

PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE

ORDRE NATIONAL DE LA LEGION D'HONNEUR

Décrets portant promotion et nomination.

Ministre délégué auprès du Premier ministre,
ministre des droits de la femme.

Par décret du Président de la République en date du 6 mars 1982 pris sur le rapport du Premier ministre et du ministre délégué auprès du Premier ministre, ministre des droits de la femme, et visé pour son exécution par le grand chancelier de la Légion d'honneur, vu la déclaration du conseil de l'ordre en date du 1^{er} mars 1982, portant que la présente promotion est faite en conformité des lois, décrets et règlements en vigueur, le conseil des ministres entendu, est promue, pour prendre rang à compter de la date de sa réception dans son grade :

Au grade de commandeur.

Mme Kraemer-Bach (Bella, Marcelle), avocat. Officier du 11 mars 1957.

Par décret du Président de la République en date du 6 mars 1982 pris sur le rapport du Premier ministre et du ministre délégué auprès du Premier ministre, ministre des droits de la femme, et visé pour son exécution par le grand chancelier de la Légion d'honneur, vu la déclaration du conseil de l'ordre en date du 1^{er} mars 1982, portant que les présentes nominations sont faites en conformité des lois, décrets et règlements en vigueur, sont nommées, pour prendre rang à compter de la date de leur réception dans leur grade :

Au grade de chevalier.

Mme Bouley (Simone, Louise), épouse Clause, présidente d'association ; 36 ans d'activités professionnelles.

Mme Comoli (Madeleine, Marie), épouse Ligeour, première d'atelier haute couture ; 54 ans d'activités professionnelles.

Mme Cecile (Bertille, Jeannine), épouse Berté, sage-femme ; 31 ans d'activités professionnelles.

Mme Dejoies (Eliane, Huguette), épouse Boulanger, secrétaire ; 43 ans d'activités professionnelles.

Mme Ernie (Andrée, Jacqueline, Cécile), caissière de banque ; 42 ans d'activités professionnelles.

Mme Garbarino (Thérèse, Désirée), épouse Bourrelly, commerçante ; 34 ans d'activités professionnelles.

Mme Garrouste (Jeanne), épouse Pancrazi, médecin de la santé publique ; 34 ans d'activités professionnelles.

Mme Granger (Jeanne, Cécile, Françoise), présidente d'association ; 33 ans de vie associative et de dévouement.

Mme Ladent (Jeanne, Marie-Louise), infirmière ; 36 ans d'activités professionnelles.

Mme Leleux (Jeanne, Rose), épouse Peters, ouvrière ; 43 ans d'activités professionnelles.

Mme Lucas (Jacqueline, Marcelle), épouse Mettra, présidente d'association ; 25 ans d'activités professionnelles.

Mme Magoutiere (Renée), épouse Gache, employée S.N.C.F. ; 37 ans d'activités professionnelles.

Mme Mazza (Marie-Jeanne, Anne), retraitée ; 37 ans d'activités professionnelles.

Mme Mistral (Marie, Honorine), épouse Laurent, secrétaire comptable ; 50 ans d'activités professionnelles.

Mme Pavillon (Léone, Eugénie, Marcelle), ouvrière textile ; 27 ans d'activités professionnelles.

Mme Payre (Marguerite), épouse Briquet, commerçante ; 42 ans d'activités professionnelles.

Mme Perie (Germaine), ouvrière textile ; 51 ans d'activités professionnelles.

Mme Perrin Riss (Yvette), secrétaire ; 27 ans d'activités professionnelles.

Mme Pissard (Cécile, Louise), épouse Dubost, médecin ; 47 ans d'activités professionnelles.

Mme Prud'hon (Adèle, Henriette), comptable ; 36 ans d'activités professionnelles.

Mme Ratgris (Denise, Francia, Josette), épouse Belot, présidente d'association ; 37 ans d'activités professionnelles.

Mme Sicard (Françoise, Marie, Henriette), épouse Bouteiller, infirmière ; 43 ans d'activités professionnelles.

Mme Shuler (Edith), en religion sœur Agnès, directrice de centre d'hébergement ; 25 ans de vie religieuse et de dévouement.

Mme Teutsch (Marie, Madeleine), épouse Hoffet, pasteur ; 44 ans de vie pastorale.

DÉCRETS, ARRÊTÉS ET CIRCULAIRES

MINISTÈRE DE L'INTERIEUR ET DE LA DÉCENTRALISATION

Circulaire du 5 mars 1982 relative au contrôle de légalité des actes administratifs des autorités communales, départementales et régionales.

Paris, le 5 mars 1982.

Le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, à Madame et Messieurs les préfets.

La loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, qui constitue le premier volet de la politique de décentralisation engagée par le Gouvernement, vient d'être promulguée et publiée au *Journal officiel* du 3 mars 1982 (p. 730 et suivantes).

Outre le transfert de l'exécutif départemental et régional, la transformation de la région en collectivité territoriale et l'élargissement des possibilités d'intervention des collectivités locales en matière économique, cette loi prévoit la suppression des tutelles et de tout contrôle *a priori* sur les actes des autorités communales, départementales et régionales.

