

**Faculté de Droit et Science politique**

**Travaux dirigés de**

**DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL**

Licence 2

*Cours assuré par M. le Professeur Jean-François BRISSON*

Année universitaire 2020/2021

**Séance 9 :**

**Les cas d’ouverture du recours pour excès de pouvoir**

**La distinction des moyens de légalité interne et des moyens de légalité externe**

1. **L’invocation des moyens par le requérant**

**Document 1** : CE, Sect., 20 février 1953, *Société Intercopie*, n° 9772, Rec. p. 88

**Document 2** : CE, Sect., 3 février 1999, *Hôpital de Cosne-Cours-sur-Loire*, n° 126687, n° 142288, Rec. p. 14

1. **La pratique de l’économie de moyens**

**Document 3** : CE, Sect., 16 décembre 2016, *Mme Guionnet*, n° 389642, Rec. p. 555

**Document 4** : Article L. 600-4-1 du Code de l’urbanisme

1. **Les moyens de légalité externe**

**Document 5** : CE, 5 janvier 1973, *Dame Gueydan*, n° 84948, Rec. p. 9

**Document 6** : CE, Ass., 23 décembre 2011, *Danthony*, n° 335033, Rec. p. 649

**Document 7** : CE, 17 juillet 2013, *Syndicat national des professionnels de santé*, n° 358109

1. **Les moyens de légalité interne**

**Document 8** : CE, 26 novembre 1875, *Pariset*, n° 47544

**Document 9** : CE, 4 avril 1914, *Gomel*, n° 55125

**Document 10** : CE, 14 janvier 1916, *Camino*, n° 59619

**Document 11** : CE, Sect., 6 février 2004, *Mme Hallal*, n° 240560

**Document 12** : CE, 12 octobre 2018, *Société Néoen*, n° 412104

1. **La hiérarchisation des moyens par le requérant**

**Document 13** : CE, Sect., 21 décembre 2018, *Société Eden,*

**Documlent 13 bis**Conclusions Sophie Rousel reproduites en annexe

**Document 14** : EVEILLARD Gweltaz, « La limitation du “principe” de l’économie de moyens », *Dr. Adm.*, n° 4, Avril 2019, comm. 22

**Document 15 :** CE 5 avril 2019 Association foncière urbaine autorisée Les jardins de Sérignan, n°420608

**Document 16 bis,** Conclusions Anne Iljic, sur CE 5 avril 2019 Les Jardins de Sérignan, reproduit en annexe

**Exercie (commentaire combiné)**

**CE 21 décembre 2018, Société Eden et CE 5 avril 2019 Association foncière urbaine autorisée le Jardins de Sérignan**

1. **L’invocation des moyens par le requérant**

**Document 1 : CE, Sect., 20 février 1953, *Société Intercopie*, n° 9772, Rec. p. 88**

**­**CONSIDÉRANT qu’aucune disposition législative ne détermine le nombre des membres qui doivent être présents lorsque la Commission nationale des accidents du travail est appelée à statuer sur une affaire ; qu’en l’absence d’un texte réglementaire fixant pour cette juridiction un quorum plus élevé ou exigeant la présence de certains membres, une décision de la Commission nationale dés accidents du travail est régulière dès lors que la majorité au moins de ses membres a siégé ;

Cons. qu’il est constant que six membres, sur les huit qui, d’après l’article 168 du décret du 8 juin 1946, composent la Commission nationale des accidents du travail, étaient présents lorsque cette commission a pris la décision attaquée ;que, dès lors, la société requérante n’est pas fondée à soutenir que ladite décision serait intervenue dans des conditions irrégulières ;

*En ce qui concerne la fausse application qui aurait été faite à la société requérante des dispositions de l’arrêté du ministre du Travail et de la Sécurité sociale en date du*2 *avril*1948 *fixant le taux de la cotisation pour certains établissements des industries du livre :*

*—*Cons. que la société Intercopie, dans sa requête sommaire et son mémoire ampliatif, s’est bornée à invoquer la prétendue irrégularité de la composition de la Commission nationale ; **que si elle a contesté, dans son mémoire en réplique, la légalité de l’application qui lui a été faite des prescriptions de l’arrêté du 2 avril 1948, ces prétentions, fondées sur une cause juridique distincte, constituent une demande nouvelle** ; que le mémoire en réplique dont s’agit a été enregistrée au secrétariat du contentieux du Conseil d’Etat le 3 décembre 1951, c’est-à-dire après l’expiration du délai de recours contre la décision attaquée, laquelle a été notifiée à la société requérante le 26 juin 1950 ; que, dès lors, la demande nouvelle contenue dans ce mémoire a été présentée tardivement et n’est, par suite, pas recevable ;… (Rejet).

**Document 2 : CE, Sect., 3 février 1999, *Hôpital de Cosne-Cours-sur-Loire*, n° 126687, n° 142288, Rec. p. 14**

Considérant, en premier lieu, que par le jugement attaqué, le tribunal administratif a rejeté les conclusions des époux Devos et Boulin dirigées contre l'arrêté du 9 septembre 1988 accordant un permis de construire à l'HOPITAL DE COSNE-COURS-SUR-LOIRE au motif que ce permis de construire était périmé ; que si, dans l'appel qu'il forme contre ce jugement, l'hôpital demande au Conseil d'Etat de constater que le permis de construire dont il était titulaire était encore valide, **ces conclusions qui ne sont pas dirigées contre le dispositif du jugement mais contre ses motifs, ne sont pas recevables** ;

1. **La pratique de l’économie de moyens**

**Document 3 : CE, Sect., 16 décembre 2016, *Mme Guionnet*, n° 389642, Rec. p. 555**

3. Lorsque, en revanche, le recours dont il est saisi est dirigé contre une décision qui, remettant en cause des paiements déjà effectués, ordonne la récupération d'un indu de revenu de solidarité active ou d'aide exceptionnelle de fin d'année, il entre dans l'office du juge d'apprécier, au regard de l'argumentation du requérant, le cas échéant, de celle développée par le défendeur et, enfin, des moyens d'ordre public, en tenant compte de l'ensemble des circonstances de fait qui résultent de l'instruction, la régularité comme le bien-fondé de la décision de récupération d'indu. **Il lui appartient, s'il y a lieu, d'annuler ou de réformer la décision ainsi attaquée, pour le motif qui lui paraît, compte tenu des éléments qui lui sont soumis, le mieux à même, dans l'exercice de son office, de régler le litige.**

**Document 4 : Article L. 600-4-1 du Code de l’urbanisme**

Lorsqu'elle annule pour excès de pouvoir un acte intervenu en matière d'urbanisme ou en ordonne la suspension, **la juridiction administrative se prononce sur l'ensemble des moyens de la requête qu'elle estime susceptibles de fonder l'annulation** ou la suspension, en l'état du dossier.

1. **Les moyens de légalité externe**

**Document 5 : CE, 5 janvier 1973, *Dame Gueydan*, n° 84948, Rec. p. 9**

CONSIDERANT, D'AUTRE PART, QUE LES DECISIONS DU CONSEIL D'ETAT STATUANT AU CONTENTIEUX EN DATE DES 21 NOVEMBRE 1958, 6 MAI 1964 ET 26 FEVRIER 1971 AYANT ANNULE LES DECISIONS PRONONCANT L'INTEGRATION DE LA DAME GUEYDAN DANS LE CORPS DES AGENTS SUPERIEURS DU MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE, AU MOTIF QUE LES OPERATIONS D'INTEGRATION DANS CE CORPS ET DANS CELUI DES ADMINISTRATEURS CIVILS S'ETAIENT DEROULEES IRREGULIEREMENT, L'ADMINISTRATION DEVAIT A NOUVEAU EXAMINER LA SITUATION DE L'INTERESSEE ; QUE SI ELLE NE L'A PAS FAIT CORRECTEMENT, ELLE N'ETAIT NULLEMENT TENUE DE PRONONCER SON INTEGRATION DANS LE CORPS DES ADMINISTRATEURS CIVILS ; QUE PAR SUITE, LA DAME GUEYDAN N'EST PAS FONDEE A SOUTENIR QUE LE MINISTRE DE L'EDUCATION NATIONALE EN REFUSANT DE L'INTEGRER DANS LE CORPS DES ADMINISTRATEURS CIVILS A MECONNU L'AUTORITE DE LA CHOSE JUGEE ;

**Document 6 : CE, Ass., 23 décembre 2011, *Danthony*, n° 335033, Rec. p. 649**

Considérant qu'aux termes de l'article L. 711-1 du code de l'éducation, les écoles normales supérieures, qui sont des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel : « [...] peuvent demander, par délibération statutaire du conseil d'administration prise à la majorité absolue des membres en exercice, le regroupement au sein d'un nouvel établissement ou d'un établissement déjà constitué. Le regroupement est approuvé par décret. [...] » ; qu'en vertu de ces dispositions, le décret attaqué, qui a approuvé le regroupement de l'Ecole normale supérieure de Lyon et de l'Ecole normale supérieure de Fontenay-Saint-Cloud, et défini les statuts de la nouvelle école, devait faire l'objet d'une demande préalable formulée par chacun des conseils d'administration de chaque établissement, statuant séparément ; qu'une telle demande préalable devait elle-même, en vertu des dispositions combinées de l'article 15 de la loi du 11 janvier 1984 et de l'article 12 du décret du 28 mai 1982, être précédée d'un avis du comité technique paritaire attaché à l'établissement ; que, si les délibérations par lesquelles les conseils d'administration de l'Ecole normale supérieure de Lyon et de l'Ecole normale supérieure de Fontenay-Saint-Cloud ont, le 13 mai 2009, donné mandat à leurs directeurs de « mener à bien le projet de création d'une Ecole normale supérieure à Lyon au 1er janvier 2010 », doivent être regardées comme des demandes de regroupement au sens de l'article L. 711-1 du code de l'éducation, il ressort des pièces du dossier, d'une part, que ces délibérations n'ont pas été prises après avis préalable des comités techniques paritaires, qui n'ont été consultés que postérieurement à ces délibérations, sur le projet de statuts, d'autre part, que les conseils d'administration n'ont pas délibéré séparément sur la demande de regroupement, mais à l'occasion d'une réunion commune ;

