

CHAPITRE II : LE CONTENTIEUX DE LA LÉGALITÉ

Le contentieux de la légalité comprend, à titre principal, le **REP (SECTION I)** qui tend à obtenir l'annulation pour cause d'illégalité d'un acte administratif. Le contentieux de la légalité comprend à titre secondaire le **recours en appréciation de légalité (SECTION II)** qui a pour objet d'obtenir une déclaration d'illégalité d'un acte. Enfin, il existe le **recours en déclaration d'inexistence** qui vise à la censure des actes entachés d'irrégularités si grossières que le juge les considère comme « nul et non avenue » ou « nul et de nul effet » (**SECTION III**).

SECTION I : LE RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR : LE CONTENTIEUX DE L'ANNULATION

Le recours pour excès de pouvoir (REP) est le recours qui a donné son nom au contentieux de l'excès de pouvoir. Il s'agit du recours « *ouvert même sans texte contre tout acte administratif et qui a pour effet d'assurer, conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité* » (CE, 17 février 1950, Dame Lamotte). C'est le **recours de droit commun devant le juge administratif**.

L'objet du REP, à savoir l'annulation d'un acte administratif, et sa fonction, à savoir veiller à la légalité de l'action administrative, explique la nature objective du recours pour excès de pouvoir (I).

Pour autant, il convient en vérité de distinguer dans le contentieux de l'excès de pouvoir le recours pour excès de pouvoir à proprement parler, dont le développement a constitué un élément essentiel de la soumission de l'Administration au Droit, et le déféré préfectoral (II).

I. La nature objective du recours pour excès de pouvoir

Le recours pour excès de pouvoir est un recours objectif en ce qu'il est tout à la fois un procès fait à un acte (A), un recours d'utilité publique (B) et un recours d'ordre public (C).

A. Un procès fait à un acte

Selon la formule de Laferrière, le recours pour excès de pouvoir est un recours objectif qui amène le juge à décider du sort de l'acte attaqué au regard de la seule légalité. Le recours pour excès de pouvoir a ainsi pour fonction première d'obtenir de l'administration le respect de la légalité ainsi que l'indique expressément le Conseil d'État dans sa décision **Dame Lamotte**. Le commissaire du gouvernement Pichat indique quant à lui, dans ses conclusions sur **CE, 8 mars 1912, Lafage**, que ce recours est un « *instrument mis à la portée de tous pour la défense de la légalité méconnue* ».

Plusieurs conséquences peuvent être tirées du principe selon lequel le recours pour excès de pouvoir a pour but de vérifier le respect de la légalité par l'administration :

- **L'irrégularité de la publication ou de la notification de l'acte contesté sont sans effet sur sa légalité (CE 27 mars 1914, Laroche, pour la publication ; CE 7 juillet 1967, Office HLM du Mans, pour la notification).**
- **Le requérant ne peut demander en principe que l'annulation de l'acte illégal. Si la décision est illégale, l'acte attaqué est annulé et disparaît rétroactivement de l'ordonnancement juridique : l'acte est réputé n'avoir jamais existé.**

Depuis la **loi du 8 février 1995**, le juge de l'excès de pouvoir peut toutefois prolonger l'annulation qu'il prononce par certaines injonctions pour assurer l'exécution de sa décision. Il cesse alors, dans cette hypothèse, de se comporter comme juge du recours pour excès de pouvoir et devient un véritable juge de plein contentieux. La doctrine parle ici de « *dédoublage fonctionnel* » car il ordonne quelque chose au-delà de la seule annulation.

- **Le recours pour excès de pouvoir ayant pour fonction première d'obtenir de l'administration le respect de la légalité ou plus généralement de l'État de droit, l'appréciation de la légalité se fait également et logiquement au regard des circonstances de fait et de droit existant à la date d'intervention de l'acte attaqué ou date d'édition (voir parmi une jurisprudence abondante CE, Sect., 7 mars 1975 Commune de Bordères-sur-l'Echez ; CE 22 juillet 1949, Société des automobiles Berliet). Les circonstances de droit et de fait postérieures à l'édition de l'acte sont donc sans influence sur sa légalité et sans incidence sur l'appréciation du juge : l'illégalité d'une décision ne peut être « effacée ».**

Toutefois le juge peut prendre en considération des faits postérieurs s'ils sont en relation directe avec la situation existant à la date d'intervention de la décision attaquée et permettent d'en préciser le contexte. Ainsi, si postérieurement à une autorisation de licenciement pour suppression d'emploi, l'emploi existe toujours, le juge saura que la décision repose sur un fait matériellement inexact (**CE 29 novembre 1985 SARL Grill**).

