

Recours en appréciation de légalité et exception d'illégalité

Par **Pilby**, le **18/02/2021** à **16:07**

Bonjour,

Je voudrais comprendre la différence entre ces deux procédures.
Pouvez-vous m'aider?

Cordialement.

Par **x-ray**, le **19/02/2021** à **09:10**

Bonjour Pilby,

Ce sont deux procédures très différentes. D'ailleurs l'exception d'illégalité n'est pas une procédure, ni un recours, mais un "moyen".

Commençons par **l'exception d'illégalité** :

C'est un "moyen soulevé par une des parties qui consiste à mettre en avant l'illégalité de l'acte administratif sur le fondement duquel a été pris l'acte attaqué" (Glossaire du Conseil d'Etat). Précisons que ce moyen est soulevé lors d'un recours devant le juge administratif.

Vous contestez devant le juge administratif un texte. Ce texte, en vertu de la hiérarchie des normes, découle d'un autre acte. Or, vous estimez que cet acte supérieur est illégal ou irrégulier. Et bien vous allez "exciper de l'illégalité" (ou de l'irrégularité) de cet acte pour obtenir l'annulation de l'acte que vous contestez.

Par exemple, vous êtes fonctionnaire. On vous notifie une décision qui fixe votre temps de travail à 49h en moyenne par semaine. Cette décision respecte bien l'arrêté qui régit le temps de travail de votre corps administratif et qui fixe le temps de travail moyen à 50 h. Mais cet arrêté ne respecte pas le décret sur le temps de travail dans la fonction publique qui fixe le temps de travail maximum à 48h. Vous allez attaquer la décision en excipant de l'irrégularité de l'arrêté qui ne respecte pas le décret. La décision que vous attaquez n'est pas irrégulière au regard de l'arrêté sur laquelle elle se fonde. Mais comme l'arrêté est lui même irrégulier car ne respectant pas le décret, et bien votre décision est irrégulière. Et le juge va l'annuler.

Il y a des conditions précises, et en particulier l'acte dont vous excipez de l'irrégularité/illégalité ne doit pas être attaqué lui-même. En clair, dans mon exemple, si vous êtes toujours dans le délai de deux mois dans lequel vous pouvez en demander

l'annulation de l'arrêté, le juge refusera l'exception d'irrégularité et vous dira d'aller demander l'annulation de cet arrêté comme ne respectant pas le décret.

De manière plus générale, on parle d'exception d'irrégularité si le texte qu'on souhaite écarter ne respecte pas un acte réglementaire, d'exception d'illégalité s'il ne respecte pas une loi, et d'exception d'inconstitutionnalité s'il ne respecte pas la Constitution ou un principe fondamental reconnu par les lois de la République et enfin d'exception d'inconventionnalité s'il ne respecte pas un traité international.

Parlons maintenant du **recours en appréciation de légalité** :

Cette fois, nous sommes devant le juge judiciaire. Celui-ci, en vertu de la loi des 16 et 24 août 1790, ne peut pas se prononcer sur la légalité d'un acte administratif. C'est la compétence du juge administratif. Et bien, si lors d'une affaire, il doute de la légalité d'un acte administratif, il va sursoir à statuer (il va dire qu'il se prononcera plus tard) et va demander au juge administratif si l'acte en cause est légal ou non (cette demande s'appelle une "question préjudicielle"). Quand il aura la réponse, il pourra rendre sa décision sur un fondement certain.

Je vais essayer de créer un exemple, mais je sais que nous avons un magistrat de l'ordre judiciaire sur le site qui pourrait être plus précis que moi sur le sujet.

Vous avez adhéré à une association de gymnastique en début d'année et vous avez payé pour deux cours par semaine, le mardi et le jeudi. Mais suite à une décision du maire, le créneau du jeudi a été retiré à l'association car elle ne respecterait pas les normes en matière de sécurité. Vous n'êtes pas content et vous demandez le remboursement de la moitié de votre adhésion à l'asso, puisque vous ne pouvez plus faire que la moitié des cours. Celle-ci refuse, et vous saisissez le juge judiciaire. L'asso se défend en disant qu'elle n'est pas responsable et que de toute façon le maire n'était pas dans son droit car il n'avait pas le pouvoir de prendre cette décision. La décision du maire d'attribuer des créneaux dans une salle de sport est bien un acte administratif. Le juge judiciaire a alors besoin de savoir si cette décision administrative était légale ou non. Il va alors demander au juge administratif de se prononcer sur la légalité de la mesure, et en fonction de la réponse, il jugera au fond de l'affaire. A noter : le juge administratif ne va pas annuler la décision du maire (contrairement au REP), mais simplement la déclarer illégale.