Considérant que l'article 70 de la loi du 17 mai 2011 dispose que : « Lorsque l'autorité administrative, avant de prendre une décision, procède à la consultation d'un organisme, seules les irrégularités susceptibles d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision prise au vu de l'avis rendu peuvent, le cas échéant, être invoquées à l'encontre de la décision » ;

**Considérant que ces dispositions énoncent, s'agissant des irrégularités commises lors de la consultation d'un organisme, une règle qui s'inspire du principe selon lequel, si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ; que l'application de ce principe n'est pas exclue en cas d'omission d'une procédure obligatoire, à condition qu'une telle omission n'ait pas pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte ;**

En ce qui concerne l'irrégularité tenant à ce que les conseils d'administration ont délibéré sans l'avis préalable des comités techniques paritaires :

Considérant que la consultation obligatoire de chaque comité technique paritaire préalablement à l'adoption par le conseil d'administration de chaque établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel de la demande de regroupement prévue par les dispositions précitées de l'article L. 711-1 du code de l'éducation, qui a pour objet d'éclairer chacun de ces conseils sur la position des représentants du personnel de l'établissement concerné, constitue pour ces derniers une garantie qui découle du principe de participation des travailleurs à la détermination collective des conditions de travail consacré par le huitième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 ; qu'il ressort des pièces du dossier que, si les comités techniques paritaires des deux écoles ont été consultés sur le projet de statuts de la nouvelle Ecole normale supérieure, ils ne l'ont été que lors d'une réunion commune tenue le 9 juillet 2009, soit postérieurement aux délibérations des conseils d'administration formulant la demande de regroupement ; qu'une telle omission de consultation préalable de chaque comité sur le principe de la fusion, qui a privé les représentants du personnel d'une garantie, a constitué une irrégularité de nature à entacher la légalité du décret attaqué ;

En ce qui concerne les modalités des délibérations des conseils d'administration :

Considérant que lorsque des établissements demandent leur regroupement, une délibération exprimant la volonté propre du conseil d'administration de chacune des personnes morales concernées doit être prise en ce sens ; qu'une telle nécessité fait obstacle, eu égard à l'objet même de la délibération, à ce qu'un conseil d'administration puisse délibérer en présence de membres des conseils d'administration des établissements avec lesquels le regroupement est envisagé ; qu'il ressort des pièces du dossier que les délibérations par lesquelles les conseils d'administration des deux écoles normales supérieures ont pris parti sur le principe de la fusion avec l'autre établissement ont été émises lors d'une réunion organisée en commun, sous la présidence unique du président du conseil d'administration de l'un des deux établissements, y compris pendant le débat et le scrutin ; qu'eu égard au nombre et à la qualité des personnes irrégulièrement présentes, et en dépit du fait que les administrateurs étaient informés depuis plusieurs mois du projet de regroupement, de telles modalités de délibération ne peuvent être regardées comme dépourvues d'incidence sur le sens des votes, même si ceux-ci ont été émis de façon distincte ; que l'expression du point de vue autonome de chaque établissement a ainsi été altérée ; que ce vice dans le déroulement de la procédure a donc été susceptible d'exercer une influence sur le sens des délibérations et, par suite, sur le sens du décret attaqué approuvant la demande de regroupement ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède, et sans qu'il y ait lieu, dans l'intérêt d'une bonne justice, de rouvrir l'instruction pour tenir compte de la question prioritaire de constitutionnalité formulée dans la note en délibéré présentée par M. Danthony et autres, que M. Danthony et autres sont fondés à soutenir que le décret attaqué a été pris au terme d'une procédure irrégulière et à en demander, pour ce motif, l'annulation ;

**Document 7 : CE, 17 juillet 2013, *Syndicat national des professionnels de santé*, n° 358109**

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 4624-4 du code du travail : « Des décrets en Conseil d'Etat précisent les modalités d'action des personnels concourant aux services de santé au travail ainsi que les conditions d'application du présent chapitre » ;

2. Considérant que le décret attaqué du 30 janvier 2012, pris pour l'application de la loi du 20 juillet 2011 relative à l'organisation de la médecine du travail, a notamment inséré dans le code du travail des articles D. 4624-37 à D. 4624-41 relatifs à l'établissement par le médecin du travail d'une fiche d'entreprise ou d'établissement, des articles D. 4624-42 à D. 4624-45 relatifs au rapport annuel d'activité du médecin du travail, un article D. 4624-46 relatif au dossier médical en santé au travail et un article D. 4624-50 relatif à la participation du médecin du travail aux recherches, études et enquêtes entrant dans le cadre de ses missions ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article L. 112-1 du code de justice administrative : « Le Conseil d'Etat participe à la confection des lois et ordonnances. Il est saisi par le Premier ministre des projets établis par le Gouvernement (...)/ Le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de décrets et sur tout autre projet de texte pour lesquels son intervention est prévue par les dispositions constitutionnelles, législatives ou réglementaires (...)/ Saisi d'un projet de texte, le Conseil d'Etat donne son avis et propose les modifications qu'il juge nécessaires (...) » ; **qu'eu égard au rôle ainsi dévolu au Conseil d'Etat, le défaut de saisine de ce dernier entraîne l'illégalité des actes administratifs dont le projet devait lui être obligatoirement soumis ; que cette illégalité constitue un moyen d'ordre public que le juge administratif doit, le cas échéant, soulever d'office ;**

4. Considérant que les dispositions introduites par les articles mentionnés au point 2 ont pour objet de préciser les modalités d'action des personnels concourant aux services de santé au travail ; qu'elles devaient, par suite, être prises par décret en Conseil d'Etat en application de l'article L. 4624-4 du code du travail ; qu'il ressort des pièces du dossier que le Conseil d'Etat n'a pas été saisi du projet de texte les concernant ; que, par suite, ces articles sont entachés d'illégalité ;

1. **Les moyens de légalité interne**

**Document 8 : CE, 26 novembre 1875, *Pariset*, n° 47544**

Considérant qu'il est établi par l'instruction que le préfet, en ordonnant la fermeture de la fabrique d'allumettes du sieur Pariset, en vertu des pouvoirs de police qu'il tenait des lois et règlements sur les établissements dangereux, incommodes et insalubres, n'a pas eu pour but les intérêts que ces lois et règlements ont en vue de garantir ; qu'il a agi en exécution d'instructions émanées du Ministère des finances à la suite de la loi du 2 août 1872 et dans l'intérêt d'un service financier de l'Etat ; **qu'il a ainsi usé des pouvoirs de police qui lui appartenaient sur les établissements dangereux, incommodes ou insalubres pour un objet autre que celui à raison desquels ils lui étaient conférés** et que le sieur Pariset est fondé à demander l'annulation de l'arrêté attaqué par application des lois des 7-14 octobre 1790 et 24 mai 1872 ;

**Document 9 : CE, 4 avril 1914, *Gomel*, n° 55125**

Considérant qu'aux termes de l'article 3 du décret du 26 mars 1852, "tout constructeur de maisons, avant de se mettre à l'oeuvre devra demander l'alignement et le nivellement de la voie publique au devant de son terrain et s'y conformer" ; que l'article 4 du même décret, modifié par l'article 118 de la loi du 13 juillet 1911, porte : "Il devra pareillement adresser à l'Administration un plan et des coupes cotées des constructions qu'il projette, et se soumettre aux prescriptions qui lui seront faites dans l'intérêt de la sûreté publique, de la salubrité ainsi que de la conservation des perspectives monumentales et des sites, sauf recours au Conseil d'Etat par la voie contentieuse" ;

Considérant que ce dernier article ainsi complété par la loi du 13 juillet 1911 a eu pour but de conférer au préfet le droit de refuser, par voie de décision individuelle, le permis de construire, au cas où le projet présenté porterait atteinte à une perspective monumentale ; que les seules restrictions apportées au pouvoir du préfet, dont la loi n'a pas subordonné l'exercice à un classement préalable des perspectives monumentales, sont celles qui résultent de la nécessité de concilier la conservation desdites perspectives avec le respect dû au droit de propriété ;

**Mais considérant qu'il appartient au Conseil d'Etat de vérifier si l'emplacement de la construction projetée est compris dans une perspective monumentale existante et, dans le cas de l'affirmative, si cette construction, telle qu'elle est proposée, serait de nature à y porter atteinte ;**

Considérant que la place Beauveau ne saurait être regardée dans son ensemble comme formant une perspective monumentale ; qu'ainsi, en refusant par la décision attaquée au requérant l'autorisation de construire, le préfet de la Seine a fait une fausse application de l'article 118 de la loi précitée du 13 juillet 1911 ;

**Document 10 : CE, 14 janvier 1916, *Camino*, n° 59619**

Considérant qu'aux termes de la loi du 8 juillet 1908 relative à la procédure de suspension et de révocation des maires "les arrêtés de suspension et les décrets de révocation doivent être motivés" ;

**Considérant que si le Conseil d'Etat ne peut apprécier l'opportunité des mesures qui lui sont déférées par la voie de recours pour excès de pouvoir, il lui appartient, d'une part, de vérifier la matérialité des faits qui ont motivé ces mesures, et, d'autre part, dans le cas où lesdits faits sont établis, de rechercher s'ils pouvaient légalement motiver l'application des sanctions prévues par la disposition précitée ;**

