

Travaux dirigés de
DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL

Licence 2

Cours assuré par M. le Professeur Jean-François BRISSON

Année universitaire 2021/2022

Séance 9 : l'évolution des pouvoirs du juge administratif

I. La régularisation des actes administratifs illégaux

Document 1 : CE, Sect., 21 novembre 2003, *Préfet de la Seine-Maritime contre El Bahi*, n° 240267

Document 2 : CE, Sect., 6 février 2004, *Hallal*, n° 240560

Document 3 : MELLERAY Fabrice, « Dix ans de jurisprudence *Hallal* », *AJDA*, 2014, p. 529

II. Les conséquences d'une décision d'annulation d'un acte administratif illégal

Document 4 : CE, Ass., 11 mai 2004, *Association AC ! et autres*, n° 255886, *GAJA*, n° 103

Document 5 : Articles L. 911-1 et L.911-2 du Code de justice administrative

Document 6 : CE, Sect., 21 décembre 2018, *Société Eden*, n° 409678, et les conclusions de Sophie ROUSSEL, *RFDA*, 2019, p. 281 (en annexe)

III. L'abrogation d'un acte administratif illégal

Document 7 : Article L. 243-2 du Code des relations entre le public et l'administration

Document 8 : CE, 31 août 2009, *Commune de Crégols*, n° 296458

Document 9 : CE, Ass., 19 juillet 2019, *Association des américains accidentels*, n° 424216

Document 10 : CE, 28 février 2020, *Stassen*, n° 433886

Document 11 : CE, Sect., 19 novembre 2021, *Association des avocats ELENA France*, n° 437141 437142, et les conclusions de Sophie ROUSSEL, *RFDA*, 2022, p. 51 (en annexe)

Document 12 : DOUTEAUD Stéphanie, « “Pour le justiciable”, dites-vous ? », *AJDA*, 2022, p. 481

I. La régularisation des actes administratifs illégaux

Document 1 : CE, Sect., 21 novembre 2003, *Préfet de la Seine-Maritime contre El Bahi*, n° 240267

Vu la requête, enregistrée le 20 novembre 2001 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par le PREFET DE LA SEINE-MARITIME ; le PREFET DE LA SEINE-MARITIME demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le jugement du 26 octobre 2001 du conseiller délégué par le président du tribunal administratif de Rouen annulant son arrêté du 23 octobre 2001 ordonnant la reconduite à la frontière de M. Rachid Y ;

2°) de rejeter la demande de M. Y devant le tribunal administratif ;

[...]

Sur le moyen tiré de la méconnaissance du I de l'article 22 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 :

Considérant qu'aux termes du I de l'article 22 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 : Le représentant de l'Etat dans le département et, à Paris, le préfet de police peuvent, par arrêté motivé, décider qu'un étranger sera reconduit à la frontière dans les cas suivants : 1° Si l'étranger ne peut justifier être entré régulièrement sur le territoire français, à moins qu'il ne soit titulaire d'un titre de séjour en cours de validité (...) ; 2° Si l'étranger s'est maintenu sur le territoire au-delà de la durée de validité de son visa ou, s'il n'est pas soumis à l'obligation de visa, à l'expiration du délai de trois mois à compter de son entrée sur le territoire sans être titulaire d'un

premier titre de séjour régulièrement délivré (...); que le III du même article 22 rend applicables les dispositions du 2° du I à ...l'étranger qui n'est pas ressortissant d'un Etat membre de la Communauté économique européenne si, en provenance directe du territoire d'un des Etats parties à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990, il s'est maintenu sur le territoire métropolitain sans se conformer aux dispositions des articles 19, paragraphe 1 ou 2, 20 paragraphe 1, 21, paragraphes 1 ou 2 de ladite convention; que l'article 21 de cette convention prévoit que les étrangers titulaires d'un titre de séjour délivré par l'un des Etats parties peuvent, sous couvert de ce titre ainsi que d'un document de voyage, ces documents étant en cours de validité, circuler librement pendant une période de trois mois au maximum sur le territoire des autres parties contractantes, pour autant qu'ils remplissent certaines conditions;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, contrairement à ce qu'indiquent les motifs de l'arrêté attaqué, M. Y était titulaire d'un titre de séjour délivré par les autorités italiennes et en cours de validité à la date de son entrée en France en août 2000; qu'ainsi, il justifie être entré régulièrement en France; que, par suite, la décision de reconduire l'intéressé à la frontière ne pouvait être prise sur le fondement des dispositions précitées du 1° du I de l'article 22 de l'ordonnance du 2 novembre 1945;

Considérant, toutefois, que lorsqu'il constate que la décision contestée devant lui aurait pu être prise, en vertu du même pouvoir d'appréciation, sur le fondement d'un autre texte que celui dont la méconnaissance est invoquée, le juge de l'excès de pouvoir peut substituer ce fondement à celui qui a servi de base légale à la décision attaquée, sous réserve que l'intéressé ait disposé des garanties dont est assortie l'application du texte sur le fondement duquel la décision aurait du être prononcée; qu'une telle substitution relevant de l'office du juge, celui-ci peut y procéder de sa propre initiative, au vu des pièces du dossier, mais sous réserve, dans ce cas, d'avoir au préalable mis les parties à même de présenter des observations sur ce point;

Considérant qu'en l'espèce, la décision attaquée, motivée par l'irrégularité du séjour de M. Y trouve son fondement légal dans les dispositions du 2° du I du même article 22 qui peuvent être substituées à celles du 1° dès lors, en premier lieu, que, s'étant maintenu sur le territoire français plus de trois mois après son entrée sans être titulaire d'un premier titre de séjour régulièrement délivré, M. Y se trouvait dans la situation où, en application du 2° du I de l'article 22, le préfet pouvait décider qu'il serait reconduit à la frontière, en deuxième lieu, que cette substitution de base légale n'a pour effet de priver l'intéressé d'aucune garantie et, en troisième lieu, que

l'administration dispose du même pouvoir d'appréciation pour appliquer l'une ou l'autre de ces deux dispositions ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions du 1° du I de l'article 22 ne peut être accueilli ;

[...]

D E C I D E :

Article 1er : Le jugement du 26 octobre 2001 du magistrat délégué par le président du tribunal administratif de Rouen est annulé.

Article 2 : La demande présentée par M. Y devant le tribunal administratif de Rouen et les conclusions présentées devant le Conseil d'Etat par son avocat sur le fondement de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée au PREFET DE LA SEINE-MARITIME, à M. Rachid Y et au ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Document 2 : CE, Sect., 6 février 2004, Hallal, n° 240560

Vu la requête, enregistrée le 28 novembre 2001 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par Mme Fatima X, demeurant 1... ; Mme X demande que le Conseil d'Etat annule pour excès de pouvoir la décision du 10 octobre 2001 par laquelle la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France a rejeté son recours contre la décision du consul général de France à Annaba (Algérie) du 28 juin 2001 lui refusant un visa de long séjour sur le territoire français ;

[...]

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 ;

Considérant qu'il suit de là que Mme X est fondée à demander l'annulation de la décision de la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France en date du 10 octobre 2001 ;

DECIDE :

Article 1er : La décision de la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France en date du 10 octobre 2001 statuant sur le recours de Mme X est annulée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à Mme Fatima X et au ministre des affaires étrangères.

Document 3 : MELLERAY Fabrice, « Dix ans de jurisprudence *Hallal* », *AJDA*, 2014, p. 529

A récemment été célébrée la liberté de plume dont peuvent faire montre les chroniqueurs du Conseil d'Etat à l'égard de la jurisprudence de celui-ci (X. Domino, A. Bretonneau, E. Bokdam-Tognetti et J. Lessi, *Que fait le Centre ?*, *AJDA* 2014. 81⁽¹⁾). La chronique consacrée à l'arrêt *Hallal* (CE, sect., 6 févr. 2004, n° 240560⁽²⁾, Lebon 48⁽³⁾, concl. I. de Silva⁽⁴⁾) par F. Donnat et D. Casas (*AJDA* 2004. 436⁽⁵⁾) constitue l'une des meilleures illustrations de cette liberté.