Bon, c'est un exemple un peu tordu et inventé, mais c'est pour vous donner une idée.

En réalité, il y a un certain nombre de cas où le juge judiciaire peut lui-même évaluer la légalité de l'acte. Mais je ne rentre pas dans les détails que je ne maîtrise pas.

Je laisse votre magistrat vous en dire plus s'il le souhaite, et je suis moi-même preneur d'exemples concrets, issus de la jurisprudence.

Pour conclure :

Exception d'illégalité = moyen introduit devant le juge administratif

Recours en appréciation de légalité = procédure de dialogue entre le juge judiciaire et le juge administratif, le premier demandant son avis au second sur la légalité d'un acte qui apparaît dans une procédure judiciaire.

Voilà.

X

Par **LouisDD**, le **19/02/2021** à **10:15**

Bonjour

Très instructif, très bien construit.
Merci beaucoup pour la contribution !

Par **x-ray**, le **19/02/2021** à **12:28**

Merci Louis. Ca me fait bosser un peu au petit matin, mais c'est bon pour mes neurones !

Par **Pilby**, le **22/02/2021** à **13:46**

Merci pour cette explication très clair!

Mais cela ne me permet pas de "désesembler" ce passage de mon cours sur les recours liés à la JA :

"Un arrêt important de l'Assemblée du contentieux du CE du 18 mai 2018 [Fédération des finances et des affaires économiques de la C.F.D.T] interdit au requérant d'invoquer les irrégularités de forme et de procédure à l'appui des contestations du règlement administratif formées après l'expiration du délai de 2 mois : "soit par voie du REP contre le refus d'abroger le règlement illégal, soit par voie d'une exception d'illégalité de cet acte, hypothèse à laquelle on doit rattacher la forme particulière qu'en sont les recours en appréciation de légalité sur invitation du juge judiciaire".

Pour faire cours je ne comprends rien à ce passage : ici il est juste question du fait que si le délai est dépassé aucun de ces recours ne sont recevables?...

Mais sinon, par rapport à ma question initiale, je suis perturbé car ici on oppose la voie du REP et la voie d'une exception d'illégalité (qui est bien un moyen ici aussi?) dont on indique qu'une des formes particulières est les recours en appréciation de légalité.. ??

J'espère être assez clair pour pouvoir être éclairé ?

Par **x-ray**, le **22/02/2021** à **20:00**

Bonjour Pilby,

Est ce que vous avez lu ça ?

<https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/dernieres-decisions-importantes/conseil-d-etat-18-mai-2018-federation-des-finances-et-affaires-economiques-de-la-cfdt>

Une question sinon : l'extrait que vous citez, c'est votre cours ? plus précisément, ce sont vos notes de cours, ou un polycopié donné par votre enseignant ?

Par **Pilby**, le **23/02/2021** à **10:32**

Bonjour,

non je n'ai pas lu l'arrêt en question... ce n'est pas très rigoureux mais étant déjà lente je m'arrête aux arrêts qu'on me spécifie de lire, ce qui n'était pas le cas ici.

Mais j'ai donc lu les parties de cet arrêt qui nous intéresse et je pense mieux comprendre globalement : la CFDT Finances demande un REP contre deux décisions qui rejettent la demande d'abrogation du décret de 2017, mais aussi directement d'abroger ce décret. Dans sa réponse, le CE rappelle que lorsque le délai de recours contentieux est passé (ce qui est le cas ici pour le décret de 2017), il est toujours possible de contester l'acte réglementaire en question (ici le décret de 2017) de deux façons :

- "par voie d'exception à *l'appui de conclusions dirigées contre* (ce qui n'est pas le cas ici. D'ailleurs je ne comprends pas très bien qu'elles sont ces "conclusions") une décision administrative ultérieure (ici la décision implicite du premier ministre et celle expresse du ministre de l'action et des comptes publics) prise pour l'application de l'acte réglementaire ou dont ce dernier constitue la base légale."