Considérant que l'arrêté et le décret attaqués sont fondés sur deux motifs qui doivent être examinés séparément ;

Considérant d'une part, que le motif tiré de que le maire d'Hendaye aurait méconnu les obligations qui lui sont imposées par la loi du 5 avril 1884, en ne veillant pas à la décence d'un convoi funèbre auquel il assistait, repose sur des faits et des allégations dont les pièces versées au dossier établissent l'inexactitude ;

Considérant, d'autre part, que le motif tiré de prétendues vexations exercées par le requérant, à l'égard d'une ambulance privée, dite ambulance de la plage, relève des faits qui, outre qu'ils sont incomplètement établis, ne constitueraient pas des fautes commises par le requérant dans l'exercice de ses attributions et qui ne seraient pas, par eux-mêmes, de nature à rendre impossible le maintien du sieur Camino à la tête de l'administration municipale ; que, de tout ce qui précède, il résulte que l'arrêté et le décret attaqués sont entachés d'excès de pouvoir ;

**Document 11 : CE, Sect., 6 février 2004, *Mme Hallal*, n° 240560**

**Considérant que l'administration peut, en première instance comme en appel, faire valoir devant le juge de l'excès de pouvoir que la décision dont l'annulation est demandée est légalement justifiée par un motif, de droit ou de fait, autre que celui initialement indiqué, mais également fondé sur la situation existant à la date de cette décision ; qu'il appartient alors au juge, après avoir mis à même l'auteur du recours de présenter ses observations sur la substitution ainsi sollicitée, de rechercher si un tel motif est de nature à fonder légalement la décision, puis d'apprécier s'il résulte de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif ; que dans l'affirmative il peut procéder à la substitution demandée, sous réserve toutefois qu'elle ne prive pas le requérant d'une garantie procédurale liée au motif substitué ;**

Considérant que la décision attaquée de la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France rejette le recours de Mme X contre la décision du consul général de France à Annaba (Algérie) refusant de lui délivrer un visa de long séjour en qualité d'ascendante à charge d'un ressortissant français au motif que l'intéressée n'était pas isolée dans son pays d'origine ; que la circonstance ainsi relevée ne pouvait pas, à elle seule, justifier que la qualité d'ascendante à charge de ressortissant français fût déniée à Mme X ; qu'ainsi, le motif retenu dans la décision attaquée est entaché d'erreur de droit ;

Considérant il est vrai que, pour établir que la décision attaquée était légale, le ministre des affaires étrangères invoque, dans son mémoire en défense communiqué à Mme X, un autre motif, tiré de ce que cette dernière ne justifiait pas, à la date de cette décision, recevoir régulièrement des ressources de la part de ses enfants français résidant en France ;

Mais considérant qu'il ne résulte pas de l'instruction, eu égard notamment aux éléments fournis par Mme X à l'appui de son mémoire en réplique, que la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France aurait pris la même décision si elle avait entendu se fonder initialement sur ce motif ; qu'il n'y a dès lors pas lieu de procéder à la substitution demandée ;

**Document 12 : CE, 12 octobre 2018, *Société Néoen*, n° 412104**

1. Considérant qu'il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que la société Juwi EnR a déposé, le 8 juin 2007, une demande de permis de construire un parc éolien composé de quatre aérogénérateurs et d'un poste de livraison électrique à édifier sur le territoire de la commune de Vesly (Eure) ; que ce permis de construire a été refusé par le préfet de l'Eure le 18 janvier 2008 ; que, par un jugement du 4 novembre 2010, devenu définitif, le tribunal administratif de Rouen a annulé ce refus ; que, par un nouvel arrêté du 12 décembre 2011, le préfet de l'Eure a accordé le permis de construire sollicité ; qu'à la demande de la commune de Vesly, le tribunal administratif de Rouen a, par un jugement du 27 mai 2014, prononcé l'annulation pour excès de pouvoir du permis ainsi délivré ; que la cour administrative d'appel de Douai, par un arrêt du 4 mai 2017, a rejeté l'appel formé par la société Juwi EnR, devenue la société Néoen Développement, contre ce jugement ; que la société Néoen, venue aux droits de la société Néoen Développement, se pourvoit en cassation contre cet arrêt ;

2. Considérant que, pour annuler pour excès de pouvoir le refus initial de permis de construire, le tribunal administratif de Rouen, par son jugement du 4 novembre 2010 devenu définitif, s'est notamment fondé sur les motifs tirés de ce que, si le projet d'implantation des quatre éoliennes et le château de Château-sur-Epte, classé au titre des monuments historiques et inscrit au titre des sites, sont distants d'environ 2, 5 km et sont covisibles depuis le nord-ouest du site ainsi que depuis les abords du château, il ressort des pièces du dossier que l'impact visuel est faible et n'est pas de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt du site et que, si le projet en litige est situé à environ 1 500 m du périmètre du site classé de la vallée de l'Epte, il ressort des pièces du dossier que son incidence sur la qualité paysagère de ce site serait faible, les éoliennes n'étant visibles que depuis les collines situées au nord du site classé ; que le tribunal administratif en a déduit que le préfet avait commis une erreur d'appréciation en retenant que le projet était de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants et en refusant, par suite, le permis de construire sollicité ;

**3. Considérant que l'autorité de chose jugée s'attachant au dispositif de ce jugement d'annulation devenu définitif ainsi qu'aux motifs qui en sont le support nécessaire faisait obstacle à ce que, en l'absence de modification de la situation de droit ou de fait, le permis de construire sollicité soit à nouveau refusé par l'autorité administrative ou que le permis accordé soit annulé par le juge administratif, pour un motif identique à celui qui avait été censuré par le tribunal administratif ;**

4. Considérant que la cour administrative d'appel de Douai, pour juger illégal le permis de construire délivré par le préfet le 12 décembre 2011, s'est fondée sur des documents produits dans l'instance dirigée contre ce permis et qui n'avaient pas été produits dans l'instance antérieure ayant conduit au jugement du tribunal administratif du 4 novembre 2010, pour retenir que des éléments nouveaux font apparaître une forte covisibilité entre trois des quatre éoliennes dans des proportions non négligeables, en particulier avec le monument historique constitué de l'église Saint-Maurice et de son clocher, que d'autres photomontages, en dépit de leur faible nombre, et les commentaires de l'étude d'impact « font ressortir une forte prégnance visuelle du parc éolien à partir de la vallée de l'Epte notamment des chemins de randonnées qui la traversent » et que, ainsi que l'autorité environnementale l'avait analysé initialement, l'étude paysagère avait été jusque-là « davantage axée sur la visibilité du parc éolien depuis les axes routiers que depuis le site classé » ; qu'elle s'est fondée sur ces éléments pour juger que le projet de construction traduisait un défaut « d'harmonie avec le site », au sens des dispositions alors applicables du plan d'occupation des sols, et portait atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains au regard de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme ;

5. Considérant qu'en s'affranchissant ainsi, pour annuler le permis accordé par le préfet le 12 décembre 2011, de l'autorité de la chose jugée s'attachant au jugement définitif du tribunal administratif de Rouen du 4 novembre 2010 sans relever aucun changement qui aurait affecté la réalité de la situation de fait, tenant notamment à la consistance ou à l'implantation du projet, mais en se bornant à prendre en compte d'autres documents que ceux qui avaient été soumis au tribunal administratif dans l'instance portant sur le refus de permis, la cour administrative d'appel de Douai a commis une erreur de droit ; que, par suite, la société Néoen est fondée, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de son pourvoi, à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque ;

1. **La hiérarchisation des moyens par le requérant**

**Document 13 : CE, Sect., 21 décembre 2018, *Société Eden***

**Considérant** ce qui suit :

1. La société Eden, qui exploite à Hyères une école de conduite de navires de plaisance, a demandé au tribunal administratif de Toulon d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 10 avril 2013 par laquelle le préfet du Var a refusé de renouveler son agrément en qualité d'établissement de formation à la conduite des navires de plaisance à moteur avec, comme bateau de formation, un voilier de type Sun Odyssey 42DS et d'enjoindre au préfet, à titre principal, de délivrer l'agrément sollicité ou, à titre subsidiaire, de procéder à un nouvel examen de sa demande. Par un jugement du 9 juillet 2015, le tribunal administratif a jugé que la décision attaquée était insuffisamment motivée, a prononcé, pour ce motif, son annulation pour excès de pouvoir et a enjoint au préfet du Var de réexaminer la demande d'agrément du navire de type Sun Odyssey 42DS comme bateau de formation dans un délai de trois mois. La cour administrative d'appel de Marseille a été saisie par la société Eden d'un appel contre ce jugement, en tant qu'il n'avait pas fait droit à ses conclusions à fin d'injonction formulées à titre principal. La cour administrative d'appel a rejeté cet appel par un arrêt du 9 février 2017, contre lequel la société Eden se pourvoit en cassation.

[…]

*Sur le bien-fondé de l'arrêt attaqué :*

5. Pour rejeter l'appel formé par la société Eden contre le jugement du tribunal administratif de Toulon en tant que ce jugement n'avait pas fait droit à ses conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint au préfet du Var de délivrer l'agrément qu'elle demandait, la cour administrative d'appel de Marseille s'est prononcée sur les moyens de légalité interne que la société soulevait en appel, par lesquels la société faisait valoir que le refus d'agrément pour la formation à la conduite en mer au moyen du navire de type Sun Odyssey 42DS aurait été illégal sur le fond, et les a écartés.