- **L'exécution de l'acte est sans influence sur sa légalité et ne rend donc pas le recours sans objet.** De manière similaire la disparition de l'institution administrative auteur de l'acte pendant l'instance est sans incidence sur le litige et la légalité de l'acte (**CE, 26 mai 1948, Jobit**).
- Les demandes reconventionnelles en dommages et intérêts pour abus de droit d'agir en justice sont irrecevables. En effet, puisque le recours pour excès de pouvoir est un procès fait à un acte, il n'y a pas de demande reconventionnelle possible de la part de l'une des parties (**CE 24 nov. 1967, Noble**)²⁹.

- **L'annulation prononcée a l'autorité absolue de la chose jugée ; elle vaut « erga omnes » c'est-à-dire à l'égard de tous (CE, 22 mars 1961, Simonet).**

B. Un recours d'utilité publique

L'objet du recours pour excès de pouvoir étant la protection de la légalité, la jurisprudence le considère comme ouvert contre toute décision administrative, même sans texte, en vertu d'un principe général du droit auquel le législateur ne pourrait déroger que par une disposition excluant expressément ce recours et non par des formules générales (jurisprudence Dame Lamotte).

De même l'exercice du recours pour excès de pouvoir est facilité par la dispense du ministère d'avocat d'une part, et la définition extensive de l'intérêt à agir d'autre part.

C. Un recours d'ordre public

Le caractère d'ordre public du recours pour excès de pouvoir se manifeste par :

- L'impossibilité de renoncer à l'avance à son exercice ou à son bénéfice ;
- La possibilité pour le requérant de revenir sur un désistement même accepté par le défendeur, tant que le juge n'a pas statué ;
- Le fait que le moyen tiré d'une annulation pour excès de pouvoir d'un acte est un moyen d'ordre public susceptible d'être soulevé en tout état de la procédure et devant l'être par le juge en cas d'abstention des parties.

²⁹ Il convient de préciser qu'une exception a été introduite en matière d'urbanisme lorsque le REP est mis en œuvre dans des conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant et qui causent un préjudice excessif.

II. Le déféré préfectoral

Le déféré préfectoral est le recours par lequel le préfet saisit le juge administratif afin d'obtenir l'annulation des actes (unilatéraux ou contractuels) édictés par les collectivités territoriales.

Le déféré préfectoral constitue un recours pour excès de pouvoir lorsqu'il tend à l'annulation de :

- un acte administratif unilatéral (A)
- un acte détachable d'un contrat, et ce jusqu'à la conclusion du contrat (C)

En revanche, le déféré préfectoral constitue un recours de plein contentieux lorsqu'il tend à l'annulation de :

- un contrat (B)
- un acte détachable d'un contrat et ce après la conclusion du contrat (C).

A. Le déféré préfectoral dirigé un acte administratif unilatéral : un recours pour excès de pouvoir

Lorsque le déféré préfectoral tend à l'annulation d'un acte administratif unilatéral, il constitue un recours pour excès de pouvoir, au soutien duquel seul des moyens de légalité peuvent être invoqués (CE, 27 février 1987, Commune de Grand-Bourg de Marie-Galante).

B. Le déféré préfectoral dirigé contre un contrat : un recours de plein contentieux

Depuis une décision en date du 23 décembre 2011, le Conseil d'État considère que **le déféré préfectoral dirigé contre un contrat est désormais un recours de pleine juridiction** (CE 23 décembre 2011 Ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, req. n° 348647, publié au recueil).

