



SciencesPo.

Chaire
M.A.D.P.

"Problèmes de procédure administrative non contentieuse".

vendredi 13 mars 2009, de 9h00 à 13h00

Table ronde organisée par

La Chaire "Mutations de l'Action Publique et du Droit Public", Sciences Po

LES RECOURS ADMINISTRATIFS PREALABLES OBLIGATOIRES EN DROIT PUBLIC FRANCAIS, ALTERNATIVE AU JUGE OU VOIE SANS ISSUE ?

*par Jean-François Brisson,
Professeur à l'Université Montesquieu Bordeaux IV,
Directeur du Centre d'étude et de recherche sur le droit administratif et la réforme de l'Etat (CERDARE)*

La question des recours administratifs préalables obligatoires (RAPO) constitue depuis plus de vingt ans une sorte de serpent de mer de la réforme du contentieux administratif, revenant sous les feux de l'actualité à intervalle régulier sans que les mystères qui entourent ce type de procédure n'aient été complètement levés.

Le Conseil d'Etat a rendu dans le courant de l'année 2008 à la demande du Premier Ministre, un rapport destiné à envisager les possibilités de développement des RAPO. Ce Rapport fait suite à des travaux plus anciens du même Conseil d'Etat qui datant de 1993 s'intitulaient « *Régler autrement les conflits* » et annonçaient déjà la « *revitalisation des recours administratifs préalables* »¹. La lecture du rapport du 29 mai 2008 et notamment les réserves qu'y manifeste à nouveau l'Assemblée générale du Conseil d'Etat, viennent confirmer les difficultés qu'éprouve depuis toujours le droit public français à concevoir la nature et la fonction juridiques exactes des recours exercés par les particuliers devant les autorités administratives².

Loin de proposer la généralisation de l'obligation d'exercer un recours administratif préalablement à la saisine du juge, le Conseil d'Etat y explique d'abord combien la théorie du recours administratif reste à faire³ : insistant sur la nécessité de clarifier les règles applicables à ce type de procédure, le rapport de 2008 invite les administrations concernées à harmoniser leur pratique en suivant un certain nombre de directives générales que le Conseil d'Etat décline au demeurant en

¹ Régler autrement les conflits, La documentation française 1993.

² Sur l'ensemble de la question, voir notre thèse, Les recours administratifs en droit public français, contribution à l'étude du contentieux administratif non juridictionnel, préface de B. Pacteau, LGDJ 1996.

³ Voir D. Truchet, Recours administratifs, Encyclopédie Dalloz, contentieux administratif, II, 2000.

fonction des différentes matières où sont institués des RAPO. Au total, conscient des efforts considérables de réorganisation administrative qu'exigerait la généralisation de l'obligation du recours préalable, le Conseil d'Etat aboutit à des propositions plutôt modestes, recommandant seulement d'introduire des RAPO dans quatre nouveaux domaines (permis de conduire, fonction publique, droit des étrangers, décisions de l'administration pénitentiaire), matières où pour l'essentiel existent déjà des actes soumis à des procédures comparables.

Le développement du recours administratif préalable obligatoire est pourtant inscrit dans la loi depuis 1987. L'article 13 de la loi du 31 décembre 1987 portant « réforme du contentieux administratif », prévoyait déjà en effet que « des décrets en Conseil d'Etat déterminent dans quelles conditions les litiges contractuels ... ainsi que les actions mettant en jeu la responsabilité extracontractuelle sont soumis avant toute instance arbitrale ou contentieuse à une procédure préalable soit de recours administratif soit de conciliation ».

Or c'est peu dire que l'injonction du législateur n'a trouvé que peu d'éléments de concrétisation.

D'abord, en ce que c'est dans le contentieux de la légalité, donc hors du champ envisagé par la loi de 1987, que l'on retrouve surtout des RAPO¹. Ensuite, dans la mesure où le Parlement, renonçant à sa première orientation, a prévu, cette fois dans la loi du 30 juin 2000 relative aux référés en matière administrative, que les recours contentieux formés par les agents publics contre les actes relatifs à leur situation personnelle seront à l'exception de ceux concernant le recrutement et l'exercice du pouvoir disciplinaire précédés d'un recours administratif préalable. Mais là encore, les décrets annoncés par le législateur se sont fait attendre². Trois projets de décrets n'ont ainsi pas aboutis. Les procédures organisées sur le fondement de la loi du 30 juin 2000 concernent exclusivement les recours formés par les militaires (décret n°2001-407 du 7 mai 2001). Dès lors, les dispositions de l'article 23 de la loi du 30 juin 2000 restent en l'état inopposable aux agents des fonctions publiques civiles (Conseil d'Etat 11 juin 2004 Commune d'Apt, req. n°263957.) Et le Rapport du Conseil d'Etat rendu en 2008 d'inviter à nouveau à la généralisation du RAPO dans le contentieux de la fonction publique (Rapport préc. p. 119.)