*En ce qui concerne l'office du juge de l'excès de pouvoir :*

6. Le motif par lequel le juge de l'excès de pouvoir juge fondé l'un quelconque des moyens de légalité soulevés devant lui ou des moyens d'ordre public qu'il relève d'office suffit à justifier l'annulation de la décision administrative contestée. Il s'ensuit que, sauf dispositions législatives contraires, le juge de l'excès de pouvoir n'est en principe pas tenu, pour faire droit aux conclusions à fin d'annulation dont il est saisi, de se prononcer sur d'autres moyens que celui qu'il retient explicitement comme étant fondé.

7. La portée de la chose jugée et les conséquences qui s'attachent à l'annulation prononcée par le juge de l'excès de pouvoir diffèrent toutefois selon la substance du motif qui est le support nécessaire de l'annulation. C'est en particulier le cas selon que le motif retenu implique ou non que l'autorité administrative prenne, en exécution de la chose jugée et sous réserve d'un changement des circonstances, une décision dans un sens déterminé. Il est, à cet égard, loisible au requérant d'assortir ses conclusions à fin d'annulation de conclusions à fin d'injonction, tendant à ce que le juge enjoigne à l'autorité administrative de prendre une décision dans un sens déterminé, sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, ou à ce qu'il lui enjoigne de reprendre une décision dans un délai déterminé, sur le fondement de l'article L. 911-2 du même code.

8. Lorsque le juge de l'excès de pouvoir annule une décision administrative alors que plusieurs moyens sont de nature à justifier l'annulation, il lui revient, en principe, de choisir de fonder l'annulation sur le moyen qui lui paraît le mieux à même de régler le litige, au vu de l'ensemble des circonstances de l'affaire. Mais, lorsque le requérant choisit de présenter, outre des conclusions à fin d'annulation, des conclusions à fin d'injonction tendant à ce que le juge enjoigne à l'autorité administrative de prendre une décision dans un sens déterminé, il incombe au juge de l'excès de pouvoir d'examiner prioritairement les moyens qui seraient de nature, étant fondés, à justifier le prononcé de l'injonction demandée. Il en va également ainsi lorsque des conclusions à fin d'injonction sont présentées à titre principal sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative et à titre subsidiaire sur le fondement de l'article L. 911-2.

9. De même, lorsque le requérant choisit de hiérarchiser, avant l'expiration du délai de recours, les prétentions qu'il soumet au juge de l'excès de pouvoir en fonction de la cause juridique sur laquelle reposent, à titre principal, ses conclusions à fin d'annulation, il incombe au juge de l'excès de pouvoir de statuer en respectant cette hiérarchisation, c'est-à-dire en examinant prioritairement les moyens qui se rattachent à la cause juridique correspondant à la demande principale du requérant.

10. Dans le cas où il ne juge fondé aucun des moyens assortissant la demande principale du requérant mais qu'il retient un moyen assortissant sa demande subsidiaire, le juge de l'excès de pouvoir n'est tenu de se prononcer explicitement que sur le moyen qu'il retient pour annuler la décision attaquée : statuant ainsi, son jugement écarte nécessairement les moyens qui assortissaient la demande principale.

11. Si le jugement est susceptible d'appel, le requérant est recevable à relever appel en tant que le jugement n'a pas fait droit à sa demande principale. Il appartient alors au juge d'appel, statuant dans le cadre de l'effet dévolutif, de se prononcer sur les moyens, soulevés devant lui, susceptibles de conduire à faire droit à la demande principale.

*En ce qui concerne les motifs de l'arrêt attaqué :*

12. En l'espèce, ainsi qu'il a été dit, la cour administrative d'appel de Marseille a été saisie par un appel de la société Eden tendant à l'annulation du jugement du tribunal administratif de Toulon en tant qu'il n'avait pas fait droit à la demande d'injonction qu'elle avait présentée à titre principal, tendant à ce que le tribunal enjoigne au préfet du Var de lui délivrer l'agrément qu'elle sollicitait. La cour a statué sur les moyens, soulevés par la société Eden devant elle, susceptibles de conduire, au-delà de l'annulation prononcée par le tribunal administratif pour un vice de légalité externe, au prononcé de l'injonction demandée à titre principal par la société Eden et les a écartés. En statuant ainsi sur l'appel de la société Eden, sans le rejeter comme irrecevable, et en jugeant que le tribunal administratif avait retenu le motif le mieux à même de régler le litige, qu'il n'était pas tenu de se prononcer sur les autres moyens de la requête et qu'il avait à bon droit rejeté les conclusions à fin d'injonction dont il était saisi à titre principal, la cour administrative d'appel n'a pas méconnu l'office du juge de l'excès de pouvoir et n'a pas commis d'erreur de droit.

13. Pour écarter les moyens de la société Eden, la cour s'est fondée sur les dispositions de l'article L. 5271-1 du code des transports, qui dispose que : « *Tout conducteur de navire et bateaux de plaisance à moteur doit être titulaire d'un titre de conduite correspondant à sa catégorie, fonction de l'éloignement des côtes lorsqu'il pratique la navigation maritime ou de la longueur du bateau lorsqu'il circule dans les eaux intérieures* », ainsi que sur l'article L. 5272-1 du même code, selon lequel : « *La formation à la conduite en mer et en eaux intérieures des navires et bateaux de plaisance à moteur ne peut être dispensée que dans le cadre d'un établissement de formation agréé à cet effet par l'autorité administrative... [...] / Cette formation doit être conforme aux programmes définis par l'autorité administrative qui en contrôle l'application* ». L'article 4 du décret du 2 août 2007 relatif au permis de conduire et à la formation à la conduite des bateaux de plaisance à moteur prévoit, pour sa part, que le permis « *est délivré aux candidats qui ont subi avec succès un examen comportant une ou des épreuves théoriques et dont la formation pratique a été effectuée et validée par des établissements agréés* ».

14. D'une part, eu égard à l'objet de ces dispositions et aux impératifs de sécurité auxquels répondent le permis de conduire les bateaux de plaisance à moteur et la formation pratique exigée pour sa délivrance, cette formation ne saurait être effectuée que sur des bateaux de plaisance à moteur. Par suite, et alors même que l'arrêté pris pour l'application de ces dispositions qui définit les caractéristiques techniques des bateaux utilisés pour la formation pratique n'a pas explicitement exclu la possibilité d'utiliser d'autres types de bateaux ou engins nautiques, la cour administrative d'appel de Marseille n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que la formation pratique en cause devait être faite sur des bateaux de plaisance à moteur.

15. D'autre part, selon l'article 1er du décret du 2 août 2007, doit être regardé comme un bateau de plaisance à moteur « *tout bateau exclusivement motorisé et tout bateau à propulsion vélique dont le rapport entre la surface de voilure exprimée en mètres carrés et la masse exprimée en kilogrammes est inférieur à un coefficient fixé par un arrêté des ministres chargés de la mer et des transports* ». Après avoir souverainement constaté que le navire de type Sun Odyssey 42DS devait être regardé comme un voilier et non comme un bateau de plaisance à moteur au sens de ces dispositions et en déduisant de ses constatations que ce bateau ne pouvait pas être utilisé pour la formation à la conduite des bateaux de plaisance à moteur et que l'agrément sollicité ne pouvait être légalement délivré pour son utilisation, la cour administrative d'appel a suffisamment motivé sa décision et n'a pas commis d'erreur de droit.

16. Il résulte ainsi de tout ce qui précède que le pourvoi de la société Eden, y compris ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, ne peut qu'être rejeté.

Décide :

***Article 1er :*** Le pourvoi de la société Eden est rejeté.

***Article 2 :*** La présente décision sera notifiée à la société Eden et au ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire.

**Document 14 : EVEILLARD Gweltaz, « La limitation du “principe” de l’économie de moyens », *Dr. Adm.*, n° 4, Avril 2019, comm. 22**

Si les grandes lignes en sont fixées depuis plus d'un siècle, l'office du juge de l'excès de pouvoir est un chantier en perpétuelle évolution. Le Conseil d'État y a ainsi apporté une nouvelle touche à l'occasion d'un recours exercé par la société Eden.

Cette dernière, qui exploite une école de conduite des navires de plaisance, s'était vue opposer par le préfet du Var un refus de renouvellement de son agrément. Elle a contesté ce refus par la voie du recours pour excès de pouvoir, demandant en sus à la juridiction administrative, dans le cas où elle accueillerait le recours et annulerait la décision administrative, d'user des pouvoirs d'injonction qu'elle tient des articles L. 911-1 et L. 911-2 du Code de justice administrative pour ordonner au préfet, soit de délivrer l'agrément, soit, à titre subsidiaire, de réexaminer la demande de renouvellement de celui-ci.

Le tribunal administratif de Toulon, s'il a annulé le refus de renouvellement de l'agrément, l'a fait sur des motifs de légalité externe qui l'ont conduit à refuser d'enjoindre la délivrance de celui-ci, et à simplement enjoindre le réexamen de la demande d'agrément. La société Eden a formé appel de ce jugement en tant qu'il ne donnait pas satisfaction à sa demande principale d'injonction, mais cet appel a été rejeté, cette fois au fond, par la cour administrative d'appel de Marseille. La société Eden s'est donc pourvue en cassation devant le Conseil d'État.