Cette jurisprudence rendue en matière de déféré préfectoral rejoint ainsi la **jurisprudence relative au recours pour excès de pouvoir de droit commun selon laquelle le REP n'est pas recevable contre des contrats. En effet, seul le recours de plein contentieux est ouvert contre les contrats.**

L'impossibilité d'introduire un REP à l'encontre d'un contrat comprend toutefois un aménagement et une exception :

- **S'agissant de l'aménagement** au principe de l'impossibilité d'intenter un recours pour excès de pouvoir contre un contrat, le juge a admis la **possibilité d'introduire un tel recours** non pas contre le contrat lui-même, mais **contre les clauses réglementaires de ce contrat**³⁰ (CE Ass, 10 juillet 1996, Cayzeele)³¹.
- **S'agissant de l'exception** à la règle de l'impossibilité de former un REP contre un contrat, elle a été consacrée par la décision **CE Sect., 30 octobre 1998, Ville de Lisieux** qui admet la **possibilité pour les tiers à un contrat administratif intéressés de demander au juge l'annulation pour excès de pouvoir des contrats de recrutement d'agents public locaux** « *eu égard à la nature particulière des liens*

³⁰ Sont considérés par le juge comme des clauses réglementaires celles qui sont interdites ou inhabituelles en droit privé. Il existe en réalité deux types de clauses réglementaires : les clauses formellement réglementaires qui ne sont que la traduction contractuelle d'un acte réglementaire et sur lesquelles les parties au contrat n'ont eu aucune marge de négociation. Les clauses matériellement réglementaires sont quant à elles celles dont le champ d'application dépasse les seules parties au contrat et qui font naître des obligations pour les tiers au contrat. Il semble ainsi logique que les tiers concernés puissent demander l'annulation de ces clauses en cas d'illégalité. Toutefois, le juge administratif considère que l'annulation d'une clause réglementaire n'entraîne jamais l'annulation du contrat lui-même car ces clauses sont toujours détachables du contrat.

³¹ La jurisprudence Cayzeele est maintenue par la décision d'Ass. Département du Tarn-et-garonne qui prévoit qu'« indépendamment des actions dont disposent les parties à un contrat administratif et des actions ouvertes devant le juge de l'excès de pouvoir contre les clauses réglementaires [...] ».

s'établissant entre une collectivité publique et ses agents non titulaires » (Voir aussi : **CE 5 mai 2006, Syndicat CFDT aff. Étrangères**). Cette exception est donc stricte car elle ne concerne qu'un type particulier de contrat. La décision Ville de Lisieux se fonde sur le fait que les agents contractuels sont le plus souvent dans une situation très proche de celle des agents statutaires puisque leur situation est prédéterminée par des textes réglementaires. Dès lors, en raison de cette proximité de situation, on considère que leurs contrats peuvent être contestés et annulés, de la même façon que peuvent l'être les décisions administratives (unilatérales). La solution de l'arrêt a été, sur le principe, confirmée (**CE 2 février 2015, Monsieur C.**).

C. Le déféré préfectoral dirigé contre les actes détachables du contrat

Le Préfet peut contester la légalité des actes détachables du contrat :

- Dans le cadre du REP, avant la conclusion du contrat (1)
- Dans le cadre du RPC, après la conclusion du contrat (2)

1) Un REP avant la conclusion du contrat

a) Actes détachables attaquables dans le cadre du REP

Dans sa décision d'Assemblée « Département du Tarn-et-Garonne » (**CE Ass. 4 avril 2014 Département du Tarn-et-Garonne, req. n° 358994, publié au recueil**), le Conseil d'État a précisé que **le Préfet demeure recevable à contester, par la voie du recours pour excès de pouvoir, jusqu'à la conclusion du contrat, les actes détachables du contrat que sont :**

- **le choix du cocontractant**
- **la délibération autorisant la conclusion du contrat**
- **et la décision de le signer.**

b) Avant la conclusion du contrat : le Préfet dans une situation différente par rapport aux autres tiers au contrat

Avant la conclusion du contrat, le Préfet se trouve ainsi dans une situation différente des autres tiers au contrat.

En effet, ces derniers ne sont recevables à contester les actes détachables qu'après la conclusion du contrat, à l'occasion d'un recours de plein contentieux devant le juge du contrat contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses non réglementaires qui en sont divisibles (**CE Ass. 4 avril 2014 Département du Tarn-et-Garonne, req. n° 358994, publié au recueil**).

2) Un RPC après la conclusion du contrat

a) Actes détachables attaquables dans le cadre du RPC

Après la conclusion du contrat, le Préfet ne pourra contester « **le choix du cocontractant, la délibération autorisant la conclusion du contrat et la décision de le signer** » que devant le juge du contrat dans le cadre d'un recours de pleine juridiction contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses non réglementaires qui en sont divisibles (**CE Ass. 4 avril 2014 Département du Tarn-et-Garonne, req. n° 358994, publié au recueil**).

b) Après la conclusion du contrat : le Préfet dans une situation identique par rapport aux autres tiers au contrat

Après la conclusion du contrat, le Préfet se trouve ainsi dans la même situation que les autres tiers au contrat : seule la voie du recours de plein contentieux lui est ouverte.