En conséquence, les articles 3, 4, 17, 21 et 22 de la loi, en ce qui concerne les communes, 46, 47 et 58 pour les départements, et 69 et 70 pour les régions, créent de nouvelles règles de contrôle :

Ce contrôle s'exerce exclusivement *a posteriori*, les actes des autorités communales, départementales et régionales sont exécutoires de plein droit et leur exécution ne dépend plus dans aucun cas d'une décision d'approbation préfectorale ou ministérielle ;

Ce contrôle ne porte plus que sur la légalité et tout contrôle en opportunité est désormais exclu ;

Ce contrôle fait intervenir le représentant de l'Etat (1), le juge administratif et, pour les actes budgétaires, une nouvelle juridiction : la chambre régionale des comptes ; mais il appartient au seul juge administratif de prononcer éventuellement l'annulation des actes en cause.

Est ainsi institué un contrôle de légalité qui s'exerce à l'égard de tous les actes administratifs des collectivités locales et de leurs établissements publics.

En outre, un contrôle particulier est prévu sur les actes budgétaires dans des cas strictement définis par la loi, à savoir : absence de vote du budget dans le délai légal, absence d'équilibre réel du budget, absence d'inscription d'une dépense obligatoire, existence d'un déficit dans le compte administratif. Ce contrôle budgétaire

(1) Les décrets qui doivent fixer la nouvelle dénomination du représentant de l'Etat n'étant pas encore intervenus, il y a lieu de continuer à utiliser les termes de « préfet de région », de « préfet de département » et de « sous-préfet d'arrondissement ».

comporte l'intervention de la chambre régionale des comptes, chargée de conseiller le représentant de l'Etat et d'organiser une procédure de conciliation préalable. L'existence de ce contrôle particulier sur les actes budgétaires ne fait pas obstacle à l'exercice du contrôle général de légalité sur ces actes, notamment en ce qui concerne la régularité de la procédure d'adoption des délibérations budgétaires.

La présente circulaire commente les nouvelles règles de contrôle de légalité applicables à tous les actes des autorités locales. Une circulaire particulière commentera les dispositions propres au contrôle budgétaire.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 25 février 1982 (publiée au *Journal officiel* du 3 mars 1982), a expressément déclaré conformes à la Constitution ces nouvelles règles de contrôle. Il a seulement imposé que les modalités de ce contrôle ne fassent pas obstacle « à ce que le représentant de l'Etat soit en mesure de connaître la teneur des actes au moment où ils sont rendus exécutoires et puisse, s'il y a lieu, saisir sans délai la juridiction administrative ».

Le Conseil constitutionnel a en conséquence déclaré non conformes certaines dispositions de la loi dans la mesure où celles-ci permettraient l'exécution immédiate des actes ou empêchaient la saisine sans délai du juge administratif. La loi promulguée ne comporte plus les dispositions correspondantes.

La présente circulaire commente donc les nouvelles règles de contrôle de légalité à la lumière de la décision du Conseil constitutionnel, conformément au texte publié au *Journal officiel* qui pour les articles en cause renvoie expressément à cette décision. Le Gouvernement proposera au Parlement les mesures qui pourraient s'avérer nécessaires pour compléter les dispositions de la loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Sont successivement explicités ci-après les conditions dans lesquelles les actes administratifs des collectivités locales sont désormais exécutoires, le rôle du représentant de l'Etat en matière de contrôle de légalité et les modalités de saisine du juge administratif.

Bien entendu, les indications données ci-dessous le sont sous réserve de l'appréciation souveraine du juge administratif qui, au fil de ses décisions, sera amené à préciser les conditions dans lesquelles la loi doit être appliquée.

*
**

I. — LES CONDITIONS DANS LESQUELLES LES ACTES DES AUTORITÉS LOCALES SONT EXÉCUTOIRES

Compte tenu de la décision du Conseil constitutionnel, les actes des autorités communales, départementales et régionales sont désormais exécutoires dès lors, d'une part, qu'ils ont été publiés ou notifiés et, d'autre part, qu'ils ont été transmis au représentant de l'Etat ou à son délégué dans l'arrondissement.

Toutes les procédures d'approbation par une autorité administrative sont, en conséquence, expressément supprimées (art. 21, 22, 58 et 70).

11. La notion d'actes administratifs des autorités locales.

Sont visés par la loi, et notamment par ses articles 2, 3, 45, 46 et 69, les délibérations, arrêtés et actes des autorités communales, départementales et régionales ainsi que les conventions qu'elles passent.

Sont donc concernés, tant par les règles de publicité, que par les règles de transmission et les nouvelles règles de contrôle :

- toutes les délibérations des assemblées locales ;
- tous les arrêtés pris par l'exécutif de ces assemblées ;
- toutes les conventions (marchés, contrats de concession, contrats de prestations de service...);
- et tous les actes de ces autorités.