Est-ce à dire qu'en dépit des orientations dégagées par le Parlement, l'obligation du recours préalable n'a pas depuis vingt ans progressé dans les faits ?

A la vérité, il est difficile d'en faire un diagnostic certain. Comme l'écrit Eugénie Prévédourou dans son étude comparée des recours administratifs obligatoires en droit allemand et français « *L'état du droit positif français est dispersé, foisonnant, complexe et incompréhensible* »³. Les RAPO sont en effet extrêmement nombreux et répondent aux aménagements les plus variés dans les domaines les plus divers de l'action administrative (accès aux documents administratifs, agriculture, organisation professionnelle, accès aux professions réglementées, contentieux fiscal, contentieux électoral, enseignement, environnement, contentieux des étrangers, discipline des détenus, fonction publique militaire, santé publique, aides sociales, contentieux du sport, contentieux des relations du travail, ...). Le rapport du Conseil d'Etat souligne de son côté que les RAPO sont apparus plus nombreux qu'une première analyse ne le laissait supposer et s'appuyant sur un questionnaire adressé aux administrations concernées les évalue à près de 150.

En tout état de cause, la méthode qui préside au développement de ces recours n'a pas varié. Les RAPO sont institués au coup par coup, acte par acte... Soit qu'un texte prévoit une procédure administrative particulière qualifiée expressément de recours obligatoire. Soit que le juge administratif

¹ L'hypothèse de l'institution d'un RAPO dans le contentieux indemnitaire est aujourd'hui expressément repoussée par le Conseil d'Etat (Rapport préc., 2008, p. 97).

² Voir J. Courtial, Conseiller d'Etat, « Rapport sur la mise en œuvre des dispositions de l'article 23 de la loi n°200-597 du 30 juin 2000 », rapport au ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat, 2005.

³ E. Prévédourou, Les recours administratifs obligatoires, Etude comparée des droits allemand et français, LGDJ 1996.

identifie comme telle une procédure administrative particulière déjà existante. Et le Conseil d'Etat d'ajouter une troisième catégorie : les recours qui n'ont pas été qualifiés d'obligatoires mais dont les éléments constitutifs permettent de penser que le juge les interpréterait comme tels...

Il en résulte des procédures assez hétérogènes, répondant à des besoins conjoncturels et sectoriels, exprimés le plus souvent à des moments différents de notre histoire. Le tout donnant à l'obligation du recours préalable un champ d'application, pour le moins, disparate sans que l'on puisse y dégager une véritable ligne directrice sinon que le RAPO est généralement porté devant l'autorité hiérarchique ou devant une commission spéciale, pouvant parfois intervenir à titre seulement consultatif, sans que les règles applicables soient identiques d'un recours à l'autre.

Avant même les préconisations du Conseil d'Etat, la période la plus récente a ainsi été marquée par l'apparition de nouvelles procédures dans le contentieux des décisions rendues contre les militaires, dans le contentieux disciplinaire des établissements pénitentiaires (D-250-5 Code de procédure pénale) ou encore dans le contentieux des visas (avec le décret du 10 novembre 2000 instituant une commission de recours contre les décisions de refus de visa codifié à l'article D.211-5 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)

Entre ces différents contentieux, il n'existe a priori aucun point commun : rien n'est plus différent que la situation juridique d'un militaire réglé par un statut précis avec ses droits et ses devoirs que celle d'un étranger dont l'entrée sur le territoire national reste pour l'essentiel soumise à l'appréciation discrétionnaire de l'administration qui n'a même pas en principe à motiver sa décision

On notera quand même qu'il s'agit dans tous la plupart des cas¹ de contentieux de masse comme le sont les questions statutaires dans la fonction publique, les recours liés au permis à points, matières pour lesquelles le rapport du Conseil d'Etat préconise aussi l'institution d'un RAPO. Cet élément statistique est ici déterminant. En effet, les pouvoirs publics veulent voir dans le recours administratif préalable obligatoire une voie de désencombrement du rôle des juridictions administratives : l'administration préalablement saisie jouant un rôle de filtre du contentieux, réglant d'elle-même les recours inutiles, c'est-à-dire qui ne nécessitent pas, compte tenu de la teneur du litige, d'aller devant le juge².