Le pourvoi soulevait une première question, celle de l'étendue de l'obligation de communication du sens de ses conclusions par le rapporteur public préalablement à l'audience, en ce qui concerne du moins la réponse aux demandes du requérant ne présentant pas un caractère accessoire *(CJA, art. L. 711-3)*. En effet, devant la cour administrative d'appel, le rapporteur public s'était contenté d'indiquer qu'il conclurait à un rejet au fond, sans préciser quel sort il recommanderait pour les demandes d'injonction. Néanmoins, cette troisième question ne présentait qu'un intérêt limité : autant, lorsque le juge envisage de donner au moins partiellement satisfaction au requérant, il doit préciser le sort qu'il préconisera pour les demandes d'injonction, qui ne sont pas des demandes accessoires au sens de l'obligation de communication du sens des conclusions, autant l'indication d'une invitation à rejeter totalement les prétentions du requérant implique, sans besoin d'une précision complémentaire, que cette invitation concernera également la demande d'injonction.

Néanmoins, le problème majeur posé au Conseil d'État – celui en tout cas qui avait justifié le renvoi à une formation solennelle de jugement – concernait la pertinence du choix par le juge du fond des motifs l'ayant conduit à statuer comme il l'a fait. Il a conduit le Conseil d'État à s'interroger sur la question de savoir si la hiérarchisation par le requérant des moyens de sa requête lie d'une quelconque façon le juge de l'excès de pouvoir.

La Haute Juridiction a ainsi admis, pour la première fois, que le juge de l'excès de pouvoir devait respecter la hiérarchisation des moyens effectuée par le requérant. Il a également tiré les conséquences de cette hiérarchisation sur l'appel dirigé contre le jugement.

**1. Le respect par le juge de l'excès de pouvoir de la hiérarchisation des moyens effectuée par le requérant**

La question du choix par le juge de l'excès de pouvoir des motifs sur lesquels il fondera sa décision était la plus délicate, car elle n'avait jamais été absolument réglée : elle est en tout cas celle ayant justifié le renvoi à une formation solennelle de jugement devant le Conseil d'État.

Le caractère objectif du recours pour excès de pouvoir, maintes fois réaffirmé depuis sa naissance – et l'on fera grâce au lecteur d'un long et fastidieux inventaire des multiples conséquences de ce caractère – devrait en bonne logique conférer au juge pleine latitude pour choisir, parmi les moyens présentés par le requérant et parmi les moyens d'ordre public, celui ou ceux de nature à permettre la résolution la plus complète du litige. S'il n'a jamais été question de permettre au juge de l'excès de pouvoir de statuer *ultra petita*, même en ce qui concerne les moyens – sous la réserve précitée des moyens d'ordre public – ce qui est en soi quelque peu attentatoire au caractère objectif du recours pour excès de pouvoir qui, dans sa pure logique de « procès fait à un acte » *(*pour reprendre la formule célèbre d'*E. Lafferrière, Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, t. 2 : Berger-Levrault, 1re éd., 1888, p. 534)*, ne devrait pas permettre à un justiciable de limiter l'étendue du contrôle de légalité effectué par le juge, la marge de manœuvre du juge n'en est pas moins considérable.

Ainsi, lorsque le juge de l'excès de pouvoir estime devoir prononcer l'annulation d'un acte illégal, le « principe » de l'économie de moyens *(*les guillemets se justifiant par le fait qu'il ne s'agit pas d'un principe juridiquement contraignant, mais de la simple consécration en solution de principe de la liberté du juge d'y recourir ; pour un exemple de sa mention par le juge : *CE, 29 mai 1963, Maurel : Lebon, p. 334)* lui donne la possibilité, non seulement de ne pas répondre aux moyens qui ne permettraient pas de prononcer une telle annulation, mais également, parmi les moyens de nature à fonder l'annulation, de n'en retenir qu'un – sans le lui imposer. Pour ne prendre qu'un exemple, il peut parfaitement, en retenant un moyen de légalité externe, s'abstenir de prendre position sur la légalité interne de l'acte qui lui est déféré, mais il peut tout aussi bien préférer « vider » le litige au fond en occultant un vice de légalité externe dont on aurait logiquement pu penser qu'il aurait dû être prioritairement relevé puisque l'examen de la forme précède normalement celui du fond. Il n'est finalement tenu d'examiner l'ensemble des moyens précités que dans le cas où il rejette la requête, ou lorsqu'un texte particulier lui impose de le faire *(*ce qui est par exemple le cas dans le contentieux de l'urbanisme : *C. urb., art. L. 600-4-1, issu de la loi n° 2000-1208, 13 déc. 2000)*.

Or, les conséquences du choix d'un moyen plutôt que d'un autre pour motiver une décision d'annulation ne sont pas neutres : outre que ce « principe » de l'économie de moyens est contradictoire par rapport à l'interdiction pour le juge de statuer *infra petita* – qui est du coup, en l'état du droit et contrairement à l'interdiction de statuer *ultra petita*, essentiellement réservée aux conclusions et ne concerne, sauf texte contraire, les moyens soulevés par le requérant que dans l'hypothèse où le juge entend les rejeter tous – le champ de l'autorité de chose jugée *(*qui s'applique non seulement au dispositif du jugement, mais également aux motifs qui en sont le soutien nécessaire : *CE, sect., 28 nov. 1949, Sté des automobiles Berliet : Lebon, p. 579 ; D. 1949, jurispr. p. 383, note P. Weil ; S. 1951, 3, p. 1, concl. J. Guionin, note A. Mathiot)* ne sera pas le même. Dans l'exemple précité, le choix d'un moyen de légalité externe permettra ainsi à l'Administration, sans méconnaître l'autorité de la chose jugée, d'adopter une nouvelle décision substantiellement identique – avec tous les risques inhérents de développement d'un nouveau contentieux de la part d'un administré tout aussi mécontent de la décision prise à son égard. Les enjeux de ce choix se sont même accrus depuis la reconnaissance par la loi du 8 février 1995 d'un pouvoir d'injonction du juge administratif à l'égard de l'Administration, et il n'est pas innocent que ce soit à l'occasion d'un litige portant sur l'exercice de ce pouvoir que le Conseil d'État ait été amené à examiner la question.

En effet, au risque de rappeler des banalités, mais ô combien importantes, en cas d'annulation, le moyen retenu par le juge pour la fonder peut le conduire, pour autant, bien évidemment, que le requérant le lui ait demandé, soit à ordonner la prise d'une décision allant dans un sens déterminé – s'il apparaît, au vu du moyen retenu, que l'Administration a eu tort de statuer dans le sens où elle l'a fait – soit de réexaminer l'affaire au moyen d'une nouvelle instruction – s'il apparaît, au vu du moyen retenu, que l'Administration n'a pu statuer de manière éclairée, sans que cela implique qu'elle ait nécessairement eu tort de statuer dans le sens où elle l'a fait – soit à rejeter la demande d'injonction – si le moyen retenu ne fait pas apparaître que la décision aurait dû avoir un sens différent ou le dossier être examiné par l'Administration d'une manière différente. En pareille hypothèse, le juge ne se contente pas de donner satisfaction au requérant en argumentant sa décision d'une façon qui ne plaira pas nécessairement à ce dernier, il rejette une demande alors qu'il aurait peut-être pu l'accepter au terme d'un raisonnement différent.

Pour cette raison, certaines juridictions inférieures avaient envisagé de brider le pouvoir d'appréciation du juge en lui imposant, en cas de demande d'injonction, de retenir le moyen d'annulation de nature à permettre le prononcé de cette dernière et même de l'injonction la plus poussée demandée par le requérant *(CAA Paris, 13 févr. 2008, Continella : Lebon, p. 507. – TA Orléans, 3 nov. 2009, Sumbu : AJDA 2010, p. 214)*. Mais cette position était loin d'être unanime *(CAA Versailles, 8 oct. 2009, Mayoukou : AJDA 2010, p. 36, chron. J. Grand d'Esnon)* , et le Conseil d’État semblait avoir maintenu le « principe » de l’économie de moyens *(CE, sect., 16 déc. 2016, n° 389642, Guionnet : JurisData n° 2016-027611 ; Lebon, p. 555, concl. J. Lessi ; AJDA 2017, p. 272, chron. L. Dutheillet de Lamothe et G. Odinet ; Dr. adm. 2017, comm. 15, note G. Eveillard ; JCP A 2017, 2068, note H. Habchi)*.

C'est essentiellement ce problème qu'entend résoudre le Conseil d'État, qui ne remet en cause qu'*a minima* la latitude du juge de l'excès de pouvoir dans le choix du moyen pertinent d'annulation. La Haute Juridiction rappelle en effet le « principe » de l'économie de moyens, applicable sauf texte contraire ou rejet total de la demande *(*ce qui n'est d'ailleurs pas tout à fait vrai, la jurisprudence ayant, dans des cas ponctuels, imposé une priorisation des moyens : *CE, sect., 13 mars 2015, Odeadom : Lebon, p. 84 ; AJDA 2015, p. 1646, note O. Mamoudy ; Dr. adm. 2015, comm. 45, note G. Eveillard ; JCP A 2015, 2114, note L. Cochet*, pour le contentieux des titres exécutoires. – *CE, 15 mars 2017, Min. Travail, Emploi, Formation professionnelle et du dialogue social c/ Synd. CGT de la société Bosal Le Rapide et a. : Lebon, p. 92*, pour le contentieux des décisions de validation ou d'homologation des plans de sauvegarde de l'emploi*)*. Il précise que, dans ce cas, il revient au juge « de choisir de fonder l'annulation sur le moyen qui lui paraît le mieux à même de régler le litige, au vu de l'ensemble des circonstances de l'affaire » *(*V. déjà : *CE, sect., 16 déc. 2016, n° 389642, Guionnet, préc.)*.

Ce n'est donc que dans des circonstances particulières, autres que celles qui viennent d'être citées, que la marge d'appréciation du juge sera limitée.