Sont ainsi visées, s'agissant du contrôle de leur légalité, toutes les décisions, quelle qu'en soit la forme, susceptibles de faire grief au moins à une personne, c'est-à-dire susceptibles de léser ses intérêts. Ne sont donc exclues que les mesures ou décisions qui par leur nature ne peuvent avoir aucun effet sur la situation matérielle ou juridique de quiconque, notamment parce qu'elles ne constituent pas en fait de véritables décisions : pareille situation ne devrait être que très exceptionnelle.

La notion d'actes administratifs mentionnée dans la loi vise, par conséquent, les quatre catégories qui viennent d'être indiquées.

12. La publication et la notification des actes administratifs des autorités locales.

Comme tous les actes administratifs, les différents actes pris par les autorités communales, départementales et régionales doivent, pour être exécutoires et opposables aux intéressés, avoir été, selon le cas, publiés ou notifiés :

Les actes réglementaires, c'est-à-dire les actes qui comportent des dispositions de portée générale, doivent être publiés ;

Les actes individuels ou collectifs, c'est-à-dire les actes qui intéressent une personne ou un ensemble de personnes nommément désignées, doivent être notifiés aux intéressés.

Bien entendu, s'agissant des actes individuels, les autorités locales ont toujours la possibilité de procéder à une publication, qui ne les dispense pas de la notification aux intéressés. Une telle publication est souvent très souhaitable dans la mesure où les actes en cause bien souvent concernent non seulement les personnes qu'ils visent expressément, mais peuvent intéresser des tiers.

La publication peut, selon la jurisprudence, se faire soit par affichage, soit par publication dans un recueil ou un journal ; encore faut-il que ceux-ci aient une audience suffisante pour que la décision en cause puisse être considérée comme connue des intéressés.

Ces règles générales ainsi rappelées doivent être, le cas échéant, complétées ou combinées avec les règles particulières de publicité applicables à certains actes, compte tenu de leur auteur ou de leur objet.

La législation ou la réglementation applicable à telle ou telle catégorie de décisions peut prévoir des modalités particulières de publicité, par exemple, publication obligatoire pour une décision qui normalement n'aurait à être que notifiée.

L'auteur de l'acte. — Le fait que la décision soit prise par telle ou telle autorité a, s'agissant des collectivités locales, des conséquences directes sur les règles de publicité à appliquer. Ainsi en est-il, en particulier, pour les actes suivants :

Les arrêtés des maires doivent, en vertu de l'article L. 122-29 du code des communes « avoir été portés à la connaissance des intéressés, par voie de publication ou d'affiches, toutes les fois qu'ils contiennent des dispositions générales et, dans les autres cas, par voie de notification individuelle ». Il s'agit là en fait du rappel du principe général ;

Les délibérations des conseils municipaux doivent, en vertu des articles L. 121-17 et R. 121-9 du code des communes, être publiées sous forme d'un affichage du compte rendu de la séance à la porte de la mairie ; en outre les délibérations doivent être inscrites sur un registre conformément aux dispositions de l'article L. 121-18 du code des communes ;

De même, en vertu de l'article 31 de la loi du 18 août 1871, les conseils généraux doivent établir un compte rendu de leurs séances qui sera tenu à la disposition de tous les journaux du département, dans les quarante-huit heures qui suivront la séance ;

Enfin, s'agissant des établissements publics régionaux, l'article 25 du décret n° 73-854 du 5 septembre 1973 prévoit que les décisions du conseil régional sont publiées à un recueil des actes administratifs.

13. La transmission au représentant de l'Etat des actes des autorités locales.

La transmission au représentant de l'Etat des actes des autorités locales est une obligation expressément prévue par les articles 3, 46 et 69 de la loi.

Cette transmission est nécessaire pour permettre au représentant de l'Etat d'apprécier si les actes des autorités locales sont conformes à la légalité.

Elle est, en outre, ainsi qu'il résulte de la décision du Conseil constitutionnel une des conditions à remplir pour que ces actes puissent être exécutés. L'absence de transmission prive ainsi l'acte en cause de tout effet juridique.

Les articles 3, 46 et 69 précisent respectivement pour la commune, le département et la région le destinataire de cette transmission et le délai dans lequel celle-ci doit intervenir.

131. Le destinataire de la transmission.

Les actes administratifs des autorités communales doivent, aux termes de l'article 3 (1^{er} alinéa), être transmis au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement :

Pour les communes situées dans l'arrondissement chef-lieu, les actes administratifs des communes doivent être transmis au préfet du département ;

Pour les communes situées dans un arrondissement autre que l'arrondissement chef-lieu, les actes des communes doivent être transmis au sous-préfet chargé de l'arrondissement.

Les actes administratifs des autorités départementales doivent, aux termes de l'article 46 (1^{er} alinéa), être transmis au représentant de l'Etat dans le département, c'est-à-dire au préfet du département.

Les actes administratifs des autorités régionales doivent, aux termes de l'article 89, être transmis au représentant de la région, c'est-à-dire au préfet de région.

132. Le délai de transmission.

Il doit, dans tous les cas, être procédé à cette transmission dans la quinzaine, qu'il s'agisse des communes, des départements ou des régions.