L'efficacité supposée de ce type de mécanisme reste cependant à démontrer. Elle a en l'état tout d'une pétition de principe. Le modèle de référence, celui qui est toujours cité par les auteurs à l'appui d'une généralisation des RAPO, est celui du contentieux fiscal où la réclamation préalable au directeur des impôts « fait des miracles », retenant plus de 95 % des litiges devant l'Administration fiscale. Modèle toujours cité sans que l'on n'ait pris vraiment toujours la peine de s'interroger sur les raisons de ce succès et sur la généralisation de cette forme de recours dans le contentieux général en particulier de la légalité. Comment ne pas voir en effet que c'est la nature particulière du litige fiscal qui nous livre ici une large partie de l'explication. En particulier, la possibilité offerte à l'administration fiscale de transiger et donc de donner une satisfaction partielle au requérant. Or cette configuration contentieuse ne se retrouve pas dans le contentieux de la légalité où l'autorité appelée à statuer sur le recours est enfermée dans l'alternative de ce qui est légal et de ce qui illégal.

Or les inconvénients du RAPO sont nombreux. Ils sont trop connus pour que l'on n'y revienne longuement. Pour aller à l'essentiel, on dira que dès lors que le recours ne donne pas lieu à un examen effectif par l'administration, le RAPO devient non seulement une démarche inutile, cause mécanique de retard dans l'accès au juge, mais également une procédure dangereuse, pouvant se transformer en un véritable piège contentieux, l'enchaînement des recours qui obéit à des règles complexes venant multiplier les risques d'irrecevabilité du recours juridictionnel ultérieur

¹ A l'exception du contentieux pénitentiaire où les recours au juge sont peu nombreux. Il s'agit alors ici d'aménager spécialement des recours

² Argument en partie repris par les membres des juridictions administratives territoriales, voir D. Chabanol, Barrages contre le contentieux, DF 1986 n°31, p. 933 ; M. Courtin, les recours précontentieux : une voie de désengorgement des tribunaux administratifs, Gaz. Pal, 1987, I, doct. p. 467)

L'instance administrative de recours ne peut dès lors se penser indépendamment du recours au juge. Car il ne faut pas perdre de vue que le lieu naturel de règlement des litiges reste la juridiction administrative qui doit pouvoir être saisie utilement une fois la voie administrative épuisée. C'est en ce sens qu'il faut comprendre l'idée d'alternative. Non comme une voie parallèle ou concurrente au recours juridictionnel mais bien comme deux modes de règlement des litiges complémentaires, amenant le juge et l'administration à exercer -certes à des moments différents- une fonction de nature intrinsèquement identique consistant à régler un litige au moyen d'une solution de droit.

Or le recours administratif obligatoire n'est pas pensé et n'a jamais été conçu dans notre système juridique comme une véritable alternative au recours juridictionnel. On trouve l'expression de cette conception dominante au sens où elle paraît gouverner la jurisprudence administrative dans l'article publié par Jean-Claude Bonichot, conseiller d'Etat, aux Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle qui considère « *qu'il ne faut surtout pas concevoir [le recours préalable] comme le pré-jugement d'une affaire ou comme un précontentieux mais comme un processus administratif normal de réexamen d'une décision ou d'une position de l'administration* » et d'ajouter il faut faire « *la part de l'administration et du juge* »¹

La question n'est pas de discuter la réalité juridique de cette analyse. C'est incontestablement la position officielle celle du juge et celle qui paraît inspirée nombre de textes instituant un recours préalable y compris quand l'objectif affiché est celui de la prévention du contentieux. Cette analyse sert encore au fondement des réflexions conduites par le Conseil d'Etat dont le rapport sur les « RAPO » en 2008 souligne à titre liminaire que « *ces recours, destinés à permettre un réexamen effectif de ses décisions par l'administration sur la base non seulement de considérations de droit mais aussi de considérations d'opportunité ne sauraient être réduits à de simples procédures précontentieuses* »²

Par contre, il est permis de s'interroger sur la dimension opérationnelle d'une telle posture. Notre avis est de voir dans la permanence de cette position l'une des causes essentielles de l'échec répété des recours administratifs préalables obligatoires. Ce qui fait que, jusqu'à présent, en témoignent les hésitations et tergiversations actuelles, la généralisation de l'obligation du recours administratif préalable peut sembler être une fausse piste. Comment ne pas voir en effet que cette conception est marquée par une sorte de contradiction logique originelle ? Pourquoi, en effet lier l'exercice du recours administratif et du recours juridictionnel ? Pourquoi faire du recours administratif un préalable obligatoire ? Si c'est pour considérer que les questions qu'ont à régler et les solutions qu'ont à apporter l'administration et le juge sont foncièrement d'ordre différent.