SECTION II : LE RECOURS EN APPRÉCIATION DE LÉGALITÉ

Rappel : Le recours en appréciation de légalité appartient à la catégorie des « recours en déclaration » qui comprend également le recours en interprétation et le recours en déclaration d'inexistence.

Nous verrons son objet (I) puis les différences qu'il entretient avec le recours en interprétation (II).

I. Objet du recours en appréciation de légalité

Le recours en appréciation de légalité tend à obtenir du juge administratif qu'il :

- déclare légal ou illégal un acte administratif unilatéral ou contractuel
- déclare si un acte administratif était légalement en vigueur à une date donnée

Le recours en appréciation de légalité ne peut être qu'un recours incident, résultant d'une question préjudicielle posée par le juge judiciaire (cf. supra).

II. Différences entre le recours en appréciation de légalité et le recours en interprétation

La première différence tient au fait que le recours en interprétation appartient au contentieux de pleine juridiction alors que le recours en appréciation de légalité appartient au contentieux de la légalité.

La deuxième différence tient à leur objet. Le recours en interprétation tend à obtenir du juge administratif qu'il :

- apporte des précisions sur le sens controversé d'une décision administrative ou d'un contrat administratif (et non bien sûr d'une loi : CE, 15 avril 1970, Sieur Jeanson)
- réponde à une question de qualification juridique

Enfin, la troisième différence tient au fait que le recours en interprétation peut être exercé soit à titre principal, soit à titre incident dans le cadre d'une question préjudicielle posée par le juge judiciaire (cf. supra).

SECTION III : LE RECOURS EN DÉCLARATION D'INEXISTENCE

Le recours en déclaration d'inexistence tend à faire juger que la décision attaquée n'a **aucune existence juridique** en raison de la **gravité des irrégularités** qui l'entachent. Ce recours fait l'objet d'une application exceptionnelle ; les requérants usant le plus souvent de l'instrument classique du recours pour excès de pouvoir.

Tout comme le recours pour excès de pouvoir, le recours en déclaration d'inexistence est un **recours principal** appréciant la légalité d'un acte administratif. **Le juge n'en prononce pas l'annulation, mais il en constate l'inexistence en le déclarant « nul et non avenu » ou « nul et de nul effet »**. Il s'agit d'une différence purement formelle, puisque, dans l'un et l'autre cas, la décision disparaît rétroactivement et qu'elle « *est réputée n'être jamais intervenue* » (CE, 26 décembre 1925, Rodière).

Le juge administratif admet que la déclaration d'inexistence d'un acte entraîne l'inexistence des actes pris pour son application (CE, Ass., 15 mai 1981, Maurice à propos d'une affectation prise à la suite d'une nomination pour ordre, les deux actes étant déclarés nuls et de nul effet).

Le recours en déclaration d'inexistence n'est soumis à **aucune condition de délai**, ce qui est la conséquence logique de l'inexistence juridique de l'acte déféré au juge (CE, 8 décembre 1982, Commune de Dompiere-sur-Besbre ; CE 1er octobre 1990, Bourrela).

L'inexistence d'un acte peut être invoquée **par voie d'exception à tout moment** (CE, Ass., 31 mai 1957, Rosant Girard).

La jurisprudence du Conseil d'État a étendu la **dispense du ministère d'avocat** instituée par les textes au profit du seul recours pour excès de pouvoir au recours en appréciation de légalité (**CE, 16 mars 1923, abbé Gauthier**) ainsi qu'à celui en déclaration d'inexistence (**CE 13 juillet 1966, Guigon ; CE 8 mai 1968, Thorel**).

Enfin, si le juge « *ne saurait annuler ce qui n'existe pas* » (René CHAPUS, Droit du contentieux administratif : Montchrestien 2006, 12e éd., p. 212), il peut en **suspendre les effets par un référé-suspension** (**CE, 26 janvier 20017, Commune de Neuville-sur-Escaut**). Dit autrement, le recours en déclaration d'inexistence d'une décision administrative est une requête au sens où l'entend l'article L. 521-1 du CJA à savoir, une « requête en annulation ».