Ce délai commence à courir le lendemain du jour au cours duquel a été pris l'acte en cause, c'est-à-dire le lendemain du jour où l'assemblée en a délibéré ou du jour où a été signé l'arrêté, la convention ou la décision.

Ainsi, pour un arrêté signé le 1^{er} du mois, le délai commence à courir le 2 et expire le 16 au soir du même mois. Le représentant de l'Etat ou son délégué dans l'arrondissement doivent donc avoir reçu l'arrêté avant le 16 au soir.

133. La constatation de la transmission.

En vertu de la décision du Conseil constitutionnel, le représentant de l'Etat doit être en mesure de connaître les actes au moment où ils sont rendus exécutoires.

Ceci implique que ces actes aient non seulement été envoyés au représentant de l'Etat mais que celui-ci les aient effectivement reçus. La transmission, au sens de la loi, implique donc non seulement l'envoi au représentant de l'Etat mais également la réception par celui-ci.

La transmission conditionne l'exécution des actes des autorités locales mais elle constitue également le point de départ du délai dont dispose le représentant de l'Etat pour présenter un recours au tribunal administratif.

Il s'ensuit une double conséquence.

D'une part, toutes dispositions utiles doivent être prises dans les préfectures et sous-préfectures pour constater à quelle date chaque acte administratif des autorités communales, départementales ou régionales a été reçu par le préfet ou le sous-préfet.

D'autre part, se pose le problème d'informer les autorités locales de la date à laquelle chaque acte a été reçu à la préfecture ou à la sous-préfecture : dans un souci de bonne administration et afin d'éviter toute contestation sur la date de réception, je vous demande, pour chacun des actes des autorités locales, d'informer l'autorité locale concernée de la date à laquelle l'acte en cause vous est parvenu.

14. La date à laquelle les actes des autorités locales deviennent exécutoires.

Bien que publiés ou notifiés, les actes des autorités communales, départementales ou régionales ne peuvent, en vertu de la décision du Conseil constitutionnel, devenir exécutoires qu'à la réception des actes en cause par le représentant de l'Etat ou son délégué dans l'arrondissement.

Ainsi, ces actes ne peuvent être exécutés tant que l'autorité administrative ne les a pas reçus mais peuvent l'être dès cette réception, à supposer bien sûr qu'ils aient été publiés ou notifiés. Les dispositions qui ne rendaient possible cette exécution qu'à l'expiration de certains délais après la réception de l'acte par l'autorité administrative sont abrogées (tel est le cas en particulier des articles L. 121-30 et L. 121-31 du code des communes).

Deux conditions doivent, par conséquent, être remplies pour que les actes des autorités locales puissent être exécutés : publication ou notification d'une part, transmission au représentant de l'Etat d'autre part. Afin que les administrés soient clairement informés de la date à compter de laquelle chaque acte leur est opposable, il apparaît souhaitable de recommander aux autorités locales de ne publier ou de notifier leurs actes que simultanément ou après la réception desdits actes à la préfecture ou à la sous-préfecture et de faire mention sur chaque acte de la date à laquelle celui-ci a été reçu par le préfet ou le sous-préfet.

II. — LE RÔLE DU REPRÉSENTANT DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE CONTRÔLE DE LÉGALITÉ DES ACTES DES AUTORITÉS LOCALES

Le contrôle des actes des autorités communales, départementales et régionales comporte désormais deux phases principales :

— l'appréciation portée sur la légalité des actes administratifs qui leur sont transmis par le préfet ou le sous-préfet, s'agissant des actes d'une commune située dans un arrondissement autre que l'arrondissement chef-lieu ;

— et, le cas échéant, la saisine par le représentant de l'Etat de la juridiction administrative.

Ceci conduit à préciser, d'une part, la nature de l'appréciation qu'il appartient à l'autorité administrative de porter et, d'autre part, l'obligation qu'elle a dans certains cas d'informer l'autorité locale de son intention de ne pas former un recours.

21. La nature de l'appréciation à porter.

La vérification qui incombe au représentant de l'Etat ne doit concerner que la seule légalité de l'acte :

L'appréciation ne doit en aucune manière porter sur l'opportunité de l'acte ;

Elle doit, en revanche, concerner tous les éléments de la légalité.

Ainsi que l'indique le Conseil constitutionnel, ce contrôle de légalité « vise l'intégralité des objectifs fixés à l'article 72, alinéa 3, de la Constitution » et doit « permettre d'assurer le respect des lois et, plus généralement, la sauvegarde des intérêts nationaux auxquels, de surcroît, se rattache l'application des engagements internationaux contractés à cette fin ».

Il s'ensuit en particulier que ce contrôle doit s'exercer au regard de toutes les règles de droit opposables aux autorités locales, y compris les traités ou accords internationaux.