Le recul de dix années rend possible un rapide bilan permettant de se risquer à évaluer si leurs critiques et craintes ont été confirmées. Etait en cause le choix d'étendre la possibilité pour le juge de l'excès de pouvoir (à l'instar de ce que pouvait déjà faire le juge de plein contentieux, CE, sect., 23 nov. 2001, n° 195550⁽⁶⁾, *Compagnie nationale Air France*, Lebon 576⁽⁷⁾), à la demande de l'administration auteur de la décision, de procéder à une substitution de motifs et ainsi, en remplaçant un motif illégal par un motif légal qui n'avait pas été initialement invoqué, de sauver l'acte querellé d'une annulation. Auparavant limitée aux hypothèses où l'administration se trouvait en situation de compétence liée (CE, sect., 23 juill. 1976, n° 96526⁽⁸⁾, *Ministre du travail c/ URSSAF du Jura*, Lebon 362⁽⁹⁾), la solution est étendue, en premier ressort comme en appel, à tous les cas où la décision est légalement fondée, à la date de son édicition, par un autre motif de droit ou de fait que celui initialement indiqué. Plusieurs conditions cumulatives sont toutefois requises pour que le juge décide (il s'agit d'un pouvoir et non d'une obligation) de procéder à cette substitution : que le nouveau motif soit de nature à fonder légalement la décision ; qu'il résulte de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était *ab initio* fondée sur ce motif ; que cette substitution ne prive pas le requérant d'une garantie procédurale liée au motif substitué.

Les chroniqueurs regrettaient le « souci de pragmatisme » de la section du contentieux. Ils y voyaient une altération de la logique du recours pour excès de pouvoir, la solution revenant « à accorder plus d'attention contentieuse au dispositif de la décision administrative qu'au contrôle des motifs de celle-ci », et s'inquiétaient d'une option risquant de ne pas inciter « l'administration à la rigueur » et de lui permettre de négliger, quand elle existe, son obligation de motivation. Ils pointaient enfin le fait que la jurisprudence *Hallal* « déséquilibre par ailleurs le procès en ce qu'elle jouera, dans la grande majorité des cas, en faveur de l'administration ».

Dix ans plus tard, ces craintes semblent ne pas s'être vérifiées. La jurisprudence *Hallal*, dont la mise en oeuvre demeure subordonnée à une demande de l'auteur de l'acte (CE 5 févr. 2014,

n° 367815 , *Société Pludis*, AJDA 2014. 315 , n'a ni provoqué une modification substantielle du traitement des dossiers par l'administration ni servi, pour reprendre le mot de René Chapus, « d'éponge à effacer les irrégularités », n'étant par exemple pas utilement invocable lorsqu'est en cause une insuffisance de motivation (CE 25 avr. 2007, n° 290197 , *Rosenthal*, Lebon T. 1039 ), une incompétence (CE, ord., 16 mai 2007, n° 304966 , *Joseph*, Lebon T. 1039 ) ou une irrégularité de forme (CE 31 mars 2010, n° 306122 , *M^{me} Delasara*, Lebon T. 923 ). Et le justiciable doit-il se plaindre que le contentieux de l'excès de pouvoir, hier pur contentieux de la légalité d'un acte, devienne désormais aussi un contentieux de la situation litigieuse ? La jurisprudence *Hallal* n'est en effet qu'une des facettes de la transformation contemporaine de l'office du juge administratif, mouvement notamment marqué par la volonté de rompre avec une application trop mécanique du principe de légalité et de privilégier l'efficacité de l'intervention juridictionnelle. Nul ne contestera sans doute que cette évolution est très largement orientée dans le sens de la défense des droits des justiciables.

II. Les conséquences d'une décision d'annulation d'un acte administratif illégal

Document 4 : CE, Ass., 11 mai 2004, Association AC ! et autres, n° 255886, GAJA, n° 103

Considérant que les requêtes susvisées sont dirigées contre les arrêtés du 5 février 2003 par lesquels le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité a agréé, d'une part, divers accords se rapportant à la convention du 1er janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage et, d'autre part, la convention du 1er janvier 2004 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage et son règlement annexé, les annexes à ce règlement et les accords d'application relatifs à cette convention ; que, ces requêtes présentant à juger des questions semblables, il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

[...]

Sur la légalité des arrêtés attaqués :

En ce qui concerne la consultation du comité supérieur de l'emploi :

Considérant, d'une part, qu'il résulte des dispositions combinées des articles L. 351-8, L. 352-1, L. 352-2 et L. 352-2-1 du code du travail que les mesures d'application des articles L. 351-3 à L. 351-7 de ce code, qui définissent les principes selon lesquels l'allocation d'assurance à laquelle ont droit les travailleurs privés d'emploi leur est attribuée, sont fixées par voie d'accords conclus entre employeurs et travailleurs et agréés, pour la durée de validité de ces accords, par

le ministre chargé du travail, après avis du comité supérieur de l'emploi ; que, lorsque l'accord n'a pas été signé par la totalité des organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs, le ministre ne peut procéder à son agrément que si le comité supérieur de l'emploi a émis un avis favorable motivé et que, en cas d'opposition écrite et motivée de deux organisations d'employeurs ou de deux organisations de travailleurs qui y sont représentées, il ne peut y procéder qu'au vu d'une nouvelle consultation du comité, sur la base d'un rapport qui précise la portée des dispositions en cause ainsi que les conséquences de l'agrément ; que la consultation du comité supérieur de l'emploi revêt le caractère d'une formalité substantielle ;

Considérant, d'autre part, que, selon les termes des articles R. 322-12 à R. 322-14 du code du travail, le comité supérieur de l'emploi est composé notamment de dix représentants des organisations professionnelles d'employeurs les plus représentatives et dix représentants des organisations syndicales de travailleurs les plus représentatives, nommés par arrêté du ministre chargé du travail sur proposition de ces organisations ; que la commission permanente, créée au sein de ce comité pour rendre au nom de celui-ci les avis sur les questions présentant un caractère d'urgence, est composée notamment de cinq représentants des organisations professionnelles d'employeurs et cinq représentants des organisations syndicales de travailleurs désignés par le ministre parmi les membres du comité, sur proposition de celui-ci ; que ces dispositions font ainsi obstacle à ce que siègent au sein du comité ou de la commission des personnes qui, n'ayant pas été nommées ou désignées par le ministre, ne sauraient être regardées comme membres du comité ou de la commission dont la consultation est requise, alors même que leur qualité de représentants des organisations d'employeurs ou de travailleurs intéressées ne serait pas contestée ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la commission permanente du comité supérieur de l'emploi a été consultée le 15 janvier 2003, puis, à la suite de l'opposition écrite et motivée de deux organisations de travailleurs, le 6 février 2003, sur le projet d'agrément par le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, des accords conclus le 27 décembre 2002 relatifs aux conventions du 1er janvier 2001 et du 1er janvier 2004 relatives à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage ; qu'il n'est pas contesté que plusieurs des personnes ayant siégé lors des deux réunions de la commission permanente n'avaient pas été nommées au comité supérieur de l'emploi par le ministre chargé du travail, contrairement à ce que prévoit l'article R. 322-13 du code du travail ; qu'ainsi, la commission permanente du comité supérieur de l'emploi s'est réunie le 15 janvier et le 4 février 2003 dans une composition irrégulière ; que, par suite, les requérants sont fondés à soutenir que la consultation exigée par

la loi a eu lieu dans des conditions irrégulières et que les arrêtés attaqués se trouvent dès lors, dans leur totalité, entachés d'illégalité ;

En ce qui concerne la légalité de certaines clauses des accords agréés :

[...]

Sur les conséquences de l'illégalité des arrêtés attaqués :

En ce qui concerne l'office du juge :

Considérant que l'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu ; que, toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif - après avoir recueilli sur ce point les observations des parties et examiné l'ensemble des moyens, d'ordre public ou invoqués devant lui, pouvant affecter la légalité de l'acte en cause - de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation ; qu'il lui revient d'apprécier, en rapprochant ces éléments, s'ils peuvent justifier qu'il soit dérogé à titre exceptionnel au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et, dans l'affirmative, de prévoir dans sa décision d'annulation que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de celle-ci contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine ;

En ce qui concerne l'application de ces principes aux arrêtés litigieux :

Quant aux arrêtés relatifs à la convention du 1er janvier 2004 :

Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que la disparition rétroactive des dispositions des arrêtés agréant les stipulations illégales relatives aux pouvoirs de la commission paritaire nationale et à l'aide à la mobilité géographique entraînerait des conséquences manifestement excessives, eu égard aux intérêts en présence et aux inconvénients

que présenterait une limitation dans le temps des effets de leur annulation ; qu'il n'y a pas lieu, par suite, d'assortir l'annulation de ces dispositions d'une telle limitation ;

