

L'ouverture à toute personne du recours pour excès de pouvoir contre les documents de portée générale, émanant des autorités publiques, susceptibles d'avoir des effets notables sur ses droits ou sa situation

CE, 12 juin 2020, *GISTI*, n° 418142, Rec.

Toute personne est désormais recevable à exercer un recours pour excès de pouvoir contre les documents de portée générale, émanant des autorités publiques, susceptibles d'avoir des effets notables sur ses droits ou sa situation (1). Les moyens invocables pour obtenir l'annulation de ces documents sont à déterminer en fonction des caractéristiques du document et du pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité dont il émane (2).

1) Les documents de portée générale susceptibles d'avoir des effets notables peuvent désormais faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir

La recevabilité d'un recours pour excès de pouvoir était traditionnellement limitée aux seuls actes administratifs unilatéraux normatifs appelés actes décrets. Le recours contre un document produit par l'administration visant à préciser le sens d'une règle de droit qu'elle est chargée d'appliquer était alors irrecevable.

Les conditions de recevabilité des recours contre ces actes de droit souple, regroupant notamment les circulaires, les instructions, les notes de services et les directives, désormais appelées lignes directrices, ont été progressivement assouplies en tenant compte de la nature du document.

Les juridictions administratives ont d'abord admis qu'un recours puisse être exercé contre les circulaires ayant un caractère réglementaire dans la mesure où elles fixent des règles nouvelles et impératives. Les recours contre les seules dispositions impératives à caractère général d'une circulaire ou d'une instruction ont, par la suite, été jugés recevables.

La jurisprudence administrative a ensuite considéré que les actes pris par les autorités de régulation¹ et la Haute autorité pour la transparence de la vie publique², ayant « *un effet notable* », en

modifiant ou orientant les comportements de leurs destinataires, pouvaient faire l'objet d'un recours.

La décision du 12 juin 2020 parachève cette évolution en unifiant le régime de contestation contre tous les documents de portée générale susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation des administrés. Au nombre des documents susceptibles de faire l'objet d'un tel recours, le Conseil d'Etat cite les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif émanant de toutes les autorités publiques.

Ainsi, tout énoncé général, quel que soit sa forme, peut aujourd'hui faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir dès lors qu'il est de nature à produire des effets affectant les droits ou la situation d'une ou plusieurs personnes.

Sur ce fondement, toute personne démontrant un intérêt à agir doit pouvoir contester certains actes de droit souple qui jusqu'alors ne pouvaient faire l'objet d'un recours, tels que les pages internet d'explications ou de questions-réponses qui remplacent désormais souvent les circulaires et servent de référence à l'administration pour l'application de la loi³.

2) Les moyens invocables dépendent des caractéristiques du document contesté et des règles de droit opposables à son édicton

Le juge administratif est tenu d'examiner les vices affectant la légalité du document contesté en tenant compte de sa nature, de ses caractéristiques ainsi que du pouvoir d'appréciation dont disposait l'autorité publique pour l'édicter.

¹ CE, ass., 21 mars 2016, *Fairvesta*, n° 368082, Rec. ; CE, ass., 21 mars 2016, *Numericable*, n° 390023, Rec.

² CE, ass., 19 juillet 2019, *Mme Le Pen*, n° 426389, Rec.

³ Concl. rapp. pub. G. Odinet, sur CE, 12 juin 2020, *GISTI*.

Face à la difficulté de définir des règles générales, compte tenu de la grande variété des documents pouvant faire l'objet d'un recours, la décision du 12 juin 2020 mentionne une série non exhaustive de moyens susceptibles d'être invoqués. Ainsi, les requérants peuvent utilement soulever le moyen fondé sur l'incompétence de l'auteur d'un document fixant une règle nouvelle, mais aussi l'erreur de droit s'agissant d'un document qui méconnaîtrait le sens et la portée du droit positif ou mettrait en œuvre une règle contraire à une norme juridique supérieure.

A cette liste pourrait notamment être ajouté un moyen fondé sur un vice de procédure contre un document qui serait édicté en méconnaissance de règles de procédures prévues par un texte.

Les moyens susceptibles de conduire à l'annulation pour excès de pouvoir varieront d'un document à l'autre. Ainsi, il est possible que le vice tiré de l'incompétence de l'auteur d'un document soit jugé inopérant à l'égard de pages internet ou intranet qui n'ont pas d'auteur défini à moins que leur contenu puisse être regardé comme réglementaire⁴.

Les futures décisions des juridictions administratives devraient progressivement définir les contours des moyens invocables.

*

En unifiant la recevabilité des contestations autour de l'effet notable, et non plus du caractère impératif, du document, et en ouvrant ce recours quelle que soit la forme du document contesté, la décision du 12 juin 2020 place les personnes physiques et morales en mesure de contester plus aisément les actes de droit souple qui leur font grief et qui constituent une des voies privilégiées de l'action administrative.

Les futures décisions des juridictions administratives qui seront rendues dans ce cadre préciseront progressivement le caractère opérant de certains moyens et permettront de déterminer l'efficacité de cette voie de recours.

La faculté pour les parties de solliciter le prononcé d'une injonction, et celle du juge administratif de les prononcer d'office, devraient contribuer à garantir l'effectivité de ce recours en annulation dès lors qu'une autorité publique pourrait être obligée d'effacer ou de modifier un document de portée générale faisant grief.

Vos interlocuteurs :

Lionel Levain

Avocat Associé

T: +33 1 53 53 44 44

E: levain@rmt.fr

Mathieu Prats-Denoix

Avocat

T: +33 1 53 53 44 44

E: prats-denoix@rmt.fr

Mike Gilavert

Avocat

T: +33 1 53 53 44 44

E: gilavert@rmt.fr

⁴ Concl. rapp. pub. G. Odinet, sur CE, 12 juin 2020, *GISTI*, précité.