Il en va notamment ainsi dans le cas de l'espèce, à savoir lorsque le moyen retenu a une incidence sur la possibilité du juge de prononcer ou non une injonction pour l'exécution de sa décision, ou sur le contenu de cette injonction – injonction de prendre une décision dans un sens déterminé ou simple injonction de réexamen. Le juge doit alors prioritairement retenir le moyen – ou un des moyens – permettant de prononcer une injonction. Et, dans le cas où le requérant a déposé une double demande d'injonction, le juge doit prioritairement retenir le moyen – ou un des moyens – lui permettant de prononcer l'injonction demandée à titre principal, c'est-à-dire celle fondée sur l'article L. 911-1 du Code de justice administrative et tendant à l'adoption par l'Administration d'une décision allant dans un sens déterminé – on n'imagine pas, et le Conseil d'État, que le requérant ait dans cette hypothèse conféré à sa demande d'injonction de procéder à un nouvel examen du dossier fondée sur l'article L. 911-2 un caractère autre que subsidiaire, puisqu'une telle injonction serait moins favorable à ses intérêts que la première. Tout au plus le Conseil d'État dispense-t-il, par une résurgence de l'économie de moyens, le juge de motiver le rejet de la demande principale lorsqu'aucun des moyens déposés ne permet de l'accueillir, le fait de statuer directement sur la demande subsidiaire ne signifiant pas alors que le juge n'a pas examiné la demande principale, mais valant rejet implicite de celle-ci. On peut, sur ce point, comprendre le souci d'éviter l'hypertrophie de la motivation des décisions de justice, voire celui d'éviter un contournement de l'économie de moyens quant à la demande d'annulation par le dépôt de demandes d'injonction destinées principalement à contraindre le juge à s'exprimer sur certains moyens, fût-ce pour motiver leur rejet, mais, ce qui va sans dire allant mieux en le disant, il n'aurait pas été aberrant que la Haute Juridiction renonce, sur ce point également, à une économie de moyens qui semble bien méconnaître l'obligation de motivation des jugements *(CJA, art. L. 9)*, l'inconvénient pratique d'une telle renonciation pour le juge restant à démontrer *(*d'autant que, en cas d'appel, le juge de second degré sera en tout état de cause conduit à examiner les moyens en cause et à y répondre ; *V. infra)* alors que l'avantage pédagogique pour le requérant est certain.

Le Conseil d'État ne se contente pas cependant de répondre au problème d'espèce. Il reconnaît également au requérant, indépendamment d’une éventuelle demande d’injonction, le droit de hiérarchiser ses moyens tendant à l’annulation. Plus exactement, le requérant peut indiquer qu'il confère aux moyens se rattachant à l'une des deux causes juridiques existant dans le contentieux de l'excès de pouvoir – à savoir la légalité externe et la légalité interne *(CE, ass., 15 juill. 1954, Sté des aciéries et forges de Saint-François : Lebon, p. 483 ; RPDA 1954, p. 205, concl. P. Laurent)* – un caractère prioritaire, et à ceux se rattachant à l'autre cause un caractère seulement subsidiaire – sans, apparemment, que puisse exister une hiérarchie entre les moyens au sein d'une même cause juridique. Il est tenu, pour effectuer ce choix, par le délai de recours contentieux, dont l'expiration interdit il est vrai traditionnellement d'invoquer des moyens fondés sur une cause juridique nouvelle *(CE, sect., 20 févr. 1953, Sté Intercopie : Lebon, p. 88 ; S. 1953, 3, p. 77, note M. L.)*. En revanche, ledit choix lie désormais le juge, qui devra prioritairement, si des moyens se rattachant aux deux causes juridiques sont de nature à fonder l'annulation, retenir ceux se rattachant à la cause déclarée prioritaire par le requérant. Ainsi, il ne coulera plus nécessairement de source que le juge contrôle la légalité externe avant la légalité interne, et s'en contente s'il l'estime pouvoir fonder l'annulation, dès lors que le requérant aura effectué un choix différent : on peut d'ailleurs supposer qu'il sera porté à faire un tel choix, l'autorité de la chose jugée résultant d'une annulation pour cause d'illégalité interne emportant des conséquences plus vastes que celle d'une annulation pour cause d'illégalité externe. On peut néanmoins s'interroger sur la pertinence d'avoir imposé une hiérarchisation des moyens par cause juridique, et non par moyen, sachant que chacune des deux causes juridiques peut regrouper des moyens très dissemblables, d'importance très variable *in abstracto* et de pertinence également très variable *in concreto*.

Comme souvent, on pourra voir, dans cette évolution, soit un verre à moitié vide, soit un verre à moitié plein. Nonobstant la réaffirmation liminaire du « principe » de l'économie de moyens, on penchera plutôt pour la deuxième hypothèse, car ce n'est pas rien de limiter, en dehors de contraintes législatives, la marge d'appréciation d'un juge censé gouverner la procédure d'instruction et de jugement et être le mieux, voire le seul, à même de déterminer les procédés les plus opportuns à employer dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice et satisfaire au mieux à son obligation de juger. Il n'est pas exclu que certains juges du fond jugent la solution quelque peu infantilisante, en ce qu'elle contraint à faire un choix qu'ils auraient de toute façon spontanément effectué, dans l'intérêt de la justice.

Ladite solution peut susciter trois séries d'observations.

Tout d'abord – même si ce n'est sans doute pas la plus importante d'un point de vue concret – il n'est pas évident de déterminer si elle est destinée à servir les intérêts du justiciable ou ceux de la justice – en l'occurrence ceux de la légalité. On pourra évidemment voir dans la faculté donnée au requérant et dans l'obligation pour le juge d'en tenir compte un – nouvel – élément de subjectivisation du recours pour excès de pouvoir *(*V. pour une contribution récente à la question : *J. Sirinelli, La subjectivisation du recours pour excès de pouvoir : RFDA 2016, p. 529)*. Néanmoins, la problématique n'est pas neuve, à un tel point qu'elle tend un peu à devenir une « tarte à la crème » du contentieux administratif. À cet égard, comme la plupart des éléments de subjectivisation, cette faculté ne porte pas préjudice à la protection objective de la légalité – contrairement à la subjectivisation de l’intérêt à agir *(*particulièrement sensible en droit de l'urbanisme : *C. urb., art. L. 600-1-2 issu de Ord. n° 2013-638, 18 juill. 2013)* et à celle des moyens invocables *(*qui a déjà contribué à transformer certains contentieux objectifs en contentieux subjectifs : *CE, ass., 4 juill. 2014, Dpt Tarn-et-Garonne : Lebon, p. 70, concl. B. Dacosta ; AJDA 2014, p. 1035, chron. A. Bretonneau et J. Lessi ; Dr. adm. 2014, comm. 36, note F. Brenet ; JCP A 2014, 2152, note J.-F. Sestier, 2153, note S. Hul ; RFDA 2014, p. 425, concl., note P. Delvolvé ; RJEP 2014, comm. 31, note J.-F. Lafaix*, pour le contentieux de la contestation des contrats administratifs par des tiers. – *CE, sect., 3 oct. 2008, SMIRGEOMES : Lebon, p. 324, concl. B. Dacosta ; AJDA 2008, p. 2161, chron. E. Geffray et S.-J. Lieber ; Dr. adm. 2008, comm. 154, note B. Bonnet et A. Lalanne ; RFDA 2008, p. 1128, concl., note P. Delvolvé ; RJEP 2009, comm. 8, note F. Brenet*, pour le référé précontractuel). Celles-ci conduisent à restreindre les hypothèses de saisine du juge ou le champ des normes au regard desquelles il examinera la légalité de l'acte, et qui peut réellement être de nature à sauver de l'annulation un acte illégal sans pour autant procéder à sa régularisation *(CE, sect., 3 nov. 2003, El Bahi : Lebon, p. 479, concl. J.-H. Stahl ; AJDA 2004, p. 202, chron. F. Donnat et D. Casas ; RFDA 2004, p. 733, concl.*, pour la substitution de base légale. – *CE, sect., 6 févr. 2004, n° 240560, Hallal : JurisData n° 2004-066277 ; Lebon, p. 48, concl. I. de Silva ; AJDA 2004, p. 436, chron. F. Donnat et D. Casas ; Dr. adm. 2004, comm. 52, note D. Chabanol ; RFDA 2004, p. 740, concl.*, pour la substitution de motifs. – *CE, ass., 13 janv. 1968, Dame Perrot : Lebon, p. 39 ; AJDA 1968, p. 179, concl. J. Kahn*, pour la neutralisation des motifs. – *CE, 25 mars 2002, n° 224055, 224371, Caisse d'assurance-accidents agricole du Bas-Rhin : JurisData n° 2002-064247 ; Lebon, p. 110*, pour la rectification d'erreur matérielle*)*, ou même à la possibilité pour le juge de renoncer à l'effet rétroactif de l'annulation pour préserver certains effets passés d'un acte pourtant illégal *(CE, ass., 11 mai 2004, n° 255886, Assoc. AC ! : Lebon, p. 197, concl. C. Devys ; AJDA 2004, p. 1183, chron. C. Landais et F. Lenica ; AJDA 2004, p. 1049, note J.-C. Bonichot ; Dr. adm. 2004, doctr. 15, étude O. Dubos et F. Melleray ; LPA 4 févr. 2005, p. 6, note F. Crouzatier-Durand ; RDP 2005, p. 536, chron. C. Guettier ; RFDA 2004, p. 438, note J.-H. Stahl et A. Courrèges, concl.)*. Au contraire même, elle vise à contraindre le juge à retenir la solution la plus favorable à la sanction la plus poussée de l'acte et au rétablissement le plus complet de la légalité.