Par ailleurs, doivent être vérifiées tant la légalité interne que la légalité externe de l'acte, au sens où ces notions sont entendues par la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Légalité externe :

Il s'agit de vérifier si l'acte n'est pas entaché d'incompétence ou d'un vice de forme :

L'acte a-t-il été pris par l'autorité compétente : par exemple la décision en cause relevait-elle de la compétence du président ou de l'assemblée délibérante ?

L'acte a-t-il été pris dans les formes et aux termes d'une procédure régulière ; ainsi devait-il être motivé ou tel organisme ne devait-il pas au préalable être consulté ?

Bien entendu seule la méconnaissance d'une formalité considérée comme substantielle par la jurisprudence administrative est de nature à entacher l'acte d'illégalité : ainsi serait illégale une décision prise sans qu'il ait été procédé aux consultations prévues par la réglementation applicable ; ne le serait pas en revanche une décision (par exemple un arrêté) dont les visas comporteraient une erreur ou dont la date comporterait une simple erreur matérielle.

Légalité interne :

Il s'agit de vérifier s'il n'y a pas eu violation de la loi ou détournement de pouvoir :

La règle de droit sur laquelle la décision est fondée était-elle bien applicable ? N'y a-t-il pas d'erreur dans l'interprétation du texte appliqué ? Les motifs sur lesquels s'est fondée l'autorité ne sont-ils pas inexacts ou erronés ? (A noter que dans certains domaines où l'autorité qui prend la décision a un pouvoir très largement discrétionnaire d'appréciation, le juge administratif se borne à vérifier s'il y a eu erreur manifeste d'appréciation.)

L'acte en cause n'a-t-il pas été pris dans un but autre que celui pour lequel la compétence a été donnée à cette autorité locale ? N'a-t-on pas utilisé une procédure autre que celle qui aurait dû être utilisée, et ce pour éviter la procédure normalement applicable mais qui se serait révélée plus longue, plus difficile à appliquer, plus aléatoire ?

Telles sont les différentes catégories d'illégalités qui, d'une façon générale, sont selon la jurisprudence susceptibles d'être rencontrées.

L'appréciation à porter pour déterminer comme le prévoit la loi si l'acte administratif en cause est ou non contraire à la légalité est ainsi une appréciation à caractère purement juridique et qui est exclusive de tout jugement sur l'opportunité de la mesure ou des choix faits par l'autorité qui a pris la décision.

La seule question qui se pose est de savoir si la décision est ou non juridiquement correcte, au regard de la « légalité » telle que précédemment définie.

S'il apparaît que tel n'est pas le cas, c'est à la juridiction administrative et à elle seule, saisie par le représentant de l'Etat, qu'il appartient de se prononcer sur la légalité et, le cas échéant, d'annuler l'acte en question. Toutes les procédures qui donnaient à l'autorité administrative un pouvoir d'annulation sont expressément supprimées en vertu des articles 21, 22, 58 et 70 de la loi.

22. L'information des autorités locales

de l'intention du représentant de l'Etat de ne pas former un recours.

Si le représentant de l'Etat ou son délégué dans l'arrondissement estime que l'acte administratif n'est pas contraire à la légalité, cette constatation marque la fin de tout contrôle sur cet acte de la part de l'autorité administrative.

Toutefois, dans certains cas, une formalité supplémentaire devra être accomplie.

La loi a, en effet, prévu en ses articles 3 (3^e alinéa), 46 (3^e alinéa) et 69 qu'à la demande du maire, du président du conseil général ou du conseil régional, le représentant de l'Etat informe ces autorités de son intention de ne pas déférer au tribunal administratif une délibération, un arrêté, un acte ou une convention des autorités municipales, départementales ou régionales.

Il résulte de ces dispositions que :

Cette information des autorités locales doit faire l'objet d'une demande expresse de leur part pour chacun des actes en cause ;

Cette information, quand elle est demandée, doit être obligatoirement donnée. La loi ne fixe toutefois aucun délai. Il convient en effet que le représentant de l'Etat, avant d'informer l'autorité locale de son intention de ne pas déposer de recours, ait eu le temps nécessaire pour apprécier si l'acte est juridiquement correct, compte tenu des éléments d'appréciation qui lui ont été transmis.

III. — LA SAISINE DU JUGE ADMINISTRATIF

S'il apparaît qu'un acte administratif des autorités communales, départementales ou régionales est contraire à la légalité, c'est au juge administratif qu'il appartient de se prononcer sur cette éventuelle illégalité et, le cas échéant, d'annuler en tout ou partie l'acte entaché d'illégalité.

Il convient de préciser les conditions dans lesquelles doit s'opérer la saisine du tribunal administratif : la loi a en effet prévu un certain nombre de règles propres à ces recours, d'une part en distinguant deux procédures selon que l'acte administratif en cause est ou non de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, d'autre part en permettant à une personne lésée de demander au représentant de l'Etat de saisir le juge administratif.

Il est à noter que les observations ainsi faites ne concernent que les seuls recours du représentant de l'Etat mais ne valent pas pour les recours qui pourraient être faits par toute personne intéressée : ces recours sont bien entendu toujours possibles ainsi que les articles 4, 47 et 69 le confirment expressément ; ces recours demeurent soumis aux règles de droit commun.