Considérant, en revanche, qu'il résulte des dispositions du code du travail mentionnées plus haut que la loi fait obligation aux organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs et au ministre chargé du travail et, à défaut, au Premier ministre, de prendre les mesures propres à garantir la continuité du régime d'assurance chômage ; qu'ainsi, il incombe nécessairement aux pouvoirs publics, en cas d'annulation de l'arrêté par lequel le ministre chargé du travail a agréé des accords conclus pour l'application des dispositions de l'article L. 351-8, de prendre, sans délai, les mesures qu'appellent ces dispositions ; qu'eu égard à l'intérêt qui s'attache à la continuité du versement des allocations et du recouvrement des cotisations, à laquelle une annulation rétroactive des dispositions des arrêtés attaqués qui agréent les stipulations de la convention du 1er janvier 2004, ainsi que ses annexes et accords d'application, autres que celles relatives aux pouvoirs de la commission paritaire nationale et à l'aide à la mobilité géographique, porterait une atteinte manifestement excessive, il y a lieu, pour permettre au ministre chargé du travail ou, à défaut, au Premier ministre de prendre les dispositions nécessaires à cette continuité, de n'en prononcer l'annulation totale - sous réserve des droits des personnes qui ont engagé une action contentieuse à la date de la présente décision - qu'à compter du 1er juillet 2004 ;

Quant aux arrêtés relatifs à la convention du 1er janvier 2001 :

Considérant qu'il n'apparaît pas que la disparition rétroactive des dispositions des arrêtés portant sur la convention du 1er janvier 2001 et agréant les stipulations illégales relatives à l'aide à la mobilité géographique entraînerait des conséquences manifestement excessives de nature à justifier une limitation dans le temps des effets de leur annulation ;

Considérant, en revanche, que si la seule circonstance que la rétroactivité de l'annulation pourrait avoir une incidence négative pour les finances publiques et entraîner des complications pour les services administratifs chargés d'en tirer les conséquences ne peut, par elle-même, suffire à caractériser une situation de nature à justifier que le juge fasse usage de son pouvoir de modulation dans le temps des effets de cette annulation, il résulte en l'espèce des pièces du dossier, et en particulier des réponses des parties à la mesure d'instruction ordonnée sur ce point par la 1ère sous-section chargée de l'instruction de l'affaire, que la disparition rétroactive des dispositions des arrêtés relatifs à la convention du 1er janvier 2001 autres que celles agréant les stipulations relatives à l'aide à la mobilité géographique, en faisant revivre les règles

antérieurement en vigueur, serait à l'origine des plus graves incertitudes quant à la situation et aux droits des allocataires et des cotisants et pourrait provoquer, compte tenu des dispositions des articles L. 351-6-1 et L. 351-6-2 du code du travail relatives aux délais dans lesquels peuvent être présentées de telles réclamations, des demandes de remboursement de cotisations et de prestations dont la généralisation serait susceptible d'affecter profondément la continuité du régime d'assurance chômage ; qu'ainsi, une annulation rétroactive de l'ensemble des dispositions des arrêtés attaqués relatifs à cette convention aurait, dans les circonstances de l'affaire, des conséquences manifestement excessives ; que, dans ces conditions, il y a lieu de limiter dans le temps les effets de l'annulation et, compte tenu de ce que les arrêtés attaqués n'ont produit effet que du 1er janvier au 31 décembre 2003 et ne sont, dès lors, plus susceptibles de donner lieu à régularisation, de disposer que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de la présente décision contre les actes pris sur leur fondement, les effets des dispositions des arrêtés litigieux autres que celles qui agréent l'accord d'application n° 11 relatif à la convention du 1er janvier 2001 doivent être regardés comme définitifs ;

[...]

DECIDE :

[...]

Article 2 : Les dispositions des arrêtés en date du 5 février 2003 par lesquels le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité a agréé les stipulations de l'article 2, du e) de l'article 4, de l'article 6 et du b) du paragraphe 2 de l'article 10 du règlement annexé à la convention du 1er janvier 2004 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage, en tant que ces stipulations renvoient à des délibérations de la commission paritaire nationale, ainsi que l'accord d'application n° 11 de cette convention sont annulées.

Article 3 : Sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de la présente décision contre les actes pris sur leur fondement, les dispositions, autres que celles annulées à l'article 2, de l'arrêté agréant le règlement annexé à la convention du 1er janvier 2004 et celles des arrêtés agréant cette convention, les annexes I à XII à ce règlement et les accords d'application numérotés de 1 à 10 et 12 de cette convention sont annulées à compter du 1er juillet 2004.

Article 4 : L'arrêté en date du 5 février 2003 par lequel le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité a agréé les accords d'application numérotés de 1 à 12 relatifs à la

convention du 1er janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage est annulé en tant qu'il agrée l'accord d'application n° 11.

Article 5 : Les dispositions, autres que celles annulées à l'article 4, des arrêtés en date du 5 février 2003 par lesquels le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité a agréé les stipulations des accords modifiant ou complétant la convention du 1er janvier 2001 sont annulées. Toutefois, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de la présente décision contre les actes pris sur leur fondement, les effets antérieurs à cette annulation des dispositions en cause doivent être réputés définitifs.

Document 5 : Articles L. 911-1 et L.911-2 du Code de justice administrative

Article L911-1

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.

La juridiction peut également prescrire d'office cette mesure.

Article L911-2

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 à nouveau une décision après une nouvelle instruction, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision juridictionnelle, que cette nouvelle décision doit intervenir dans un délai déterminé.

La juridiction peut également prescrire d'office l'intervention de cette nouvelle décision.

Document 6 : CE, Sect., 21 décembre 2018, Société Eden, n° 409678, et les conclusions de Sophie ROUSSEL, RFDA, 2019, p. 281 (en annexe)

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 1^{er} 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 1^{er} : 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.

III. L'abrogation d'un acte administratif illégal

Document 7 : Article L. 243-2 du Code des relations entre le public et l'administration

L'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet, que cette situation existe depuis son édicton ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé.

L'administration est tenue d'abroger expressément un acte non réglementaire non créateur de droits devenu illégal ou sans objet en raison de circonstances de droit ou de fait postérieures à son édicton, sauf à ce que l'illégalité ait cessé.

Document 8 : CE, 31 août 2009, Commune de Crégols, n° 296458

Vu le pourvoi, enregistré le 11 août 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présenté pour la COMMUNE DE CREGOLS, dont le siège est à l'Hôtel de ville de Crégols (46330), représentée par son maire en exercice dûment habilité à cet effet ; la COMMUNE DE CREGOLS demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt du 13 juin 2006 par lequel la cour administrative d'appel de Bordeaux a réformé le jugement du 10 avril 2003 du tribunal administratif de Toulouse en portant à 116 883,42 euros le montant de l'indemnité que la COMMUNE DE CREGOLS a été condamnée à verser à la société Saint-Martin-Labouval ;

2°) réglant l'affaire au fond de rejeter la demande formée par la société Saint-Martin-Labouval devant le tribunal administratif de Toulouse ;

3°) de mettre à la charge de la société Saint-Martin-Labouval une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

[...]

Considérant qu'aux termes de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales : La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : ... 5° le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels... ; qu'aux termes de l'article L. 2212-4 du même code : En cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances ;

Considérant qu'il résulte des pièces soumises aux juges du fond que des désordres ont été constatés en 1998 sur la voie départementale n° 8 à Crégols, dans sa portion longeant le canal d'aménée d'eau alimentant, à partir du Lot, une micro-centrale hydroélectrique exploitée par la société Saint-Martin-Labouval ; qu'à la demande de la direction départementale de l'équipement, qui faisait état d'un risque d'effondrement de la centrale, le maire a, par un arrêté du 13 octobre 2000 fondé sur les dispositions précitées de l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales, interdit la poursuite de l'exploitation de cette installation ; qu'un expert désigné par le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse a toutefois conclu,

dans un rapport préliminaire déposé le 6 mars 2001 puis dans un rapport définitif déposé le 12 février 2002, à l'absence de tout risque d'effondrement de la centrale ; que par un jugement du 10 avril 2003, le tribunal administratif a annulé la mesure d'interdiction édictée le 13 octobre 2000 et condamné la COMMUNE DE CREGOLS à verser une indemnité de 20 000 euros à la société Saint-Martin-Labouval en raison de la faute lourde que le maire avait commise en maintenant la mesure d'interdiction au-delà du 6 mars 2001, date à laquelle son inutilité avait été révélée par l'expert ; que, par l'arrêt du 13 juin 2006 que la commune défère au juge de cassation, la cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté les conclusions de cette commune tendant à l'annulation dudit jugement et, statuant sur l'appel incident de la société Saint-Martin-Labouval, a porté à 1 16 883,42 euros le montant de l'indemnité allouée à cette société en jugeant que l'illégalité de l'arrêté du 13 octobre 2000 avait engagé la responsabilité de la commune, sur le terrain de la faute simple, dès la date de sa signature ;