Ici "voie d'exception" n'est pas égale à "exception d'illégalité/d'irrégularité.." car l'une est une procédure qui suit une première, et l'autre un moyen?

- "Elle peut aussi prendre la forme d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre la décision (décision des ministres) refusant d'abroger l'acte réglementaire".
C'est ce qu'a choisi la CFDT.

Mais dans les deux cas ce sont des procédures qui "se rapprochent du moyen d'exception d'illégalité/d'irrégularité" dans le fond?...

"Si, dans le cadre de ces deux contestations, la légalité des règles fixées par l'acte réglementaire, la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir peuvent être utilement critiquées, il n'en va pas de même des conditions d'édition de cet acte, les vices de forme et de procédure dont il serait entaché ne pouvant être utilement invoqués que dans le cadre du recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'acte réglementaire lui-même et introduit avant l'expiration du délai de recours contentieux."
[Assemblée du contentieux CE 18 mai 2018]

Les conditions d'édition de l'acte réglementaire ne peuvent donc pas être utilisées pour le critiquer quand une de ces deux contestations est utilisée.

Sinon, l'extrait que je cite vient de mon polycopié de cours et non de mes notes.

Par x-ray, le 23/02/2021 à 19:58

J'essaye de vous répondre demain

Cordialement

Par C9 Stifler, le 24/02/2021 à 09:07

Bonjour

[quote]

Pour faire cours je ne comprends rien à ce passage : ici il est juste question du fait que si le délai est dépassé aucun de ces recours ne sont recevables?.

[/quote]

La décision du Conseil d'Etat du 18 mai 2018 fait prévaloir la sécurité juridique de l'acte administratif au détriment des requérants. Le juge estime que les vices de forme et de procédures ne peuvent être invoqués qu'à la suite d'un recours pour excès de pouvoir. À l'inverse, de tels vices ne seront plus invocables en tant que moyens si l'on soulève une exception d'illégalité. Après la fin du délai légal de 2 mois ouvrant le REP, les vices de forme et de procédure de l'acte administratif sont en somme purgés. L'objectif étant d'éviter que l'acte administratif soit perpétuellement contestable pour des vices d'une faible ampleur.

Toutefois, on pourra toujours invoquer d'autres vices comme le Conseil d'Etat le souligne lui-même (cf détournement de pouvoir/ compétence de l'auteur de l'acte..).

Par x-ray, le 24/02/2021 à 09:34

(Edit : réponse publiée après celle de C9Stifler, que je n'avais pas lu, mais que je rejoins)

Bonjour Pilby,

On va poser les choses tranquillement, sinon on ne va pas s'en sortir, ok ?

1) Sur la distinction Exception d'illégalité / Recours en appréciation de la légalité

Je vous ai tout dit dans mon premier message. Je ne vois pas ce que je peux rajouter.

2) Sur le passage ambigu de votre cours

Je cite :

[quote]

soir par voie du REP contre le refus d'abroger le règlement illégal, soit par voie d'une exception d'illégalité de cet acte, hypothèse à laquelle on doit **rattacher la forme particulière qu'en sont les recours en appréciation de légalité sur invitation du juge judiciaire**".

[/quote]

J'ai beau lire et relire l'arrêt du CE, je ne vois strictement rien qui concerne Le recours en appréciation de légalité, ni une raison d'en faire une forme particulière de je ne sais quoi. Pour moi, je vous l'ai dit, l'exception d'illégalité est un moyen invoqué devant le juge administratif et le recours en appréciation de légalité, une demande faite par le juge judiciaire au juge administratif.