Notre propos consistera ainsi à tenter de montrer qu'en l'état actuel du droit le RAPO n'est pas une alternative crédible au recours juridictionnel mais qu'il pourrait le devenir. L'affirmation n'a en soi rien d'inédit. Léon Duguit en eût l'intuition au début du siècle dernier écrivant ainsi qu'à travers le recours hiérarchique et le recours pour excès de pouvoir c'est le même recours qui se développe³. Insister sur la fonction contentieuse des RAPO revient à dire, notamment à partir d'éléments de comparaison tirés du droit allemand que le recours administratif obligatoire est une technique de règlement des litiges proche par beaucoup de ses aspects du recours juridictionnel. Technique dont l'efficacité au service de la prévention du contentieux suppose non seulement que l'administration soit armée d'un point de vue procédural pour répondre aux réclamations dont elle est saisie ; mais suppose aussi une conception renouvelée des fonctions et de l'organisation de l'administration active. Cela non

¹ J-C. Bonichot, Le recours administratif préalable obligatoire : dinosaure juridique ou panacée administrative ?, Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle, Dalloz 2007, p 81 et s

² Conseil d'Etat, Les recours administratifs préalables obligatoires, La documentation française, 2008, p.11

³ L. Duguit, L'Etat, le droit objectif et la loi positive 1901, p. 581.

plus n'est guère original. Un rapport du Sénat notait déjà en 1991 « que l'administration ne dispose pas toujours des moyens de sa politique contentieuse »¹.

I. Le Recours administratif préalable obligatoire n'est pas conçu en droit français comme une véritable alternative au recours juridictionnel.

Le RAPO, pour être un préalable au recours juridictionnel, n'est pas censé remplir en droit français une fonction de nature exclusivement contentieuse. Bien au contraire, indépendante du recours juridictionnel, l'instance administrative de recours offre à l'autorité saisie de larges prérogatives; plus larges en tout état de cause que celles qu'exigerait le simple règlement de l'affaire en droit.

De sorte qu'en l'état actuel du droit, les procédures de recours préalables sont d'abord un moyen pour l'administration de réexaminer ces décisions et seulement accessoirement un mode de prévention du contentieux.

A. Le recours administratif préalable obligatoire, une instance fonctionnellement indépendante du recours juridictionnel

Le principe d'indépendance des recours administratifs et juridictionnels a été posé très tôt dans la jurisprudence administrative (Conseil d'Etat, 1865 d'Andigné de Resteau) à une époque où l'on se posait la question de savoir si le recours hiérarchique devait être soumis à un délai d'exercice. L'indépendance se pose aujourd'hui moins d'un point de vue processuel que du point de vue de la fonction des recours et de l'office des organes successivement saisi.

1) L'articulation processuelle des recours administratif et juridictionnel

Ce qui fait problème n'est pas à proprement parler l'articulation processuelle des recours. Elle est en effet assurée par la garantie donnée aux requérants qu'ils pourront contester devant le juge la décision rendue par l'autorité administrative sur leur recours ; et ce dès lors qu'ils exercent le recours juridictionnel dans le délai contentieux² sachant que les délais d'exercice du recours préalable peuvent quant à eux varier d'une procédure à l'autre.

C'est une garantie élémentaire encore qu'il faille réserver la question de l'articulation du recours préalable avec l'exercice des référés devant le juge administratif, référés qui sont devenus aujourd'hui un élément déterminant du droit au juge. Cette question était traditionnellement mal réglée. En 1988, le Conseil d'Etat jugeait encore que l'obligation du recours préalable empêchait de former une demande de sursis à exécution tant que l'administration n'avait pas statué sur le recours obligatoire. Cette solution faisait directement obstacle à l'exigence d'une protection juridictionnelle effective, la décision initiale ayant toutes les chances d'être exécutée au moment où le juge du sursis était en situation d'être saisi (Conseil d'Etat 25 mai 1988 Association Le foyer israélite, Rec. tab. p. 956). Cette solution est fort heureusement révolue. Le Conseil d'Etat a jugé en 2001 que la suspension peut être valablement prononcée par le juge des référés dès lors que le requérant établit qu'il a formé