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi ;

Considérant qu'une mesure de police n'est légale que si elle est nécessaire au regard de la situation de fait existant à la date à laquelle elle a été prise, éclairée au besoin par des éléments d'information connus ultérieurement ; que, toutefois, lorsqu'il ressort d'éléments sérieux portés à sa connaissance qu'il existe un danger à la fois grave et imminent exigeant une intervention urgente qui ne peut être différée l'autorité de police ne commet pas d'illégalité en prenant les mesures qui paraissent nécessaires au vu des informations dont elle dispose à la date de sa décision ; que la circonstance que ces mesures se révèlent ensuite inutiles est sans incidence sur leur légalité mais entraîne l'obligation de les abroger ou de les adapter ;

Considérant que l'arrêt attaqué constate qu'il ressort des pièces du dossier et, notamment, du rapport de l'expert, qu'à la date à laquelle le maire a prescrit l'arrêt de l'exploitation de la centrale, cette dernière ne constituait pas un danger grave ou imminent pour la sécurité publique ; qu'en déduisant de cette constatation que l'arrêté du 13 octobre 2000 était illégal au regard des dispositions de l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales, et engageait par suite la responsabilité pour faute de la commune, sans rechercher si la décision avait été prise au vu d'éléments sérieux faisant apparaître l'existence d'un danger à la fois grave et imminent exigeant une intervention urgente, sans qu'il fût possible d'attendre les résultats d'investigations complémentaires, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit justifiant la cassation de son arrêt ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative et de régler l'affaire au fond ;

Sur la légalité de l'arrêté du 13 octobre 2000 :

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, par une lettre du 2 octobre 2000, faisant suite à un précédent courrier et aux rapports établis par des bureaux d'études, le directeur départemental de l'équipement a indiqué au maire de Crégols que les désordres affectant le site de la micro-centrale exploitée par la société Saint-Martin-Labouval connaissaient une évolution très alarmante du fait de la persistance de mouvements de terrains ; que le directeur départemental ajoutait que le risque pour les personnes présentes était important et qu'il était aggravé par le fonctionnement de la centrale, la masse d'eau mise en mouvement par la turbine étant susceptible, en cas d'affaissement brutal, d'entraîner la formation d'une vague dont les conséquences seraient dramatiques ; qu'eu égard à ces informations et à l'urgence qu'elles faisaient apparaître, et alors même qu'il est apparu ultérieurement qu'il n'existait pas de risque d'effondrement de la micro-centrale, le maire n'a pas méconnu les dispositions de l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales en ordonnant, par son arrêté du 13 octobre 2000, la fermeture de cette installation ; que c'est, dès lors, à tort que le tribunal administratif s'est fondé, pour annuler cette mesure, sur une violation de ces dispositions ;

Considérant qu'il appartient au Conseil d'Etat, saisi par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner l'autre moyen soulevé par la société Saint-Martin-Labouval à l'encontre de l'arrêté litigieux ;

Considérant que les désordres qui ont motivé l'intervention de cet arrêté avaient une cause extérieure à l'immeuble ; que, par suite, ils n'entraient pas dans le champ de la procédure de péril prévue par les dispositions de l'article L. 511-1 du code de la construction et de l'habitation, dont la société ne peut utilement invoquer la méconnaissance ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la COMMUNE DE CREGOLS est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Toulouse a annulé l'arrêté du 13 octobre 2000 en tant qu'il ordonnait l'arrêt de la micro-centrale exploitée par la société Saint-Martin Labouval ;

Sur la responsabilité :

Considérant que la mesure prise légalement le 13 octobre 2000, au vu d'informations sérieuses relatives à l'existence d'un danger grave et imminent, ne saurait engager la responsabilité pour faute de la commune ; qu'en revanche, en maintenant l'interdiction de faire fonctionner la micro-

centrale hydroélectrique au delà du 6 mars 2001, date à laquelle l'expert désigné par le tribunal administratif a communiqué aux parties une note faisant apparaître que cet établissement ne présentait aucun désordre et que son fonctionnement ne menaçait pas la sécurité, le maire de Crégols a commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune à l'égard de la société Saint-Martin-Labouval ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que la société Saint-Martin Labouval a dû cesser l'exploitation de la micro-centrale hydroélectrique jusqu'à l'intervention de l'arrêté du 18 septembre 2001 par lequel le maire de Crégols a abrogé l'interdiction prévue par son arrêté du 13 octobre 2000 ; qu'en égard au délai de remise en route de l'exploitation, la société peut prétendre à une indemnité couvrant les pertes nettes de recettes d'exploitation subies postérieurement au 15 mars 2001 et une partie des frais de remise en état de l'installation à la suite de son arrêt prolongé ; qu'il sera fait une juste appréciation de ces chefs de préjudice en portant de 20 000 euros à 35 000 euros l'indemnité qui lui a été allouée par les premiers juges ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la COMMUNE DE CREGOLS n'est pas fondée à demander à être déchargée de toute condamnation ; que la société Saint-Martin-Labouval n'est pas fondée à se plaindre, par la voie de l'appel incident, de ce que le tribunal administratif de Toulouse a limité la responsabilité de la commune à la période allant du 6 mars au 18 septembre 2001 ; que la société est en revanche fondée à demander que l'indemnité qui lui a été accordée en première instance soit relevée, dans la limite de 35 000 euros ;

[...]

D E C I D E :

Article 1er : L'arrêt du 13 juin 2006 de la cour administrative d'appel de Bordeaux est annulé.

Article 2 : Le jugement du tribunal administratif de Toulouse en date du 10 avril 2003 est annulé en tant qu'il a annulé l'arrêté du maire de Crégols en date du 13 octobre 2000. Le recours pour excès de pouvoir présenté par la société Saint-Martin-Labouval à l'encontre de cet arrêté est rejeté.

Article 3 : L'indemnité due par la COMMUNE DE CREGOLS à la société Saint-Martin-Labouval est portée de 20 000 euros à 35 000 euros. Cette somme portera intérêts au taux légal

à compter du 5 janvier 2001. Les intérêts échus à la date du 22 août 2002, puis à chaque échéance annuelle à compter de cette date, seront capitalisés pour produire eux-mêmes intérêts.

Document 9 : CE, Ass., 19 juillet 2019, Association des américains accidentels, n° 424216

Vu la procédure suivante :

1°) Sous le n° 424216, par une requête sommaire et deux autres mémoires enregistrés le 17 septembre 2018, le 2 janvier 2019 et le 19 juin 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association des Américains accidentels demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler les deux décisions implicites par lesquelles le ministre de l'action et des comptes publics a rejeté ses demandes tendant à ce qu'il soit procédé à l'abrogation, d'une part, de l'arrêté du 5 octobre 2015 portant création par la direction générale des finances publiques d'un traitement automatisé d'échange automatique des informations dénommé " EAI " et, d'autre part, de l'arrêté du 25 juillet 2017 modifiant l'arrêté précité ;

2°) d'enjoindre au ministre de l'action et des comptes publics de procéder à l'abrogation de ces deux arrêtés dans un délai d'un mois à compter de la décision à intervenir, au besoin sous une astreinte de 500 euros par jour de retard ;

[...]

2°) Sous le n° 424217, par une requête et deux autres mémoires enregistrés le 17 septembre 2018, le 2 janvier 2019 et le 19 juin 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association des Américains accidentels demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la décision implicite par laquelle le Premier ministre a rejeté sa demande tendant à ce qu'il soit procédé à l'abrogation du décret n° 2015-907 du 23 juillet 2015 ;

2°) d'enjoindre au Premier ministre de procéder à l'abrogation de ce décret dans un délai d'un mois à compter de la décision à intervenir, au besoin sous une astreinte de 500 euros par jour de retard ;

[...]

