relevant antérieurement du contrôle minimum (par exemple police des étrangers).

Ce mouvement jurisprudentiel caractérisant la justice administrative française connaît au demeurant des relais avec l'«internationalisation» du Droit administratif qui conduit à favoriser l'immixtion du juge communautaire et du juge européen dans la sphère administrative. Même si ces deux juridictions supranationales ne sauraient aucunement être assimilées à un troisième degré de juridiction et ne peuvent en conséquence annuler des actes administratifs nationaux, les condamnations prononcées à l'encontre de la France incitent le juge administratif à intégrer les principes dégagés à Luxembourg comme à Strasbourg (principe de la confiance légitime, théorie des apparences, droit d'accès à une juridiction, etc.). Il en résulte un bouleversement du contrôle de la légalité administrative opéré par le juge du Palais Royal au plus grand profit des justiciables français.

### **Commentaire**

Le sujet présente assurément un caractère très technique lui conférant au demeurant une dimension procédurale certaine. Il ne s'agit pour autant pas d'étudier le déroulement du procès administratif en récitant les chapitres d'un manuel de Droit administratif général bien connu de générations d'étudiant(e)s! Ce n'est donc pas tellement la question de l'intérêt à agir, de la décision préalable obligatoire, des voies de recours successives qu'il convient d'expliquer mais plutôt de s'interroger sur le contrôle de légalité diligenté par le juge administratif qui se rapproche de plus en plus des objectifs poursuivis par le juge judiciaire et le juge constitutionnel. Une connaissance exhaustive de la jurisprudence administrative, mais aussi communautaire et européenne de ces dernières années se révèle donc indispensable dans des domaines aussi variés que celui du maintien de l'ordre public, de l'impartialité ou encore de la sécurité juridique.

La formule d'actes administratifs diffère de celle d'action administrative ce qui conduit à contenir le centre de la démonstration dans la problématique de la légalité administrative.

## Proposition de plan détaillé

### Introduction

- «Juridicisation» et «juridictionnalisation» des sociétés modernes marquées par le recours compulsif au juge et au Droit.
- Mutation de la fonction juridictionnelle avec un juge érigé en acteur social, le seul à bénéficier de la confiance des citoyens et à être perçu comme susceptible de répondre à leurs attentes (administrations plus transparentes, plus responsables, plus respectueuses des intérêts individuels).
- Progression remarquable du juge administratif qui s'est dévêtu de ses oripeaux de juge protecteur des administrations pour devenir un protecteur des libertés fondamentales.

## I - Le champ matériel renouvelé de la légalité administrative

### **A - Une croissance continue de la liste des actes administratifs annulables**

- 1) Les exigences initiales: seuls les actes administratifs unilatéraux décisifs, réglementaires comme individuels, pouvaient faire l'objet d'un tel recours et le juge administratif écartait de son contrôle les actes de gouvernement, les décisions considérées comme intérieures au service mettant ce faisant l'Administration à l'abri des critiques juridictionnelles relatives aux mesures d'ordre interne, aux circulaires, aux instructions intérieures, ou autres ordres de service
- 2) L'extension matérielle du domaine du recours pour excès de pouvoir avec la transformation des actes de gouvernement en actes détachables (exemple de l'extradition: CE 2 juillet 1836, *Boidron*, CE Ass. 28 mai 1937, *Decerf*, CE Ass. 15 octobre 1993, *Gouverneur de Hong Kong - Royaume-Uni d'Angleterre et d'Irlande du Nord*, et CE 14 décembre 1994, *Confédération helvétique*), la transformation des mesures d'ordre interne en décisions faisant grief (les sanctions disciplinaires à l'école: CE 2 novembre 1992, *Epoux Khérouaa*; à l'armée, et en prison: CE 17 février 1995, *Hardouin*, et *Marie*; la notation: CE Sect. 23 novembre 1962, *Camara*; les règlements intérieurs des conseils municipaux: CE Sect. 10 février 1995, *Riehl*, et *Commune de Coudekerque c/ M.Devos*), et la recevabilité des recours contre les circulaires (CE 18 juin 1993, *I.F.O.P. et autres*, et CE Sect. 18 décembre 2002, *Mme Duvigneres*) ou les contrats passés par les Chambres (CE Ass. 5 mars 1999, *Président de l'Assemblée nationale*)

### **B - Un assouplissement des conditions de recevabilité du recours**

- 1) Les conditions initiales (acte faisant grief et intérêt à agir personnel et direct: CE 29 mars 1901, *Casanova*, et CE Sect. 14 février 1958, *Abisset*)
- 2) Les assouplissements jurisprudentiels (conception extensive de la notion d'intérêt à agir qui peut ne plus être personnel mais collectif: CE 28 décembre 1906, *Association des patrons coiffeurs de Limoges*; qui peut ne plus être direct mais éventuel; CE Ass. 29 juin 2001, *M.Vassilikiotis*, et CE 27 juillet 2001 et 5 mars 2003, *M.Titran*)

## II - La finalité renouvelée de la légalité administrative

### **A - L'évolution du principe de légalité**

- 1) De la protection de la loi à la protection des libertés
- 2) La «subjectivisation» du Droit administratif: ce Droit qui était largement objectif et indifférent aux mobiles des individus devient un Droit soumis à l'invasion des subjectivités (par exemple, recevabilité de requêtes tendant à l'annulation de permis de construire fondés sur des considérations d'ordre esthétique: CE 27 mai 1977, *Ministre*)

*de l'équipement et Cassignol c/ Union régional bretonne de l'environnement*, CE 28 décembre 1992, *Mme Cusenier et autre*, et CE Ass. 3 mars 1993, *Ministre de l'équipement, du logement, et des transports c/ Commune de Saint-Germain-en-Laye*)

### **B - Le développement du contrôle maximum**

1) L'activité de police, aussi bien le maintien de l'ordre public (CE 9 juillet 2001, *Préfet du Loiret*, et CE 27 et 30 juillet 2001, *Ville d'Etampes*, au sujet d'arrêts «couvre-feu»), que la police des étrangers (CE Ass. 19 avril 1991, *Babas et Belgacem*, remettant en cause CE 3 février 1975, *Sieur Pardov*) et la police de la publication (CE 28 juillet 1995, *Association Alexandre*); Le renouveau de la théorie du «bilan» (CE 28 mars 1997, *Association contre le projet de l'autoroute transchablaisienne*, CE 18 juin 1997, *Association de quartier La Chambrée et autres*, et Ce Sect. 29 janvier 2003, *Commune de Clans*)

2) Les influences de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH 28 mai 1985, *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c/ Royaume-Uni*, et CEDH 29 avril 1997, *H.L.R. c/ France*, mais CEDH 19 février 1998, *Dalia c/ France*), de la Cour de justice des communautés européennes (principe de la confiance légitime, validations législatives) et du Conseil constitutionnel

Sujet corrigé le 3 juillet 2003  
© Copyright ISP