31. *La procédure normale (pour les actes qui ne sont pas de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle).*

311. Le délai de recours.

La loi prévoit que le recours doit être formé dans les deux mois suivant la transmission.

Le point de départ du délai est la date de réception par le représentant de l'Etat, ou éventuellement par son délégué dans l'arrondissement, de l'acte administratif transmis par le maire, le président du conseil général ou le président du conseil régional.

La computation du délai de deux mois se fait selon les règles de droit commun en matière de contentieux administratif. Il résulte ainsi de la jurisprudence applicable en la matière que, pour un acte reçu par exemple le 16 février, le recours est encore recevable s'il parvient au tribunal administratif au plus tard le 17 avril suivant ou, si le 17 avril est un jour férié, le premier jour ouvrable suivant (déposé après cette date le recours serait irrecevable). Ce délai étant impératif, il convient naturellement de ne pas attendre le dernier moment.

312. Les règles à respecter pour la présentation du recours.

Trois points doivent être soulignés en ce qui concerne la présentation du recours :

Un recours distinct doit être présenté contre chaque acte administratif attaqué, même si les différents actes attaqués émanent de la même autorité ;

Le recours doit comporter, outre la mention précise de l'acte attaqué :

— un exposé des faits (contenu de l'acte attaqué, circonstances dans lesquelles il a été pris...);

— l'exposé des « moyens », c'est-à-dire des différentes raisons juridiques avancées pour demander l'annulation de l'acte attaqué. Tous les moyens doivent figurer dans le recours initial de façon à éviter l'irrecevabilité que pourraient encourir des moyens fondés sur une cause juridique distincte qui ne seraient invoqués que dans un mémoire complémentaire produit après l'expiration du délai de recours.

Doivent être jointes au recours les pièces suivantes :

— dans tous les cas l'acte administratif attaqué et la justification de la date de son arrivée à la préfecture ou à la sous-préfecture ;

— le cas échéant tout document utile à l'instruction du recours (textes ou jurisprudence invoqués par exemple...).

313. Le sursis à exécution.

La loi prévoit dans le cadre de cette procédure normale de saisine du juge administratif que « le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de sursis à exécution. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués dans la requête paraît en l'état de l'instruction sérieux et de nature à justifier l'annulation de la délibération, de l'arrêté, de l'acte ou de la convention attaqués » (art. 3, 46 et 69).

Ainsi, s'il apparaît que l'exécution immédiate d'un acte que le représentant de l'Etat estime contraire à la légalité risque d'entraîner des conséquences particulières, le représentant de l'Etat peut demander au tribunal administratif d'ordonner la suspension de l'exécution de l'acte jusqu'à ce que le tribunal statue sur l'illégalité invoquée.

Cette procédure de sursis n'est que facultative.

La demande de sursis doit être présentée soit en même temps que la demande d'annulation, soit après, mais aux termes de la loi elle serait irrecevable si elle était présentée en dehors de toute demande d'annulation.

La procédure de sursis à exécution ainsi prévue se différencie sur plusieurs points de la procédure de sursis à exécution de droit commun prévue notamment par l'article R. 96 du code des tribunaux administratifs ou par l'article 54 du décret n° 63-766 du 30 juillet 1963 relatif au Conseil d'Etat.

Une seule condition est posée à l'octroi du sursis. Alors que, selon les règles de droit commun, le sursis ne peut être accordé qu'à la double condition que l'exécution de la décision attaquée risque d'entraîner des conséquences difficilement réparables et que les moyens énoncés dans la requête paraissent en l'état de l'instruction sérieux et de nature à justifier l'annulation de la décision attaquée, seule cette dernière condition est requise lorsque le recours est présenté par le représentant de l'Etat.

Autrement dit, dès lors que l'illégalité apparaîtra établie, c'est-à-dire dès lors qu'au moins un des moyens avancés par le représentant de l'Etat apparaîtra de nature, en l'état de l'instruction du dossier, à entraîner l'annulation, le sursis à exécution sera accordé par le juge sans que celui-ci ait à s'interroger sur la gravité du préjudice.

Dans le cadre de cette procédure, l'octroi du sursis à exécution par le juge administratif est de plein droit, dès que la condition d'illégalité est remplie alors que dans le droit commun le juge n'est jamais tenu d'accorder le sursis à exécution même si les deux conditions précitées sont remplies.

314. L'appel devant le Conseil d'Etat.

Si le tribunal administratif n'a pas fait droit à la demande d'annulation ou à la demande d'octroi du sursis à exécution, appel peut être fait devant le Conseil d'Etat.

Le délai d'appel :

Appel d'un jugement rejetant la demande d'annulation : l'appel doit être fait dans le délai de deux mois à compter de la notification du jugement (art. R. 192 du code des tribunaux administratifs).

Appel d'un jugement refusant d'accorder le sursis à exécution : appel doit être fait dans la quinzaine de la notification du jugement (art. R. 101 du code des tribunaux administratifs).