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes visées ci-dessus présentent à juger les mêmes questions. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

2. Il ressort des pièces du dossier que, par un accord conclu le 14 novembre 2013, le Gouvernement de la République Française et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique se sont engagés à améliorer le respect des obligations fiscales à l'échelle internationale et à mettre en œuvre la loi relative au respect des obligations fiscales concernant les comptes étrangers (dite " loi FATCA "), notamment en renforçant les échanges d'informations entre leurs administrations fiscales. La loi du 29 septembre 2014 a autorisé l'approbation de cet accord. Afin d'assurer la mise en œuvre de cet accord, le décret du 23 juillet 2015 a défini les modalités de collecte et de transmission des informations par les institutions financières. Par une délibération n° 2015-311 du 17 septembre 2015, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a autorisé le ministre des finances et des comptes publics à mettre en œuvre un traitement automatisé de données à caractère personnel ayant pour finalité le transfert vers l'administration fiscale américaine des données collectées et stockées en application de cet accord. Par un arrêté du 5 octobre 2015 modifié par un arrêté du 25 juillet 2017, le ministre des finances et des comptes publics a créé un traitement d'échange automatique des informations dénommé " EAI " organisant notamment la collecte et le transfert de données à caractère personnel aux autorités fiscales américaines, en application de l'accord du 14 novembre 2013. L'association des Américains accidentels demande l'annulation pour excès de pouvoir des décisions par lesquelles un refus a été opposé à ses demandes d'abrogation du décret du 23 juillet 2015 et de l'arrêté du ministre de l'action et des comptes publics du 5 octobre 2015, modifié par celui du 25 juillet 2017, portant création du traitement " EAI " en tant qu'il organise la collecte et le transfert de données à caractère personnel aux autorités fiscales américaines.

[...]

Sur l'office du juge de l'excès de pouvoir dans le contentieux du refus d'abroger un acte réglementaire :

4. En raison de la permanence de l'acte réglementaire, la légalité des règles qu'il fixe, la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir doivent pouvoir être mises en cause à tout moment, de telle sorte que puissent toujours être sanctionnées les atteintes illégales que cet acte est susceptible de porter à l'ordre juridique. Cette contestation peut prendre la forme d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre la décision refusant d'abroger l'acte réglementaire, comme l'exprime l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration aux termes duquel : " L'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet, que cette situation existe depuis son édicition ou

qu'elle résulte de circonstances de droit ou de faits postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé [...] ".

5. L'effet utile de l'annulation pour excès de pouvoir du refus d'abroger un acte réglementaire illégal réside dans l'obligation, que le juge peut prescrire d'office en vertu des dispositions de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, pour l'autorité compétente, de procéder à l'abrogation de cet acte afin que cessent les atteintes illégales que son maintien en vigueur porte à l'ordre juridique. Il s'ensuit que, dans l'hypothèse où un changement de circonstances a fait cesser l'illégalité de l'acte réglementaire litigieux à la date à laquelle il statue, le juge de l'excès de pouvoir ne saurait annuler le refus de l'abroger. A l'inverse, si, à la date à laquelle il statue, l'acte réglementaire est devenu illégal en raison d'un changement de circonstances, il appartient au juge d'annuler ce refus d'abroger pour contraindre l'autorité compétente de procéder à son abrogation.

6. Il résulte du point 5 que lorsqu'il est saisi de conclusions aux fins d'annulation du refus d'abroger un acte réglementaire, le juge de l'excès de pouvoir est conduit à apprécier la légalité de l'acte réglementaire dont l'abrogation a été demandée au regard des règles applicables à la date de sa décision.

7. S'agissant des règles relatives à la détermination de l'autorité compétente pour édicter un acte réglementaire, leur changement ne saurait avoir pour effet de rendre illégal un acte qui avait été pris par une autorité qui avait compétence pour ce faire à la date de son édicton. Un tel changement a, en revanche, pour effet de faire cesser l'illégalité dont était entaché un règlement édicté par une autorité incompétente dans le cas où ce changement a conduit, à la date à laquelle le juge statue, à investir cette autorité de la compétence pour ce faire.

[...]

Sur les moyens de légalité interne des requêtes :

10. Les dispositions contestées du décret et des arrêtés litigieux se bornent à tirer les conséquences nécessaires des stipulations inconditionnelles de l'accord du 14 novembre 2013 pour l'application duquel ces actes réglementaires ont été pris. Il s'ensuit que l'association requérante ne saurait utilement invoquer à leur encontre la méconnaissance de la loi du 6 janvier 1978 modifiée. Il appartient en revanche au Conseil d'Etat d'examiner les moyens tirés de l'inapplicabilité de cet accord et de l'invalidité dont seraient entachées ses stipulations.

En ce qui concerne le défaut allégué de réciprocité dans l'application de l'accord du 14 novembre 2013 :

11. Aux termes du 14ème alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : " La République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international ". Au nombre de ces règles figure la règle " pacta sunt servanda ", qui implique que tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi. Aux termes de l'article 55 de la Constitution "Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ". Il appartient au juge administratif, lorsqu'est soulevé devant lui un moyen tiré de ce qu'une décision administrative a à tort, sur le fondement de la réserve énoncée à l'article 55, soit écarté l'application de stipulations d'un traité international, soit fait application de ces stipulations, de vérifier si la condition de réciprocité est ou non remplie. A cette fin, il lui revient, dans l'exercice des pouvoirs d'instruction qui sont les siens, après avoir recueilli les observations du ministre des affaires étrangères et, le cas échéant, celles de l'Etat en cause, de soumettre ces observations au débat contradictoire, afin d'apprécier si des éléments de droit et de fait suffisamment probants au vu de l'ensemble des résultats de l'instruction sont de nature à établir que la condition tenant à l'application du traité par l'autre partie est, ou non, remplie.

12. En premier lieu, si, en application de l'article 2 de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique du 14 novembre 2013, les informations collectées et transmises par l'administration fiscale française à l'administration fiscale américaine et celles collectées et transmises par l'administration fiscale américaine à l'administration française ne sont pas identiques, l'administration américaine n'étant pas tenue de transmettre à l'administration française le solde des comptes bancaires détenus aux Etats-Unis par des contribuables français, ces différences résultent de l'accord lui-même et ne sauraient révéler un défaut d'application de celui-ci par les Etats-Unis.

13. En deuxième lieu, l'article 6 de l'accord du 14 novembre 2013 stipule que : " 1. Réciprocité. Le Gouvernement des Etats-Unis convient de la nécessité de parvenir à des niveaux équivalents d'échanges automatiques de renseignements avec la France. Le Gouvernement des Etats-Unis s'engage à améliorer davantage la transparence et à renforcer la relation d'échange avec la France en continuant à adopter des mesures réglementaires et en défendant et en soutenant l'adoption de lois appropriées afin d'atteindre ces niveaux équivalents d'échanges automatiques réciproques de renseignements [...] 4. Données concernant les comptes existants au 30 juin

2014. S'agissant des comptes déclarables ouverts auprès d'une institution financière déclarante au 30 juin 2014 : a) Les Etats-Unis s'engagent à adopter, d'ici au 1er janvier 2017, pour les déclarations qui concernent 2017 et les années suivantes, des règles qui imposent aux institutions financières américaines d'obtenir et de déclarer, s'agissant des entités françaises, le NIF français et, s'agissant des personnes physiques, la date de naissance (ou le NIF français si la France attribue à ces personnes un tel numéro) de chaque titulaire de compte d'un compte déclarable français conformément au point 1 de l'alinéa b du paragraphe 2 de l'article 2 du présent Accord [...] ". L'article 10 de cet accord prévoit qu' " avant le 31 décembre 2016, les Parties engagent de bonne foi des consultations afin d'apporter au présent Accord les modifications nécessaires pour refléter les progrès accomplis concernant les engagements énoncés à l'article 6 du présent Accord ". Il résulte des éléments produits devant le Conseil d'Etat et versés au débat contradictoire, d'une part, que le gouvernement américain a proposé, à plusieurs reprises, conformément à l'engagement pris au paragraphe 1 de l'article 6 précité, des modifications législatives en vue d'atteindre un niveau équivalent d'échanges de renseignements et, d'autre part, que la modification de la réglementation prévue au a) du paragraphe 4 du même article est intervenue à la suite de la publication en 2017 d'une notice de l'administration fiscale américaine (Internal Revenue Service). Dans ces conditions, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'à la date de la présente décision, la condition de réciprocité ne serait pas remplie en raison d'un défaut d'application des stipulations des articles 6 et 10 de l'accord précité.

14. En troisième lieu, les erreurs alléguées dans la transmission des données fiscales des Etats-Unis vers la France ne sauraient caractériser, par elles-mêmes, un défaut d'application du traité par la partie américaine.

15. Il s'ensuit que le moyen tiré de ce que le décret et les arrêtés litigieux seraient dépourvus de base légale, faute pour les Etats-Unis d'appliquer de manière réciproque l'accord du 14 novembre 2013, doit être écarté.

[...]

D E C I D E :

Article 1er : Les interventions de M. A...ne sont pas admises.