Ensuite, le Conseil d'État ne donne aucun élément de résolution au problème né d'une contradiction éventuelle entre les deux figures limitant la marge d'appréciation du juge. Rien n'indique en effet dans le présent arrêt qu'elles ne soient pas cumulatives : on pourrait envisager qu'un requérant hiérarchise les moyens venant à l'appui de sa demande en annulation tout en assortissant cette dernière d'une ou plusieurs demandes d'injonction, et que cette hiérarchisation ne permette pas au juge qui s'y conformerait, soit de prononcer une injonction, soit, dans le cas où seraient déposées deux demandes d'injonction, de prononcer la plus efficace. Doit-on en pareil cas donner priorité à l'efficacité de la demande, ou des demandes, d'injonction, ou au contraire aux souhaits du requérant s'agissant de sa demande principale ? La première solution serait la plus respectueuse de l'intérêt objectif de la légalité, la demande d'injonction étant celle pour laquelle le requérant dispose de la latitude la plus réduite : il a évidemment le choix de déposer ou non une telle demande et, s'il décide de le faire, d'en déposer une seule ou deux – et, s'il décide de n'en déposer qu'une seule, celui de choisir celle de l'article L. 911-1 ou celle de l'article L. 911-2 – mais, s'il décide de déposer deux demandes d'injonction, il n'a, on l'a vu, pas le choix de leur hiérarchisation. Néanmoins, la demande d'annulation est première, à la fois d'un point de vue logique et chronologique : elle est examinée d'abord et indépendamment de la demande d'injonction(s) qui l'accompagne. Il serait évidemment extrêmement fâcheux pour le requérant de perdre, par le fait d'une hiérarchisation inappropriée des moyens d'annulation, le bénéfice de l'injonction, ou de l'injonction la plus efficace, mais cela ne serait pas sans précédent : le principe même de l'interdiction de l'*ultra petita* est en ce sens...

Enfin, et cela découle en partie de la remarque précédente, le recours pour excès de pouvoir opère un saut supplémentaire dans le développement de la technicité : le fait que, contrairement à la régularisation de certaines irrégularités par le juge ou à la modulation des effets temporels de l'annulation, la hiérarchisation des moyens soit subordonnée à une demande du requérant l'oblige à mesurer précisément les conséquences potentielles des moyens qu'il soulève, ce qui concorde de moins en moins avec l'image d'un recours simple, accessible à tout justiciable et au demeurant dispensé de l'obligation du ministère d'avocat. Même si, évidemment, un certain nombre de subtilités du régime du recours pour excès de pouvoir avait depuis longtemps relégué cette simplicité au rang de vœu pieux – on pense notamment à l'irrecevabilité frappant les demandes d'annulation partielle lorsque les dispositions dont l'annulation est demandée sont inséparables des autres dispositions de l'acte *(CE, 5 nov. 1975, Sté Pavita : Lebon, p. 544)*, ou à la nécessité pratique de présenter, dans le délai de recours contentieux, des moyens se rattachant aux deux causes juridiques différentes sous peine de limiter sérieusement par la suite la possibilité de déposer des moyens nouveaux *(CE, sect., 20 févr. 1953, Sté Intercopie, préc.)* – il n'en restait pas moins que le profane pouvait, dans le doute, contourner ces difficultés en « frappant large » – en l'occurrence en demandant l'annulation totale de l'acte et en invoquant immédiatement tous les moyens envisageables. Ici, seul un professionnel du droit, ou au moins un juriste averti, sera à même d'effectuer les choix stratégiques qui s'imposent. Évidemment, si le requérant s'abstient d'effectuer un tel choix, le juge pourra – sans y être obligé – le faire à sa place, ce qui limite l'inconvénient de la remarque qui précède au cas dans lequel le requérant aura délibérément choisi d'orienter le débat contentieux – mais au risque, du coup, qu'il s'abstienne d'user de la possibilité qui lui est désormais reconnue. Quoi qu'il en soit, cela peut aussi conforter l'impression d'une justice « à deux vitesses », l'une dans laquelle des requérants bien formés ou bien conseillés contraindront le juge à retenir les priorités qu'ils lui indiquent, l'autre dans laquelle des justiciables « ordinaires » s'en remettraient pour ce faire à la bonne volonté du juge...

**2. L'intérêt à former appel du requérant de première instance en cas d'acceptation en première instance de sa seule demande subsidiaire**

La solution retenue par le Conseil d'État s'agissant de la première instance est susceptible d'entraîner des conséquences sur l'instance d'appel. Se pose en particulier la question de l'intérêt à former appel du requérant de première instance dès lors que le jugement ne lui a pas donné entière satisfaction, c'est-à-dire n'a pas pleinement accueilli ses demandes ou les moyens soulevés par lui.

Il convient à cet égard de rappeler les deux piliers de la jurisprudence antérieure relative à la question. En premier lieu, l'intérêt à former appel ne s'apprécie qu'au regard du dispositif du jugement et non de ses motifs : quand bien même ces derniers ne conviendraient pas au requérant, qui aurait préféré voir l'annulation fondée sur tel moyen plutôt que sur tel autre – notamment sur un moyen de légalité interne plutôt que sur un moyen de légalité externe –compte tenu des conséquences qui peuvent en résulter sur l'étendue de la chose jugée, son appel est irrecevable dès lors que le dispositif du jugement lui donne satisfaction *(CE, sect., 8 janv. 1966, Sté La Purfina française : Lebon, p. 68)*. Cela revient donc à dire que, lorsque s'applique le « principe » de l'économie de moyens, l'usage que fait de ce dernier le juge de premier ressort est insusceptible de toute sanction. En deuxième lieu, l'intérêt à former appel peut ne porter que sur une partie du dispositif du jugement, en l'occurrence celle qui n'a pas donné satisfaction à la partie concernée : cette dernière peut ainsi interjeter appel du jugement en tant qu'il rejette l'une de ses demandes.

Le Conseil d'État n'a visiblement pas souhaité ici remettre en cause ces deux piliers, mais simplement adapter leur portée, compte tenu de ce qu'il a jugé s'agissant de la décision de première instance, lorsque le requérant forme appel de celle-ci en tant qu'elle n'a pas accueilli sa demande d'injonction principale mais seulement sa demande d'injonction subsidiaire. L'adaptation confine cependant quelque peu à la contorsion.

Il estime en effet que le requérant de première instance est recevable à former appel dès lors que le jugement n'a pas accueilli sa demande principale, et ce qu'il ait accueilli ou non son éventuelle demande subsidiaire. Dans le cas où la demande subsidiaire aurait été accueillie, il ne sera certes pas recevable à contester la partie du jugement qui l'a fait, du moins pas directement. Mais, en contestant la partie du jugement ayant rejeté sa demande principale, il implique nécessairement – les deux injonctions ne pouvant être prononcées cumulativement – un réexamen et une éventuelle infirmation de l'injonction prononcée en premier ressort. Cela n'est pas incompatible avec les fondements de la jurisprudence antérieure, car même si on fait abstraction du caractère indirect de la contestation, le requérant ne conteste pas l'injonction nonobstant la circonstance qu'elle lui est favorable, mais parce qu'elle ne lui est pas assez favorable. Ceci n’a rien d’original, puisqu'un requérant a, de manière constante, intérêt à agir contre une mesure qui ne lui donne que partiellement satisfaction alors qu'il pouvait prétendre à davantage. Il n’en reste pas curieux que le requérant puisse ici contester, même indirectement, une mesure qu’il avait explicitement demandée, fût-ce à titre subsidiaire. La question est de savoir si le Conseil d’État étendra cette solution à tous les cas dans lesquels le juge de première instance, ayant rejeté les conclusions principales, a néanmoins accueilli les conclusions subsidiaires.

Le Conseil d'État rappelle ensuite que, dans le cadre de l'appel déclaré recevable, le juge se trouvera, par l'effet dévolutif de l'appel, saisi de l'ensemble des moyens soulevés en première instance. Bénéficiant dans ce cadre du « principe » de l'économie de moyens, il se voit néanmoins, désormais, soumis aux mêmes limites à ce dernier que le juge de première instance. Il devra donc examiner prioritairement, non pas les moyens tendant à examiner la légalité de l'injonction prononcée par le juge de première instance, mais ceux de nature à fonder le prononcé de l'injonction qui avait été demandée à titre principal en première instance. La solution est moins novatrice que celle relative à la recevabilité de l'appel puisque, si on part du double constat que les deux injonctions sont exclusives l'une de l'autre et que l'une est prioritaire par rapport à l'autre, le bien-fondé à prononcer l'injonction principale implique nécessairement le mal-fondé à ne prononcer que l'injonction subsidiaire. Elle n'implique pas au demeurant que le juge d'appel retienne, pour fonder la même injonction que le juge de première instance, le même moyen que lui, lorsque plusieurs moyens sont à même de la fonder : l'espèce donne une bonne illustration de ce que le « principe » de l'économie de moyens subsiste très largement...

Document n°15

Conseil d'État 5 avril 2019 Les jardins de Sérignan, n°420608

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par lettres des 15 mai et 24 juillet 2015, M. F...et autres, en leur qualité de propriétaires membres de l'association foncière urbaine autorisée " Les jardins de Sérignan ", ont demandé au président de cet établissement public administratif la communication de différents documents relatifs à l'activité de l'association. En l'absence de réponse, ils ont saisi la Commission d'accès aux documents administratifs qui, le 5 novembre 2015, a émis un avis favorable à la communication de l'ensemble des documents sollicités. Par un jugement du 13 mars 2018, le tribunal administratif de Montpellier a annulé les décisions implicites portant refus de communication de ces documents mais rejeté les conclusions des requérants tendant à ce qu'il soit enjoint à l'association de les leur communiquer dans un délai d'un mois sous astreinte. Les requérants se pourvoient en cassation contre ce jugement en tant qu'il n'a pas fait droit à leurs conclusions.