CHAPITRE III : LES LIMITES DE LA DISTINCTION ENTRE RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR ET RECOURS DE PLEIN CONTENTIEUX

Il convient de tempérer la distinction REP/RPC pour deux raisons : d'une part, le juge de l'excès de pouvoir ne se contente pas uniquement d'annuler la décision déferée à sa censure (**SECTION I**) et d'autre part, il existe une coexistence entre ces deux recours (**SECTION II**).

SECTION I : L'ÉVOLUTION DES POUVOIRS DU JUGE DE L'EXCÈS DE POUVOIR

Il y a et il y a eu remise en cause de la distinction REP/RPC compte tenu des profondes mutations qu'a connues l'office du juge de l'excès de pouvoir.

Est affirmé de manière constante et régulière que le juge de l'excès de pouvoir ne peut rien faire d'autre qu'annuler l'acte ou la décision si l'illégalité est admise au fond. Or, la pratique prouve que ce n'est pas vrai.

En effet, les pouvoirs du juge de l'excès de pouvoir se sont largement développés. Ce dernier peut aujourd'hui :

a) Substituer la bonne base légale à la mauvaise pour sauver la légalité de l'acte attaqué (CE, 3 décembre 2003, El Bahi) ou opérer une substitution de motifs à ceux initialement invoqués par l'administration (CE, 6 février 2004, Mme Hallal) ;

b) De façon exceptionnelle le juge s'octroie un pouvoir de réformation de fait (CE, 16 décembre 2005, Groupement de Vente Forestier de Nonant). En effet, le principe de l'« annulation en tant que » équivaut à une véritable réformation du contenu.

c) Moduler dans le temps les effets d'une annulation contentieuse (CE, Ass., 11 mai 2004 Association AC !) jusqu'à pouvoir dire quelles sont les **conséquences qu'il faut tirer de sa décision d'annulation** et les appliquer dans le dispositif (**CE, 29 juin 2001, Vassilikiotis ; CE, 28 janvier 2002, Villemain**).

L'annulation peut, d'une part, avoir pour le juge de l'excès de pouvoir comme conséquence que les autorités compétentes soient tenues de prendre, dans un délai raisonnable, telle ou telle réglementation et, d'autre part, dans l'attente de cette réglementation nouvelle ou complémentaire, de prendre telle ou telle mesure (c'est ce qu'illustre la **décision CE, 29 juin 2001, Vassilikiotis** prec.).

d) Prononcer des injonctions, assorties le cas échéant d'une astreinte :

Dans le CHAPITRE I « LE PRONONCE DU JUGEMENT » de la PARTIE VI « LE JUGEMENT ET SA CONTESTATION », seront étudiés en détail les injonctions et les astreintes.

Ici, il y a toutefois lieu de rappeler que si le juge administratif s'était depuis longtemps reconnu le pouvoir d'adresser des injonctions (c'est-à-dire des ordres de faire, d'exercer une action déterminée) à des personnes privées (**CE, 13 juillet 1956, OPHLM de la Seine**), il a été plus réticent s'agissant des injonctions adressées à des personnes publiques. Le juge administratif prononçait l'irrecevabilité de telles conclusions à fins d'injonction. Il s'interdisait d'en prononcer également d'office (**CE, 4 février 1976, Elissonde**).

Cette jurisprudence a été renversée avec la loi n° 95-125 du 8 février 1995 qui a reconnu à l'ensemble de la juridiction administrative la possibilité de prononcer des injonctions à l'encontre de l'administration.

Le juge a désormais la faculté, dans une même décision de justice, de régler le litige au fond et d'indiquer, **même d'office**, à une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public les modalités d'exécution du jugement.

L'injonction ainsi prononcée peut également être assortie d'une **astreinte**. L'astreinte est une obligation de payer une somme d'argent qui est proportionnelle au nombre de jours mis par la partie condamnée pour exécuter la décision. Pour qu'elle soit perçue, le juge doit procéder à la liquidation de l'astreinte. L'astreinte est un mécanisme incitatif.