Article 2 : Les requêtes de l'association des Américains accidentels sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à l'association des Américains accidentels, à M. B... A..., au ministre de l'action et des comptes publics, au ministre de l'Europe et des affaires étrangères et à la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Document 10 : CE, 28 février 2020, Stassen, n° 433886

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 23 août 2019 et 23 janvier 2020, au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. B... A... demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 10 juillet 2019 par laquelle la présidente de l'Agence française de lutte contre le dopage l'a suspendu provisoirement, à titre conservatoire, de toutes les activités mentionnées à l'article L. 232-23-4 du code du sport et de mettre fin à cette suspension.

2°) de mettre à la charge de l'Agence française de lutte contre le dopage la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

[...]

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 232-23-4 du code du sport : " Lorsqu'un résultat d'analyse implique une substance interdite ou une méthode interdite, à l'exception d'une substance spécifiée au sens de l'annexe I à la convention internationale mentionnée à l'article L. 230-2, le président de l'Agence française de lutte contre le dopage ordonne à l'encontre du sportif, à titre conservatoire et dans l'attente de la décision de la commission des sanctions, une suspension provisoire : / 1° De la participation directe ou indirecte à l'organisation et au déroulement de toute manifestation sportive donnant lieu à une remise de prix en argent ou en nature, et à des manifestations sportives autorisées par une fédération délégataire ou organisées par une fédération agréée ou par une ligue sportive professionnelle ainsi qu'aux entraînements y préparant organisés par une fédération agréée ou une ligue professionnelle ou l'un des membres de celles-ci ; / 2° De l'exercice des fonctions définies à l'article L. 212-1 ; / 3° De l'exercice des fonctions de personnel d'encadrement ou de toute activité administrative au sein d'une fédération agréée ou d'une ligue professionnelle, ou de l'un des membres de celles-ci ; / 4° De la participation à toute autre activité organisée par une fédération sportive, une ligue professionnelle ou l'un de leurs membres, ou le comité national olympique et sportif français, ainsi qu'aux activités sportives impliquant des sportifs de niveau national ou international et financées par une personne

publique, à moins que ces activités ne s'inscrivent dans des programmes ayant pour objet la prévention du dopage. / (...) / La décision de suspension provisoire est motivée. L'intéressé est convoqué par le président de l'agence, dans les meilleurs délais, pour faire valoir ses observations sur cette mesure. / La durée de la suspension provisoire est déduite de la durée de l'interdiction de participer aux manifestations sportives que la commission des sanctions peut ultérieurement prononcer. "

2. Il ressort des pièces du dossier que M. B... A..., joueur professionnel de rugby, a fait l'objet d'un contrôle antidopage, le 19 mai 2019, à l'occasion d'un match du championnat de France de rugby professionnel de 1ère division, dénommé Top 14. L'analyse effectuée a fait ressortir la présence dans ses urines de testostérone et de ses métabolites, d'origine exogène, substances non spécifiées de la classe S1 des agents anabolisants figurant sur la liste des substances interdites en permanence annexée au décret du 27 décembre 2018 portant publication de l'amendement à l'annexe I de la convention internationale contre le dopage dans le sport. Par un courrier du 10 juillet 2019, la présidente de l'Agence française de lutte contre le dopage a prononcé, à titre conservatoire, à l'encontre de M. A..., une mesure de suspension provisoire applicable à l'ensemble des activités mentionnées à l'article L. 232-23-4 du code du sport. L'intéressé conteste cette décision.

Sur l'office du juge :

3. Lorsqu'il est saisi d'un recours tendant à l'annulation d'une mesure de suspension provisoire, prise à titre conservatoire sur le fondement de l'article L. 232-23-4 du code du sport, le juge de l'excès de pouvoir apprécie la légalité de cette décision à la date de son édicition et, s'il la juge illégale, en prononce l'annulation. Eu égard à l'effet utile d'un tel recours, il appartient en outre au juge de l'excès de pouvoir, saisi de conclusions en ce sens, d'apprécier la légalité de la décision à la date où il statue et, s'il juge qu'elle est devenue illégale, d'en prononcer l'abrogation.

Sur la décision de prononcer des mesures conservatoires :

En ce qui concerne les moyens tirés, par la voie de l'exception, de l'illégalité des dispositions de l'article L. 232-23-24 du code du sport :

4. M. A... soulève, à l'appui de sa requête, divers moyens mettant en cause la légalité des dispositions de l'article L. 232-23-4 du code du sport, issues de l'article 29 de l'ordonnance du

19 décembre 2018, dont le projet de loi de ratification a été déposé à l'Assemblée nationale le 6 mars 2019, mais qui, à la date de la présente décision, n'a pas été ratifiée.

5. En premier lieu, il ressort de la copie de la minute de l'Assemblée générale du Conseil d'Etat, versée au dossier par les services du Premier ministre, que le texte de l'article L. 232-23-4 dans l'ordonnance litigieuse ne contient pas de dispositions qui différeraient à la fois du projet initial du Gouvernement et du texte adopté par le Conseil d'Etat. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des règles qui gouvernent l'examen par le Conseil d'Etat des projets d'ordonnance manque en fait.

6. En deuxième lieu, d'une part, la mesure de suspension provisoire, prononcée sur le fondement de l'article L. 232-23-4 du code du sport, est prise à titre conservatoire dans un objectif de protection de la santé des sportifs ainsi que de garantie de l'équité et de l'éthique des compétitions sportives. Compte tenu de l'objet et de la portée d'une telle mesure, qui ne constitue pas une sanction, le moyen tiré de ce que l'article L. 232-23-4 du code du sport méconnaîtrait le principe constitutionnel des droits de la défense, faute de prévoir une procédure contradictoire préalable au prononcé de cette mesure, ne peut qu'être écarté.

7. D'autre part, si l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration soumet au respect d'une procédure contradictoire préalable les décisions qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2 du même code, ces dispositions, en vertu du 3° de l'article L. 121-2 du même code, ne sont pas applicables aux décisions pour lesquelles des dispositions législatives ont instauré une procédure contradictoire particulière. En prévoyant que la procédure contradictoire peut n'être organisée qu'après le prononcé de la mesure de suspension provisoire du sportif, sous réserve que l'intéressé soit convoqué dans les meilleurs délais pour faire valoir ses observations, l'article L. 232-23-4 du code du sport a entendu instaurer une procédure contradictoire particulière au sens de ce 3°, ainsi que le permettrait l'habilitation conférée au titre de l'article 38 de la Constitution. Par suite, la méconnaissance de ces dispositions législatives ne peut être utilement invoquée.

8. En troisième lieu, d'une part, si l'article L. 232-23-4 du code du sport ne prévoit pas de durée maximale pour la mesure de suspension provisoire, il résulte de ses termes mêmes que la suspension prend fin lorsqu'intervient la décision de la commission des sanctions de l'Agence française de lutte contre le dopage. Il appartient en outre au président de l'Agence, sous le contrôle du juge, de lever la suspension dans l'hypothèse où la mesure se prolonge au-delà d'un délai raisonnable sans que la commission des sanctions n'ait adopté de décision. Il en va de

même dès qu'il apparaît que cette mesure conservatoire n'est plus justifiée, notamment si les premiers résultats de l'analyse sont infirmés ou au vu d'éléments nouveaux le cas échéant produits par le sportif concerné, tels qu'une autorisation d'usage à des fins thérapeutiques.

9. D'autre part, l'article L. 232-23-4 du code du sport ne prévoit, s'agissant des entraînements, que la suspension de la participation du sportif à ceux qui sont organisés par une fédération agréée ou une ligue professionnelle ou par l'un des membres de celles-ci et qui préparent à une manifestation sportive. La suspension de la participation à ces entraînements repose sur des motifs d'intérêt général de garantie de l'équité et de l'éthique sportives et de protection de la santé du sportif suspecté d'avoir fait usage d'un produit dopant et, pour les sports collectifs, de protection de la santé des autres joueurs susceptibles de s'entraîner avec lui.

10. Il en découle que les dispositions contestées apportent des limitations aux activités des sportifs professionnels et à leur droit au travail qui sont justifiées par des objectifs d'intérêt général et qui, compte tenu de leur encadrement et des hypothèses limitativement énumérées qu'elles concernent, ne sont pas disproportionnées. Doit également être écarté le moyen tiré de ce que ces dispositions seraient entachées d'une erreur manifeste d'appréciation.