Sur les conclusions dirigées contre le jugement en tant qu'il serait entaché d'une omission de statuer :

2. Si les requérants soutiennent que le jugement du 13 mars 2018 aurait omis de statuer sur des conclusions dirigées contre le refus opposé à la demande de communication qu'ils ont adressée à l'association foncière urbaine autorisée le 28 décembre 2015, le tribunal administratif ne s'est toutefois pas mépris sur la portée des écritures produites par les requérants devant lui, en estimant qu'il n'était pas saisi de conclusions tendant à l'annulation de cette décision de refus. Il s'ensuit que le jugement attaqué n'est, contrairement à ce qui est soutenu, pas entaché d'une omission de statuer.

Sur les conclusions dirigées contre le jugement en tant qu'il statue sur les conclusions à fin d'injonction :

3. Le motif par lequel le juge de l'excès de pouvoir juge fondé l'un quelconque des moyens de légalité soulevés devant lui ou des moyens d'ordre public qu'il relève d'office suffit à justifier l'annulation de la décision administrative contestée. Il s'ensuit que, sauf dispositions législatives contraires, le juge de l'excès de pouvoir n'est en principe pas tenu, pour faire droit aux conclusions à fin d'annulation dont il est saisi, de se prononcer sur d'autres moyens que celui qu'il retient explicitement comme étant fondé.

4. La portée de la chose jugée et les conséquences qui s'attachent à l'annulation prononcée par le juge de l'excès de pouvoir diffèrent toutefois selon la substance du motif qui est le support nécessaire de l'annulation. C'est en particulier le cas selon que le motif retenu implique ou non que l'autorité administrative prenne, en exécution de la chose jugée et sous réserve d'un changement des circonstances, une décision dans un sens déterminé. Il est, à cet égard, loisible au requérant d'assortir ses conclusions à fin d'annulation de conclusions à fin d'injonction, tendant à ce que le juge enjoigne à l'autorité administrative de prendre une décision dans un sens déterminé, sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, ou à ce qu'il lui enjoigne de reprendre une décision dans un délai déterminé, sur le fondement de l'article L. 911-2 du même code.

5. Lorsque le juge de l'excès de pouvoir annule une décision administrative alors que plusieurs moyens sont de nature à justifier l'annulation, il lui revient, en principe, de choisir de fonder l'annulation sur le moyen qui lui paraît le mieux à même de régler le litige, au vu de l'ensemble des circonstances de l'affaire. Mais, lorsque le requérant choisit de présenter, outre des conclusions à fin d'annulation, des conclusions à fin d'injonction tendant à ce que le juge enjoigne à l'autorité administrative de prendre une décision dans un sens déterminé, il incombe au juge de l'excès de pouvoir d'examiner prioritairement les moyens qui seraient de nature, étant fondés, à justifier le prononcé de l'injonction demandée. Il en va également ainsi lorsque des conclusions à fin d'injonction sont présentées à titre principal sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative et à titre subsidiaire sur le fondement de l'article L. 911-2.

6. De même, lorsque le requérant choisit de hiérarchiser, avant l'expiration du délai de recours, les prétentions qu'il soumet au juge de l'excès de pouvoir en fonction de la cause juridique sur laquelle reposent, à titre principal, ses conclusions à fin d'annulation, il incombe au juge de l'excès de pouvoir de statuer en respectant cette hiérarchisation, c'est-à-dire en examinant prioritairement les moyens qui se rattachent à la cause juridique correspondant à la demande principale du requérant.

7. Dans le cas où il ne juge fondé aucun des moyens assortissant la demande principale du requérant mais retient un moyen assortissant sa demande subsidiaire, le juge de l'excès de pouvoir n'est tenu de se prononcer explicitement que sur le moyen qu'il retient pour annuler la décision attaquée : statuant ainsi, son jugement écarte nécessairement les moyens qui assortissaient la demande principale.

8. Lorsque le tribunal administratif statue en dernier ressort, le requérant est recevable à se pourvoir en cassation contre le jugement en tant qu'il n'a pas fait droit à sa demande principale. Il appartient alors au juge de cassation de se prononcer sur les moyens, soulevés devant lui, qui contestent les motifs, même implicites, du jugement en ce qu'il a refusé de faire droit à la demande principale.

9. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. F... et autres ont présenté, devant le tribunal administratif de Montpellier, des conclusions à fin d'annulation ainsi que des conclusions à fin d'injonction sous astreinte, sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, afin d'obtenir communication de documents par l'association foncière urbaine autorisée " Les jardins de Sérignan ". Le tribunal administratif, par le jugement attaqué, a jugé que les décisions de refus attaquées devant lui étaient entachées d'un vice de légalité externe, a prononcé leur annulation pour excès de pouvoir pour ce motif " sans qu'il soit besoin d'examiner " l'autre moyen d'annulation invoqué et a rejeté les conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint à l'association foncière de communiquer les documents demandés.

10. En statuant ainsi, le tribunal administratif de Montpellier doit être regardé comme ayant nécessairement écarté le moyen, soulevé devant lui, tiré de ce que les documents demandés étaient communicables sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal. Le moyen de cassation tiré de ce que, ce faisant, le tribunal aurait insuffisamment motivé son jugement ne peut, compte tenu de ce qui a été dit au point 7, qu'être écarté.

11. Toutefois, en vertu de l'article 1er de la loi du 17 juillet 1978, aujourd'hui codifié aux articles L. 300-1 et suivants du code des relations entre le public et l'administration, sont considérés comme documents administratifs les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. L'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 prévoit que ces autorités sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les limites fixées par son article 6.

12. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que les documents administratifs et comptables détenus par l'association foncière urbaine autorisée " Les jardins de Sérignan " dont les requérants demandent la communication, relatifs à l'aménagement et à l'équipement d'une zone de 76 hectares sur le territoire de la commune de Sérignan, se rattachent directement à la mission de service public de cet établissement public à caractère administratif. Ils constituent ainsi des documents administratifs au sens de l'article 1er de la loi du 17 juillet 1978, codifié à l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration. Ils étaient, par suite, communicables de plein droit aux requérants en application de l'article 2 de cette loi, codifié à l'article L. 311-1 du même code, dans les limites fixées par son article 6. Il s'ensuit qu'en écartant implicitement le moyen tiré de la méconnaissance des articles 1er et 2 de la loi du 17 juillet 1978, le tribunal administratif a commis une erreur de qualification juridique des faits, qui emporte cassation de son jugement en tant qu'il n'a pas fait droit à la demande principale de M. F...et autres, qui tendait à l'obtention des documents dont ils sollicitaient la communication.

13. Il résulte de ce qui précède que M. F...et autres sont fondés à demander l'annulation du jugement qu'ils attaquent en tant que ce jugement a rejeté leurs conclusions à fin d'injonction.

14. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler, dans la mesure de la cassation ainsi prononcée, l'affaire au fond, en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative. Sans que l'annulation pour excès de pouvoir prononcée pour insuffisance de motivation, laquelle est devenue définitive, puisse être remise en cause, il appartient au Conseil d'Etat de se prononcer sur les moyens qui, s'ils étaient fondés, justifieraient qu'il soit enjoint à l'association foncière urbaine autorisée de communiquer les documents sollicités et d'en tirer les conséquences quant au sort à réserver aux conclusions à fin d'injonction des demandeurs.

15. Ainsi qu'il a été dit aux points 6 et 7, les documents administratifs et comptables détenus par l'association foncière urbaine autorisée dont la communication a été demandée se rattachent directement à la mission de service public de cet établissement public à caractère administratif et constituent des documents administratifs communicables de plein droit en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978.

16. Aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : " Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution ".

17. La présente décision implique que l'association foncière urbaine autorisée " Les jardins de Sérignan " communique à M. F...et autres, selon les modalités prévues par les articles L. 311-7 et L. 311-9 du code des relations entre le public et l'administration, les documents sollicités qui sont détenus par cet établissement public. Il y a lieu, par suite, d'enjoindre à l'association foncière urbaine autorisée de procéder à cette communication dans un délai d'un mois à compter de la notification de la présente décision. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte de 100 euros par jour de retard.

18. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'association foncière urbaine autorisée " Les jardins de Sérignan " la somme de 3 000 euros à verser à M. F...et autres au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

--------------

Article 1er : Le jugement du 13 mars 2018 du tribunal administratif de Montpellier est annulé en tant qu'il a rejeté les conclusions à fin d'injonction présentées par M. F... et autres.

Article 2 : Il est enjoint à l'association foncière urbaine autorisée " Les jardins de Sérignan " de communiquer les documents sollicités à M. F...et autres, dans un délai d'un mois à compter de la notification de la présente décision, dans les conditions prévues aux articles L. 311-7 et L. 311-9 du code des relations entre le public et l'administration.

Article 3 : Une astreinte de 100 euros par jour est prononcée à l'encontre de l'association foncière urbaine autorisée " Les jardins de Sérignan " s'il n'est pas justifié de l'exécution de la présente décision dans le délai mentionné à l'article 2. L'association foncière urbaine autorisée " Les jardins de Sérignan " communiquera à la section du rapport et des études du Conseil d'Etat copie des actes justifiant des mesures prises pour exécuter la présente décision.

Article 4 : L'association foncière urbaine autorisée " Les jardins de Sérignan " versera à M. F... et autres une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions du pourvoi est rejeté.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à M. U...F..., premier requérant désigné et à l'association foncière urbaine autorisée " Les Jardins de Sérignan ".

Copie en sera adressée à la section du rapport et des études.