L'autorité compétente pour faire appel :

Aux termes de l'article 43 de l'ordonnance du 31 juillet 1945 sur le Conseil d'Etat, seul (s) le ou les ministres intéressés peuvent représenter l'Etat devant le Conseil d'Etat.

En conséquence, le ministre compétent en fonction de l'objet de l'acte attaqué doit être saisi du dossier complet accompagné d'un projet de mémoire au vice-président du Conseil d'Etat exposant les arguments susceptibles de justifier l'annulation du jugement. La transmission du dossier doit naturellement se faire dans des délais tels que le dossier puisse être étudié par l'administration centrale et que le recours puisse être déposé au Conseil d'Etat avant l'expiration du délai de recours.

Il convient toutefois de rappeler que, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat (en ce sens, C. E., 4 octobre 1957, préfet des Bouches-du-Rhône/IZZO, p. 509), le ministre qualifié peut toujours s'approprier au cours de l'instance d'appel les conclusions de l'autorité qui a formé l'appel : cet appel peut ainsi être régularisé. Notamment en matière de demande de sursis à exécution, les délais d'appel étant très courts, cette procédure permet ainsi au représentant de l'Etat de saisir directement en appel le Conseil d'Etat, ce recours étant ultérieurement régularisé par le ministre compétent ; en ce cas il est recommandé de recourir à cette procédure de façon à éviter toute forclusion.

32. *La procédure particulière pour les actes qui sont de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle.*

Les articles 3, 46 et 69 prévoient une procédure particulière pour les actes administratifs de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle.

321. Le champ d'application de cette procédure.

Ainsi qu'il résulte des travaux parlementaires (et notamment des débats à l'Assemblée nationale, lors de la deuxième séance du 22 janvier 1982), cette procédure particulière mais exceptionnelle a pour but d'éviter qu'un acte dommageable ne puisse être suivi d'un commencement d'exécution dans le cas d'atteinte à une liberté.

Le législateur a employé une formule très large puisque sont visées les libertés publiques ou individuelles. Il s'ensuit que cette procédure concerne tous les actes illégaux susceptibles de compromettre l'exercice d'une liberté et peut notamment s'appliquer aux mesures prises dans l'exercice du pouvoir de police ou de nature à porter atteinte au droit de propriété (cf. *Journal officiel*, Assemblée nationale, deuxième séance du 22 janvier 1982, p. 396).

322. Les particularités de cette procédure.

La caractéristique essentielle de cette procédure est d'être une procédure accélérée permettant au représentant de l'Etat d'obtenir une décision dans un délai extrêmement court sur une demande de sursis à exécution.

En pareil cas la demande de sursis à exécution doit, comme dans le cadre de la procédure normale, être présentée à l'appui d'une demande d'annulation et le sursis est accordé dès lors qu'un des moyens d'illégalité apparaît sérieux au sens indiqué précédemment, mais la décision sur le sursis doit être prise par le juge administratif dans un délai extrêmement bref :

— En première instance : la décision sur la demande de sursis doit être prise non par le tribunal administratif mais par le seul président du tribunal administratif, dans un délai de quarante-huit heures ;

— En cas d'appel : l'appel doit être présenté au Conseil d'Etat dans la quinzaine suivant la notification de la décision du président du tribunal administratif. En ce cas la décision au niveau du Conseil d'Etat doit également intervenir dans un délai de quarante-huit heures et est prise par le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat ou un conseiller d'Etat délégué à cet effet.

Sous réserve de ces dispositions particulières, les observations présentées précédemment pour la procédure normale valent également pour cette procédure particulière. Compte tenu du caractère exceptionnel de celle-ci, le recours doit alors comporter tous éléments de nature à justifier la mise en œuvre de cette procédure.

33. La saisine du juge administratif par le représentant de l'Etat sur demande d'une personne lésée.

Ainsi qu'il a été indiqué précédemment, outre le recours éventuel du représentant de l'Etat, toute personne lésée a bien entendu la possibilité de demander elle-même au juge administratif l'annulation d'un acte administratif d'une autorité locale. Par ailleurs, le recours du représentant de l'Etat dépend de l'appréciation qu'il porte sur la légalité desdits actes : le juge administratif n'est saisi que si le représentant de l'Etat dans le cadre de la mission de contrôle qui lui incombe après la transmission de chaque acte estime cet acte contraire à la légalité.

La loi a cependant prévu en ses articles 4, 47 et 69 qu'une personne physique ou morale lésée par un acte administratif d'une commune, d'un département ou d'une région peut demander au représentant de l'Etat de saisir le juge administratif.

En vertu de ces dispositions, deux situations bien différentes sont alors à distinguer :

Premier cas : l'acte en cause a été transmis au représentant de l'Etat dans la quinzaine.

Dans cette hypothèse il appartient au représentant de l'Etat comme dans le cadre de son pouvoir normal de contrôle d'apprécier s'il estime l'acte contraire à la légalité et, dans l'affirmative, de saisir le juge administratif à condition bien entendu que le délai du recours dont il dispose ne soit pas expiré.