SECTION II : LA COEXISTENCE DU RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR ET DU RECOURS DE PLEIN CONTENTIEUX

La coexistence du REP et du RPC se manifeste principalement par :

- La possible coexistence dans une même requête de conclusions en excès de pouvoir et de conclusions relevant du plein contentieux (I)
- La possible substitution d'un REP à un RPC (II)
- La possibilité d'exercer un REP contre les actes détachables d'une opération relevant du plein contentieux (III)

I. La possible coexistence dans une même requête de conclusions en excès de pouvoir et de conclusions relevant du plein contentieux

La distinction entre le REP et le RPC n'implique pas que le requérant doive présenter ses conclusions de REP et de RPC dans des requêtes différentes.

Un justiciable peut ainsi, dans une même requête, demander au juge à la fois l'annulation d'une décision et la réparation du préjudice subi du fait de cette décision (**CE, 31 mars 1911, Blanc Argaing, Bezie**).

Cette circonstance n'a pas pour effet de donner à l'ensemble des conclusions le caractère d'une demande de plein contentieux.

« Considérant, en premier lieu, que lorsque sont présentées dans la même instance des conclusions tendant à l'annulation pour excès de pouvoir d'une décision et des conclusions relevant du plein contentieux tendant au versement d'une indemnité pour réparation du préjudice causé par l'illégalité fautive que le requérant estime constituée par cette même décision, cette circonstance n'a pas pour effet de donner à l'ensemble des conclusions le caractère d'une demande de plein contentieux » (CE Sect. 9 décembre 2011 Marcou, req. n° 337255, publié au recueil).

Autrement dit, la requête comporte deux types de conclusions, des conclusions d'excès de pouvoir et des conclusions de plein contentieux, qui conservent chacune leurs propres règles de recevabilité (**CE, 16 octobre 1964, Veuve Lastapis**).

II. La possible substitution d'un REP à un RPC

Il est rappelé qu'en vertu de la jurisprudence « Lafage », le juge a la possibilité de substituer un REP à un RPC lorsque le recours vise uniquement à obtenir l'annulation d'une décision à objet pécuniaire (**voir en ce sens CE, 8 mars 1912, Lafage préc.**).

Outre l'annulation de la décision lui refusant le versement d'un avantage financier auquel il a droit, le requérant peut demander au juge de l'excès de pouvoir d'enjoindre à l'administration de lui verser cet avantage financier dans un délai déterminé.

Dans sa requête, peut-il demander, en plus, au juge de l'excès de pouvoir le versement des intérêts moratoires ?

En principe, le versement des intérêts moratoires relève du plein contentieux dans la mesure où une telle demande vise à réparer le préjudice issu du retard mis par l'administration à s'acquitter de ses obligations. Or, la qualification de recours de plein contentieux implique que le requérant soit représenté par un avocat pour

effectuer une telle demande indemnitaire (sauf exceptions, cf. *infra*) ; ce qui pourrait s'avérer plus onéreux que le montant des intérêts moratoires sollicités.

Pour éviter un tel piège, le Conseil d'État a considéré, dans sa décision « Marcou » (CE Sect. 9 décembre 2011 Marcou, req. n° 337255, publié au recueil), que le requérant est recevable à demander, par la voie du recours pour excès de pouvoir, l'annulation de la décision refusant le versement des intérêts moratoires. Il peut également demander au juge de l'excès de pouvoir d'enjoindre à l'administration de lui verser les intérêts moratoires :

« Considérant, en second lieu, qu'à l'occasion d'un litige portant sur le versement d'une somme d'argent, les conclusions ayant trait au principal et celles ayant trait aux intérêts sont de même nature ; qu'il en résulte que, lorsqu'un requérant est recevable à demander, par la voie du recours pour excès de pouvoir, l'annulation de la décision administrative qui l'a privé de cette somme, il est également recevable à demander, par la même voie, l'annulation de la décision qui l'a privé des intérêts qui y sont attachés ; que, lorsque le principal est dû, les intérêts sont dus de plein droit, à condition d'être demandés ; qu'il en résulte que, dans l'hypothèse où le requérant demande l'annulation pour excès de pouvoir de la décision qui l'a privé d'une somme, il est recevable, sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, à demander que soit enjoint, pour l'exécution de cette annulation, le versement des intérêts dus à compter de la réception de sa demande préalable à l'administration ou, à défaut, de l'enregistrement de sa requête introductive d'instance ; que de telles conclusions à fin d'injonction, bien qu'ayant un objet pécuniaire, ne devant pas, à peine d'irrecevabilité, être présentées par le ministère d'un avocat, aucune des conclusions à fin d'injonction de M. B...devant le juge administratif ne nécessitait un tel ministère »

III. Le possible exercice d'un REP contre les actes détachables d'une opération relevant du plein contentieux

Dans certains cas, il est possible d'exercer un REP contre les actes « détachables » d'une opération qui, elle, relève du plein contentieux.