¹ Sénat, Rapport Haenel, Sur le fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, l'exécution de leurs décisions ainsi que sur les services chargés du contentieux administratif dans les administrations publiques, 1991-1992

² C'est une règle de nature différente qui assure l'articulation des recours administratifs de droit commun et du recours juridictionnel. Elle tient à l'interruption du délai contentieux par l'exercice d'un recours administratif dans le délai contentieux (Conseil d'Etat 10 juillet 1964 Centre médico-pédagogique de Beaulieu, conclusions Rigaud, D. 1965, p. 84). L'interruption du délai est de droit : c'est une « règle générale de procédure » qui s'applique sauf si les textes ont institué une procédure obligatoire de recours auquel cas l'obligation du recours préalable fait obstacle à la possibilité pour le requérant d'exercer utilement c'est-à-dire avec effet conservatoire un autre type de recours administratif (Conseil d'Etat, section, 13 juin 1958 Esnault). Curieusement, le Rapport du Conseil d'Etat (p. 29) étend le bénéfice de l'interruption du délai aux RAPO. Or cette règle n'a de sens que si le recours préalable est facultatif. Dans le cas contraire, on ne voit pas très bien comment un recours obligatoire ne pourrait pas conserver le recours juridictionnel sauf à nier purement et simplement le droit de recours au juge !

devant l'administration le recours imposé par les textes (Conseil d'Etat, sect. 12 oct. 2001 Société des produits Roche, RFDA 2002, p. 315, conclusions Fombeur).

Les garanties apportées aux justiciables ne sont pas sans limites : il est admis par la jurisprudence administrative que le juge des référés ne peut pas prononcer d'injonction à l'égard de l'autorité initiale dès lors qu'elle se trouve, comme nous le verrons, nécessairement dessaisie de sa compétence au bénéfice de l'autorité supérieure (Conseil d'Etat 8 juillet 2005 Ministre de la Santé c/ ARH de Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rec. tables).

En outre, faut-il encore s'assurer que les justiciables astreints à une obligation de recours préalable devant l'administration en soient dûment informés ou en situation de l'être. De ce point de vue, la jurisprudence reste encore perfectible au regard des principes de sécurité juridique et de prévisibilité de la procédure.

Ainsi, la jurisprudence a admis que l'indication du caractère obligatoire du recours préalable devait figurer parmi les mentions obligatoires adressées au requérant lors de la notification de la décision qu'il entend contester (Conseil d'Etat 15 novembre 2006 Toquet). Le recours préalable est en effet « une demande » au sens de l'article 12 de la loi DCRA du 10 avril 2000. Reste que le juge administratif n'a pas pris l'entière mesure de cette obligation au regard de la nécessaire articulation des recours : en l'absence de mention du recours préalable, la jurisprudence maintient l'irrecevabilité du recours direct au juge (Conseil d'Etat, 1^{er} avril 1992 Abit ; Conseil d'Etat 19 mai 2004 Jouve), se bornant à admettre seulement et classiquement que les délais ne courent pas, obligeant alors le requérant -en raison de la négligence de l'administration !- à reprendre la procédure à zéro.

Au regard du principe de prévisibilité de la procédure, on songe surtout à l'arrêt Louis qui, rendu dans le contentieux des inscriptions au tableau des ordres professionnels, avait tenté de généraliser l'obligation du recours administratif à l'ensemble des personnes intéressés par l'acte. C'est-à-dire non seulement au destinataire de la mesure, expressément visé par le texte instituant le RAPO, mais également aux tiers susceptibles de contester la mesure. La solution était pour le moins expédiente pour ne pas dire expéditive. Elle était principalement destinée à éviter le carambolage des recours administratif et juridictionnel : dès lors que le juge saisi directement par le tiers risquait de connaître de l'affaire en même temps que l'autorité administrative saisie par le destinataire de l'acte (Conseil d'Etat 28 septembre 2005 Louis, Rec. p. 401, AJDA 2006, p. 103, note Mazetier). Elle n'en était pas moins contestable dès lors que les textes qui organisaient le recours ne visaient les tiers à l'acte.

Cette solution n'a toutefois aujourd'hui qu'une portée limitée et limitée au seul contentieux des ordres professionnels. Le Conseil d'Etat a en effet, dans l'arrêt Leroy-Merlin du 10 mars 2006, rendu dans le contentieux des autorisations d'équipement commercial, posé un tout autre principe jugeant qu'« une procédure de recours administratif n'est susceptible de s'appliquer qu'aux personnes qui sont expressément énumérées par les dispositions qui en organisent l'exercice » (Conseil d'Etat, sect 10 mars 2006, Sté Leroy-Merlin, AJDA 2006, p. 796, observations C. Landais et F. Lénica).