Ce n'est pas moi qui le dit, mais le glossaire du Conseil d'Etat :

<https://www.conseil-etat.fr/Glossaire#R>

[quote]

Recours en appréciation de légalitérecours visant à obtenir du juge administratif, non pas l'annulation d'un acte, mais la simple déclaration de son illégalité. Il s'agit d'un recours exercé à l'occasion d'une instance devant le juge judiciaire, lorsque celui-ci, confronté à la question de la légalité d'un acte administratif, sursoit à statuer jusqu'à ce que la juridiction administrative se soit prononcée.

[/quote]

Le seul point commun entre les deux (Exception/Recours en appréciation de légalité) : dans les deux cas, contrairement au REP, le juge n'annule pas l'acte litigieux, mais en constate l'illégalité. Ca veut dire que l'acte continue d'exister dans l'ordonnancement juridique.

C'est peut-être pour ça que votre enseignant écrit : **"la forme particulière qu'en sont les recours en appréciation de légalité sur invitation du juge judiciaire"**.

Très sincèrement, je vous conseille de lui poser clairement la question. ce serait plus simple.

3) **Sur l'arrêt CFDT de 2018** : Il **ne concerne que les moyens que l'on peut invoquer** après l'expiration du délais de recours par voie d'exception (ou en attaquant la décision de refus de l'administration de retirer un acte illégal).

3.1 Vocabulaire :

[quote]

je ne comprends pas très bien qu'elles sont ces **"conclusions"**

[/quote]

Les conclusions de la requête, c'est ce qu'on demande au juge. Par exemple, annuler un acte

[quote]

"**voie d'exception**" n'est pas égale à "**exception d'illégalité/d'irrégularité..**" car l'une est une procédure qui suit une première, et l'autre un moyen?

[/quote]

Il y a la voie d'action et la voie d'exception :

la voie d'action : on attaque directement un acte, donc pendant le délai de recours ouvert contre cet acte. En gros, on fait un REP contre un acte dans un délai de dix mois en général

La voie d'exception : lorsque le délai est passé, on utilise un moyen, l'exception d'illégalité (ou d'irrégularité, ou d'inconventionnalité, ou d'inconstitutionnalité) pour demander à écarter l'application de l'acte litigieux sur lequel s'appuie l'acte que l'on attaque.

Donc si, "voie d'exception" est bien égal à exception d'illégalité (entre autre)

3.2 Que dit l'arrêt ?

Sans entrer dans le fond de l'affaire, il faut juste retenir que

- Quand on attaque un acte directement, par voie d'action donc, dans le cadre d'un REP, on peut utiliser tous les moyens : "la compétence de son auteur, les conditions de forme et de procédure dans lesquelles il a été édicté, l'existence d'un détournement de pouvoir et la légalité des règles générales et impersonnelles qu'il énonce" (je cite l'arrêt)

- Mais quand on attaque un acte par voie d'exception, on ne peut attaquer cet acte que sur la base de "la légalité des règles qu'il fixe, comme la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir". Seulement !

On ne peut pas contester "les conditions d'édition de cet acte, les vices de forme et de procédure" par voie d'exception.

C'est l'apport de cet arrêt. Avant, il n'y avait pas de différence entre les moyens utilisables en cas de recours direct (REP) ou en cas de recours par voie d'exception.

4) Conclusion pour Pilby :

Une remarque personnelle : vous allez très loin pour un cours d'introduction de première année. Essayez surtout de structurer votre pensée avant de vous poser trop de questions. Vous approfondirez tout ça en L3 avec un cours de contentieux administratif normalement.

J'espère que vous avez compris. Je reste à votre disposition en tout cas.

Amicalement,

X

Par **Pilby**, le **26/02/2021** à **16:34**

Bonjour à vous,

Désolée d'avoir mis du temps alors que vos réponses ont été réactives!

Merci beaucoup c'est beaucoup plus clair. ?

Pour répondre à X-RAY :

En ce qui concerne mon cours, je suis en distanciel et l'échange avec le professeur qui délivre ce cours est assez difficile. Je suis donc vite coincée quand j'ai des questions et je me tourne vers onternet (sites, glossaires, forums).

Et il est vrai que j'ai cette "manie" de trop "creuser" mes questionnements pour comprendre mieux le cours, et cela m'amène souvent à le complexifier et à perdre sa structure et les points importants.

Encore merci à vous!