11. En dernier lieu, si l'article L. 232-23-4 du code du sport prévoit un mécanisme de suspension obligatoire lorsqu'est en cause l'usage de substances non spécifiées, alors que la suspension est facultative pour les substances spécifiées, cette distinction est fondée sur le fait que, contrairement aux substances spécifiées, les substances non spécifiées sont présumées être consommées exclusivement à des fins d'amélioration de la performance sportive. Par ailleurs, les dispositions en cause ne font pas obstacle à ce que le président de l'Agence française de lutte contre le dopage mette fin à la suspension dans les conditions précisées au point 8 ci-dessus. Par suite, le moyen tiré de ce que l'article L. 232-23-4 du code du sport serait entaché d'une erreur manifeste d'appréciation pour avoir prévu une compétence liée du président de l'Agence française de lutte contre le dopage en cas d'usage de substances non spécifiées doit être écarté.

En ce qui concerne les autres moyens :

12. En premier lieu, la circonstance que M. A... n'ait pu présenter ses observations sur la mesure de suspension prononcée à son encontre qu'après son prononcé découle de l'application même des dispositions de l'article L. 232-23-4 du code du sport, qui ont pu légalement prévoir une telle procédure, ainsi qu'il a été dit aux points 6 et 7 ci-dessus. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier que M. A... a été entendu dès le 23 juillet 2019, soit moins de 15 jours après le prononcé de la mesure de suspension et un mois avant le début du championnat. Dès lors, le

moyen tiré de la méconnaissance de la procédure organisée par l'article L. 232-23-4 du code du sport doit être écarté.

13. En deuxième lieu, il ne résulte pas des dispositions de l'article L. 232-23-4 du code du sport que le président de l'Agence française de lutte contre le dopage serait tenu d'attendre les résultats de l'analyse du second échantillon, lorsque celle-ci est demandée par le sportif, avant de pouvoir prendre légalement une mesure de suspension à titre conservatoire. Par suite, M. A... n'est pas fondé à soutenir que la mesure de suspension litigieuse serait entachée d'une erreur de droit au regard des dispositions des articles L. 232-23-4 et R. 232-64 du code du sport au motif que la présidente de l'AFLD l'a prise alors qu'elle ne disposait que des résultats du premier échantillon et avant qu'il n'ait fait part de son intention de demander ou non l'analyse du second échantillon.

14. En troisième lieu, il ressort des pièces du dossier que l'analyse du premier échantillon, au demeurant confirmée par celle du second, fait apparaître une origine exogène de la testostérone et de ses métabolites détectés. Cette origine suffit à justifier la mesure de suspension litigieuse, sans que la contestation des ratios indiqués dans le rapport ni l'expertise scientifique d'un responsable de recherche en Algérie produite par M. A... ne permettent de remettre en cause les résultats des analyses auxquelles il a été procédé.

15. Enfin, compte tenu du caractère obligatoire de la mesure de suspension en cas de substance non spécifiée, M. A... ne saurait utilement soutenir que la mesure litigieuse présentait un caractère disproportionné à la date à laquelle elle a été prise.

16. Il résulte de tout ce qui précède que M. A... n'est pas fondé à demander l'annulation pour excès de pouvoir de la décision qu'il attaque.

Sur l'abrogation des mesures conservatoires :

17. D'une part, il ressort des pièces du dossier que les résultats de l'analyse du second échantillon, obtenus postérieurement au prononcé des mesures conservatoires prévues à l'article L. 232-23-4 du code du sport, ont confirmé l'analyse du premier échantillon et donc la présence de substances non spécifiées interdites. D'autre part, l'intéressé ne fait pas état d'autres circonstances susceptibles de justifier qu'il soit mis fin à ces mesures ni n'apporte d'éléments permettant d'établir qu'elles seraient désormais disproportionnées. Par suite et alors que la mesure ne peut être regardée, à la date où le juge statue, comme se prolongeant au-delà d'un délai raisonnable, il n'est pas fondé à demander qu'il y soit mis fin.

18. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions de la requête de M. A... doivent être rejetées, y compris celles qu'il présente au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de M. A... une somme de 3 000 euros à verser à l'Agence française de lutte contre le dopage à ce titre.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de M. A... est rejetée.

Article 2 : M. A... versera à l'Agence française de lutte contre le dopage une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à M. B... A..., à l'Agence française de lutte contre le dopage et à la ministre des sports.

Document 11 : CE, Sect., 19 novembre 2021, Association des avocats ELENA France, n° 437141 437142, et les conclusions de Sophie ROUSSEL, RFDA, 2022, p. 51 (en annexe)

Considérant ce qui suit :

1. Sous les nos 437141 et 437142, l'association des avocats ELENA France et autres et l'association pour la reconnaissance des droits des personnes homosexuelles et trans à l'immigration et au séjour (Ardhis) et autres ont demandé l'annulation pour excès de pouvoir de la délibération du 5 novembre 2019 par laquelle le conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a fixé la liste des pays considérés comme étant des pays d'origine sûrs. En cours d'instruction de leurs requêtes, ils en ont également demandé l'abrogation en ce qui concerne l'Arménie, la Géorgie et le Sénégal. Par une décision du 2 juillet 2021, le Conseil d'Etat statuant au contentieux a, d'une part, annulé pour excès de pouvoir cette délibération en tant qu'elle maintenait sur la liste les Républiques du Bénin, du Sénégal et du Ghana, d'autre part, renvoyé à la section du contentieux le jugement des conclusions à fin d'abrogation et, en conséquence, sursis à statuer sur ces conclusions et, enfin, rejeté le surplus des conclusions des requêtes.

Sur l'office du juge de l'excès de pouvoir :

2. Lorsqu'il est saisi de conclusions tendant à l'annulation d'un acte réglementaire, le juge de l'excès de pouvoir apprécie la légalité de cet acte à la date de son édicition. S'il le juge illégal, il en prononce l'annulation.

3. Ainsi saisi de conclusions à fin d'annulation recevables, le juge peut également l'être, à titre subsidiaire, de conclusions tendant à ce qu'il prononce l'abrogation du même acte au motif d'une illégalité résultant d'un changement de circonstances de droit ou de fait postérieur à son édicition, afin que puissent toujours être sanctionnées les atteintes illégales qu'un acte réglementaire est susceptible de porter à l'ordre juridique. Il statue alors prioritairement sur les conclusions à fin d'annulation.

4. Dans l'hypothèse où il ne ferait pas droit aux conclusions à fin d'annulation et où l'acte n'aurait pas été abrogé par l'autorité compétente depuis l'introduction de la requête, il appartient au juge, dès lors que l'acte continue de produire des effets, de se prononcer sur les conclusions subsidiaires. Le juge statue alors au regard des règles applicables et des circonstances prévalant à la date de sa décision.

5. S'il constate, au vu des échanges entre les parties, un changement de circonstances tel que l'acte est devenu illégal, le juge en prononce l'abrogation. Il peut, eu égard à l'objet de l'acte et à sa portée, aux conditions de son élaboration ainsi qu'aux intérêts en présence, prévoir dans sa décision que l'abrogation ne prend effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine.

Sur le cadre juridique du litige :

6. Aux termes des dispositions des premier et deuxième alinéas de l'article L. 531-25 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : " Un pays est considéré comme un pays d'origine sûr lorsque, sur la base de la situation légale, de l'application du droit dans le cadre d'un régime démocratique et des circonstances politiques générales, il peut être démontré que, d'une manière générale et uniformément pour les hommes comme pour les femmes, quelle que soit leur orientation sexuelle, il n'y est jamais recouru à la persécution, ni à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants et qu'il n'y a pas de menace en raison d'une violence qui peut s'étendre à des personnes sans considération de leur situation personnelle dans des situations de conflit armé international ou interne. / Le conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides fixe la liste des pays considérés comme des pays d'origine sûrs, dans les conditions prévues à l'article 37 et à l'annexe I de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale. " L'annexe I de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 précise que, pour réaliser l'évaluation de la situation des pays susceptibles d'être inscrits sur la liste des pays d'origine sûrs, " il est tenu compte, entre autres,

de la mesure dans laquelle le pays offre une protection contre la persécution et les mauvais traitements, grâce aux éléments suivants : / a) les dispositions législatives et réglementaires adoptées en la matière et la manière dont elles sont appliquées ; / b) la manière dont sont respectées les droits et libertés définis dans la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et/ou dans le pacte international relatif aux droits civils et politiques et/ou la convention des Nations unies contre la torture, en particulier les droits pour lesquels aucune dérogation ne peut être autorisée conformément à l'article 15, paragraphe 2, de ladite convention européenne ; / c) la manière dont est respecté le principe de non refoulement conformément à la convention de Genève ; / d) le fait qu'il dispose d'un système de sanctions efficaces contre les violations de ces droits et libertés ".