En ce cas, la demande d'une personne lésée conduit, le cas échéant, le représentant de l'Etat à se prononcer à nouveau sur la légalité d'un acte après le premier examen auquel il avait procédé dès la transmission de celui-ci.

Deuxième cas : l'acte en cause n'a pas été transmis au représentant de l'Etat dans la quinzaine.

Dans cette hypothèse, aux termes des articles 4, 47 et 69 précités, alerté par la personne physique ou morale lésée par un acte qui ne lui a pas été transmis, le représentant de l'Etat est tenu de saisir le juge administratif sans avoir à apprécier la légalité de cet acte.

Le législateur a ainsi institué une sorte de présomption d'illégalité à l'égard de tout acte d'une commune, d'un département ou d'une région qui n'a pas été transmis au représentant de l'Etat dans le délai prévu, c'est-à-dire dans la quinzaine.

En pratique cette procédure devrait s'appliquer à des actes dont l'exécution aura commencé avant qu'ils soient juridiquement exécutés en l'absence de transmission.

L'obligation de saisir le juge administratif ne naît qu'à l'expiration du délai dans lequel l'acte doit être transmis au représentant de l'Etat et que si la personne qui a alerté le représentant de l'Etat est effectivement lésée par l'acte en cause. Bien entendu, ceci ne

fait pas obstacle à ce que le représentant de l'Etat puisse saisir la juridiction administrative, avant même l'expiration du délai de quinzaine, d'un recours dirigé contre un acte, en particulier s'il a eu connaissance d'un commencement d'exécution de cet acte.

Ces conditions étant réunies, le représentant de l'Etat apprécie, compte tenu des conséquences éventuelles de l'acte, selon quelle procédure (normale ou accélérée) le juge administratif doit être saisi.

Lorsque le représentant de l'Etat saisit ainsi le juge, aucun problème de délai ne doit normalement se poser puisque le délai de recours ne commence à courir qu'à compter de la transmission et que par hypothèse la transmission n'a pas eu lieu, tout au moins dans la quinzaine.

Il résulte, enfin, des termes des articles 4, 47 et 69 que dès lors qu'il a été saisi en application de ces dispositions, et que les conditions qui viennent d'être indiquées sont remplies, le représentant de l'Etat est tenu de saisir le tribunal administratif. Dans l'hypothèse où l'acte en cause vous serait néanmoins transmis après l'expiration du délai de quinzaine, il vous appartient de signaler ce fait au tribunal administratif.

Telles sont les nouvelles règles du contrôle de légalité qu'il vous appartient désormais d'appliquer aux actes des autorités communales, départementales et régionales, et que je vous demande de porter à la connaissance des élus de votre département.

Ces dispositions sont applicables aux communes, à compter de l'entrée en vigueur de la loi, c'est-à-dire à Paris un jour franc après la publication de la loi et, pour le reste du territoire, un jour franc après l'arrivée du *Journal officiel* au chef-lieu de l'arrondissement. Elles sont applicables aux départements à compter du 24 mars prochain et aux régions à compter du 15 avril prochain, en vertu de l'article 108 de la loi.

Il résulte toutefois de la jurisprudence du Conseil d'Etat (en ce sens C.E. 29 mars 1963, Chavillon, p. 219) que ces dispositions ne sont applicables qu'aux actes intervenus après la date d'entrée en vigueur de la loi pour chacune de ces collectivités, les règles antérieures de contrôle subsistant en ce qui concerne les actes intervenus avant cette date.

GASTON DEFFERRE.

MINISTÈRE DES TRANSPORTS

Décret n° 82-226 du 4 mars 1982 modifiant le décret n° 71-917 du 8 novembre 1971 relatif au statut particulier du corps des ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile.

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre d'Etat, ministre des transports, du ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des réformes administratives, et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget,

Vu l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires, notamment son article 2 ;

Vu la loi n° 71-458 du 17 juin 1971 relative à certains personnels de l'aviation civile ;

Vu l'article 31 de la loi n° 77-574 du 7 juin 1977 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier ;

Vu le décret n° 71-917 du 8 novembre 1971 relatif au statut particulier du corps des ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile, modifié par les décrets n° 77-230 du 10 mars 1977 et n° 81-187 du 27 février 1981 ;

Vu le décret n° 73-910 du 20 septembre 1973 fixant les dispositions statutaires communes applicables à divers corps de fonctionnaires de la catégorie B, modifié par le décret n° 76-971 du 21 octobre 1976 ;

Vu le décret n° 76-695 du 21 juillet 1976 relatif à la protection sociale des agents non titulaires de l'Etat ;

Vu les avis du comité technique paritaire de la navigation aérienne en date des 27 avril 1977 et 30 mai 1980 ;

Le Conseil d'Etat (section des finances) entendu,

Décrète :

Art. 1^{er}. — L'article 5 du décret du 8 novembre 1971 susvisé est complété par les dispositions suivantes :

« La durée du service militaire obligatoire ou du service national actif effectivement accompli vient, le cas échéant, en déduction de la durée des services exigés au 2° du présent article. »