C'est le cas en matière électorale.

C'est également le cas en matière contractuelle, mais de manière beaucoup plus restreinte depuis la décision d'Assemblée « Département du Tarn-et-Garonne » (CE Ass. 4 avril 2014 Département du Tarn-et-Garonne, req. n° 358994, publié au recueil) :

- Il est rappelé que depuis cette décision, **seul le Préfet demeure recevable à contester, par la voie du recours pour excès de pouvoir, jusqu'à la conclusion du contrat, les actes détachables du contrat que sont « le choix du cocontractant, la délibération autorisant la conclusion du contrat et la décision de le signer ».**
- **Les tiers au contrat autres que le Préfet ne sont plus recevables à exercer un REP contre les actes détachables du contrat.**

L'exercice d'un REP dans le cadre d'une opération contractuelle reste néanmoins toujours possible en cas de contestation des clauses réglementaires du contrat (CE, Ass., 10 juill. 1996, Cayzele préc.).

CHAPITRE IV : LE CONTENTIEUX DE LA RÉPRESSION OU DES POURSUITES

Certaines poursuites sont exercées devant les juridictions administratives compétentes en vue d'infliger des sanctions justifiées par le caractère répréhensible d'un comportement.

Trois types de juridictions administratives ont des compétences répressives : les tribunaux administratifs (**SECTION I**), les juridictions financières (**SECTION II**) et les juridictions professionnelles (**SECTION III**).

Le régime juridique du contentieux de la répression est dominé par la matière pénale (du fait qu'on cherche à punir un comportement et donc une personne) : application de l'article 6 § 3 de la Conv. EDH, des lois d'amnistie et, surtout, des principes fondamentaux de la répression pénale tels qu'ils résultent de l'article 8 DDHC et du Code pénal (« CP »). Parmi ces principes fondamentaux de la procédure répressive on retrouve le principe de l'interprétation stricte de la loi pénale (**article 111-4 CP**) ; le principe de la rétroactivité de la loi pénale plus douce (**article 112-1 al 3 CP**) ; le principe du non-cumul des peines (sauf dispositions législatives contraires, un même fait ne peut être l'objet de plus d'une seule sanction : **CE Sect, 5 mars 1954, Banque alsacienne privée**). Ces principes s'appliquent même lorsque les peines encourues sont des amendes comme c'est le cas en matière de contraventions de grande voirie (**CE, 23 juillet 1976, Dame Ruffenach**). S'applique également le principe de la personnalité des peines (**article 121-1 CP**) qui implique qu'une personne ne peut avoir à répondre que de son propre fait, consacré par Conseil d'État comme s'appliquant en matière répressive devant juge administratif (**CE, Sect, 22 décembre 2000, Société Crédit Agricole Indosuez Cheuvreux**).

SECTION I : LA COMPÉTENCE RÉPRESSIVE DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS EN MATIÈRE DE CONTRAVENTION DE GRANDE VOIRIE

La protection du domaine public est une obligation constitutionnelle pour l'État et s'exerce notamment à travers la procédure de la contravention de grande voirie, prévue aux articles L. 2132-2 du code général de la propriété des personnes publiques et L. 774-1 et suivants du code de justice administrative.

Les faits constitutifs d'une contravention de grande voirie, sur le domaine public maritime, sont définis par l'article L. 2132-3 du code général de la propriété des personnes publiques, qui dispose que « *Nul ne peut bâtir sur le domaine public maritime ou y réaliser quelque aménagement ou quelque ouvrage que ce soit sous peine de leur démolition, de confiscation des matériaux et d'amende. Nul ne peut en outre, sur ce domaine, procéder à des dépôts ou à des extractions, ni se livrer à des dégradations.* »

À titre d'exemple, peuvent faire l'objet d'un procès-verbal de contravention de grande voirie sur le domaine public maritime : l'installation sans autorisation d'équipements tels que parasols, matelas ou chaises pliantes (**CE, 29 mai 1974, M. Muscinesi**), l'exécution de travaux (**CE, 29 avril 1987, Entreprise Lefort**) ou l'occupation de constructions sans droit ni titre (**CE, 29 mai 1996, M. Gaggioli**), ou encore la pollution par des produits pétroliers (**CE, 30 septembre 2005, M. Cacheux**).