Sur les conclusions à fin d'abrogation de la délibération du 5 novembre 2019 fixant la liste des pays d'origine sûrs :

7. En premier lieu, par sa décision du 2 juillet 2021, le Conseil d'Etat a accueilli les conclusions principales tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la délibération attaquée en tant qu'elle maintenait le Sénégal sur la liste des pays d'origine sûrs. Par suite, il n'est pas nécessaire d'examiner les conclusions subsidiaires tendant à l'abrogation de la délibération relativement à ce pays.

8. En deuxième lieu, les conclusions subsidiaires tendant à l'abrogation de la délibération attaquée en tant qu'elle maintenait l'Inde sur la liste des pays d'origine sûrs ont été présentées après le rejet, par la décision du 2 juillet 2021, des conclusions principales tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de cette délibération concernant ce pays. Par suite, elles sont irrecevables.

9. En troisième lieu, s'agissant de l'Arménie, si les requérants invoquent la dégradation de la situation de ce pays depuis l'adoption de la délibération attaquée à la suite du conflit au Haut-Karabagh, intervenu en septembre 2020 entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, il ressort des pièces des dossiers qu'un accord de cessez-le-feu mettant fin aux hostilités a été signé entre les belligérants le 10 novembre 2020, permettant la levée de la loi martiale en mars 2021 et une stabilisation de la situation politique avec la tenue d'élections législatives anticipées le 20 juin 2021. Par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la situation dans ce pays se serait dégradée, depuis l'adoption de la délibération attaquée, dans des conditions justifiant qu'il soit mis fin à son inscription sur la liste des pays d'origine sûrs à la date de la présente décision.

10. En quatrième lieu, s'agissant de la Géorgie, si les requérants indiquent que, depuis l'adoption de la délibération attaquée, la situation politique dans ce pays s'est aggravée à la suite de la

tenue des élections législatives des 31 octobre et 21 novembre 2020, et qu'en juillet dernier, de graves incidents, dont des attaques contre des journalistes, ont conduit à l'annulation d'une " marche des fiertés ", il ne ressort pas des pièces des dossiers qu'en dépit de certaines difficultés liées à la situation politique, la situation de ce pays se serait, à ce jour, dégradée au point d'entacher d'illégalité le maintien de l'inscription de ce pays sur la liste des pays d'origine sûrs, au regard des exigences résultant des premier et deuxième alinéas de l'article L. 531-25 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

11. Il résulte de ce qui précède que les conclusions à fin d'abrogation présentées par les requérants doivent être rejetées.

12. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'OFPRA, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, une somme de 200 euros à verser à chacun des requérants.

DECIDE :

Article 1er : Les conclusions à fin d'abrogation présentées par l'association ELENA France et autres et l'association Ardhis et autres sont rejetées.

Article 2 : L'OFPRA versera une somme de 200 euros chacun à l'association ELENA France, à l'association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture, à l'association la Cimade, à la Ligue française pour la défense des droits de l'Homme, à l'association JRS France - Service jésuite des réfugiés, à l'association Migrations, minorités sexuelles et de genre, à l'association Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s, à la Fédération des associations de solidarité avec tous les immigrés, à l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers, à l'Association pour la reconnaissance des droits des personnes homosexuelles et trans à l'immigration et au séjour, à l'association Nosig, à l'Association d'aide de défense homosexuelle et pour l'égalité des orientations sexuelles, à l'association Centre Lesbien Gay Bi, Trans et Intersexe de Normandie et au Syndicat national CGT de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Document 12 : DOUTEAUD Stéphanie, « “Pour le justiciable”, dites-vous ? », AJDA, 2022, p. 481

Désuet, le recours pour excès de pouvoir (REP) ? Il faudrait avoir hiberné pendant de longs mois pour le prétendre sans un soupçon de mauvaise foi. Par une succession d'arrêts agrégés

autour du triptyque *Américains accidentels* (CE, ass., 19 juill. 2019, n° 424216, Lebon avec les concl. [📄](#) ; AJDA 2019. 1986 [📄](#), chron. C. Malverti et C. Beaufils [📄](#) ; RFDA 2019. 891, concl. A. Lallet [📄](#)), *Stassen* (CE 28 févr. 2020, n° 433886, Lebon avec les concl. [📄](#) ; AJDA 2020. 489 [📄](#) ; RFDA 2020. 469, concl. G. Odinet [📄](#)), *Elena* (CE, sect., 19 nov. 2021, n° 437141, Lebon [📄](#) ; AJDA 2021. 2582 [📄](#), chron. C. Malverti et C. Beaufils [📄](#)), le Conseil d'Etat a organisé la mue de cette pluriséculaire voie d'action. Le regard porté par son juge sur l'acte accusé de malfaçon est tantôt rétrospectif, tantôt rivé sur le présent (*Américains accidentels*), quand il n'est pas l'un et l'autre (*Stassen, Elena*). Saisi d'un refus d'abroger un acte, de le modifier, d'abroger une mesure conservatoire prise par l'Agence française de lutte contre le dopage ou un règlement, le juge de l'excès de pouvoir peut (ou doit, selon la configuration) considérer l'état de l'ordre juridique existant lorsqu'il se prononce.

A qui profite ce retour vers le futur ? La formation de jugement n'est pas tenue aux aveux. Les indices jalonnant ses décisions sont bien maigres. Même rapprochés, la volonté que « puissent toujours être sanctionnées les atteintes illégales que cet acte est susceptible de porter à l'ordre juridique » et « l'effet utile » de l'issue du procès résistent à la certitude d'y voir autre chose qu'un hommage mêlé d'excuse à cette vieille dame du contentieux administratif qu'est *Dame Lamotte* (CE, ass., 17 févr. 1950, n° 86949, Lebon [📄](#)).

La doctrine organique, elle, avance deux justifications d'inégal relief. Rapporteurs publics et responsables du centre de recherches et de diffusion juridiques soulignent l'intérêt qu'y trouvera le justiciable. *Elena* « lui [épargne] ainsi le temps que pourrait prendre non seulement le déclenchement d'un refus d'abrogation [...] mais également une nouvelle instance sur ce refus » (AJDA 2021. 2582 [📄](#)). Nul besoin d'un « nouveau ticket pour le manège contentieux » grâce aux *Américains accidentels* (A. Lallet, concl., RFDA 2019. 891 [📄](#)). Et puis les justiciables nourrissent dorénavant des « attentes », eux qui ont « pris l'habitude d'une réponse juridictionnelle en prise avec l'actualité » grâce aux référés (S. Roussel, concl. sur l'affaire *Elena*, p. 5). Equiper le juge de lunettes élargissant son champ de vision « est de nature à renforcer la confiance des administrés dans la juridiction administrative » (préc., p. 19).

Il ne s'agit pas de nier ces avantages, seulement d'en relativiser l'influence. Statuer au regard des circonstances actuelles c'est épargner du temps à l'administration (à l'abri d'une nouvelle demande d'abrogation) et celui du juge qui fait d'un REP deux coups (v., à ce propos, G. Odinet, concl. sur l'affaire *Stassen*, RFDA 2020. 469 [📄](#)). Par ailleurs, les bienfaits retirés par le justiciable ne sont pas à surestimer. *Primo*, réserve faite du contentieux des refus de faire, le juge demeure passif. S'il s'aventurait à évoquer un changement de circonstances sans y avoir

été invité par le demandeur, y compris en présence d'un événement médiatisé, connu de lui et dont le rapporteur public fait état (S. Roussel, p. 26), le couperet de l'*ultra petita* s'abattra sur sa décision. *Secundo*, l'appréciation du changement de circonstances sera exigeante, voire sévère. Le moyen s'en prévalant « ne sera jugé fondé que si le changement, notamment lorsqu'il porte sur une circonstance de fait, est suffisamment substantiel » (AJDA 2021. 2582 ). *Tertio*, l'innocuité d'une incompétence matérielle en raison d'une providentielle redistribution des attributions administratives écorne l'orthodoxie du droit administratif. Car rien ne garantit que l'autorité dépossédée se serait déterminée de la même manière que l'usurpatrice. Or cette assurance était jusqu'à présent la seule à même de priver le justiciable de toute sanction de ce - jadis ? - vice d'ordre public. Les Américains accidentels ont lourdement payé la rançon d'un revirement dont les paramètres auraient mérité un autre ajustement. Pour finir, si l'abrogation devait être différée, aucune prime au requérant n'est pour l'heure envisagée. Alors, pour le justiciable, dites-vous ?