La responsabilité du contrevenant est engagée en cas d'atteinte à l'intégrité du domaine (détérioration, pollution, etc.) ou à sa destination (occupation sans titre, stationnement illégal).

La personne qui peut être poursuivie est soit celle qui a commis, soit celle pour le compte de laquelle a été commise l'infraction, soit celle sous la garde de laquelle se trouvait l'objet qui a été la cause de la contravention (**CE, Sect., 5 juillet 2000, Chevallier**). Il peut s'agir d'une personne morale y compris de droit public.

Les contraventions de grande voirie tendent d'abord à réparer les dommages causés au domaine public. Le juge saisi alloue des dommages et intérêts, dont le montant ne saurait être contesté que s'il présente un caractère anormal.

Le Conseil d'État reconnaît la possibilité pour le juge de moduler même sans texte, eu égard à la gravité de la faute commise, le montant de l'amende qu'il inflige à la suite d'une contravention de grande voirie. Une limite : ce montant doit se situer entre le plancher et le plafond prévus par les textes (**CE 25 oct. 2017, Préfet du Pas-de-Calais**).

Peut également être ordonnée la remise en état du domaine, qui résultera de travaux exécutés soit par le contrevenant, soit d'office par l'administration.

La phase administrative des poursuites s'ouvre par la constatation de l'infraction, donnant lieu à procès-verbal. Le Préfet, qui dispose d'une compétence exclusive pour poursuivre, doit notifier copie de ce document au contrevenant dans les dix jours et saisir le Tribunal administratif. Sauf textes contraires, le Président du Tribunal est saisi comme juge du fond par le Préfet ou comme juge des référés par le maître du domaine. Il existe des exceptions à cette compétence exclusive du Préfet notamment en matière de domaine public fluvial. C'est ici en effet le président de l'établissement public Voie navigable de France, qui est seul compétent pour engager les poursuites (**CE, 8 octobre 1993, Lévy**).

L'action publique se prescrit par un an, mais la réparation du dommage peut être recherchée sans condition de délai. Si le préfet a l'obligation de poursuivre, il garde la possibilité de se désister. Par application des règles ordinaires, la juridiction territorialement compétente est celle dans le ressort de laquelle se trouve le bien immobilier faisant l'objet du litige (CJA, art. R. 312-7).

À l'issue de l'instruction, la personne poursuivie sera soit relaxée, soit condamnée.

Le jugement du Président du Tribunal administratif peut être déféré à une Cour administrative d'appel.

SECTION II : LA COMPÉTENCE RÉPRESSIVE DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Nous verrons la compétence répressive de la CDBF (I), des CRC (II) et de la Cour des comptes (III).

I. La Cour de discipline budgétaire et financière

La Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) a été créée par la loi du 25 septembre 1948, afin de sanctionner les ordonnateurs coupables de fautes lourdes ou d'irrégularités dans la gestion des finances publiques. Relèvent ainsi de la compétence de la CDBF les **ordonnateurs ayant participé à des actes de gestion**.

Elle est composée de manière mixte de magistrats de la Cour des comptes et de membres du Conseil d'État.

Les sanctions prononcées par la CDBF consistent en des amendes et, le cas échéant, en la publication des arrêts de condamnation.

Les arrêts de la CDBF sont susceptibles de recours en cassation devant le Conseil d'État.

II. Les Chambres régionales des comptes

Les chambres régionales des comptes (CRC) jugent les comptes des comptables publics locaux.

Elles peuvent infliger aux comptables publics locaux des amendes pour retard dans la production des comptes. Elles peuvent aussi infliger aux comptables de fait des amendes pour gestion de fait.

Les jugements rendus par les CRC relèvent en appel de la Cour des comptes et en cassation du Conseil d'État.

III. La Cour des comptes

La Cour juge les comptes des comptables publics.

Elle peut infliger aux comptables publics des amendes pour retard dans la production des comptes. Elle peut aussi infliger aux comptables de fait des amendes pour gestion de fait.

Les arrêts rendus par la Cour des comptes relève en cassation du Conseil d'État.