Le refus du Conseil d'Etat de soumettre les tiers à l'obligation de former un RAPO en quelque sorte par contagion dès lors que les textes ont organisé un recours préalable à l'égard des destinataires de la mesure contestée a été rendu sur conclusions contraires du commissaire du gouvernement. Dans l'affaire Leroy-Merlin comme pour l'arrêt Louis, les commissaires du gouvernement respectifs¹ avaient en effet plaidé pour que dans ce cas de figure la jurisprudence raisonne par type d'acte et non comme le font les textes par type de requérant selon qu'ils sont les bénéficiaires de l'acte ou des tiers par rapport à l'acte. Pour autant, la solution paraît désormais durablement acquise. L'extension par

¹ Conclusions Y. Struillou sur Conseil d'Etat, sect, 10 mars 2006 Société Leroy Merlin, RFDA 2006, p. 550 et BJCL/5 2006, p. 330 et Conclusions A-F. Roul, BJCL 1/2006, p. 60.

effet de contagion du RAPO est en effet clairement exclue par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat dans son rapport rendu en 2008 ((cf. Rapport Conseil d'Etat, p. 49).

Ce rejet ne s'explique pas seulement par des considérations tirées de la sécurité juridique mais aussi par le souci du Conseil d'Etat de ne pas dénaturer la logique du système c'est-à-dire ne pas ouvrir devant l'administration un débat de nature contentieuse : « *la mise en place d'une procédure de RAPO doit permettre à l'administration dans certaines matières de réexaminer sa décision en intégrant le cas échéant des considérations d'opportunité. Or la prise en compte de telles considérations, si elle est possible entre deux parties devient singulièrement plus complexes si l'on intègre les tiers* ».

Ainsi de l'aveu du Conseil d'Etat, lorsque le débat est essentiellement juridique (du fait de la prise en compte des droits des tiers), le RAPO n'aurait plus véritable sa place, le litige relevant du juge seul.

C'est souligner que le RAPO et le recours juridictionnel poursuivent des fonctions distinctes.

2) L'articulation procédurale des deux recours n'a pas conduit la jurisprudence administrative à faire du RAPO et du recours juridictionnel deux moments d'une même action contentieuse.

Réserve faites des solutions qui, pour le calcul du « délai raisonnable » exigé par l'article 6 §.1 CEDH, fixent le point de départ du « procès » à la date où l'autorité administrative est saisie du recours préalable (CEDH 6 mai 2004, *OGIS Institut Stanislas et autres c/ France et Conseil d'Etat 2006 SARL Potchou et autres* AJDA 2006 p. 589, chron. F. Lénica et C. Landais), la jurisprudence traite séparément l'action devant l'administration et celle devant le juge.

Il est ainsi admis que, sauf exception, l'auteur du RAPO peut faire valoir devant le juge d'autres moyens que ceux qu'il a développés devant l'administration. En d'autres termes, l'exercice du recours n'a pas ainsi un effet de cristallisation du recours contentieux. La seule exigence tient à l'identité des conclusions présentées à l'appui des recours. C'est assurément une exigence minimale qui revient à vérifier que le recours attaquant la décision confirmative rendue par l'administration porte bien le même litige et demande bien la même chose au juge. Pour le reste, l'arrêt Garnier du 21 mars 2007 précise que le requérant peut se prévaloir de « *tout moyen de droit nouveau, alors même qu'il n'aurait pas été invoqué à l'appui du recours administratif contre la décision initiale, dès lors que ces moyens sont relatifs au même litige que celui dont avait été saisie l'autorité administrative* ».

Or on sait qu'en vertu de la jurisprudence « Intercopie », c'est une règle différente qui prévaut devant les juridictions administratives : dès l'expiration du délai contentieux dès lors que la requête introductive d'instance a été portée antérieurement devant le juge et évidemment en cas d'appel sauf moyen d'ordre public (CE sect. 20 février 1953 Intercopie, Rec. p. 88). La comparaison suffit à démontrer que le recours administratif n'est pas perçu exclusivement dans une perspective contentieuse, mais que, dernière étape de la procédure administrative non contentieuse, il est « naturellement » déconnecté du recours juridictionnel.

Certes, on pourra nous objecter que, d'une certaine manière, la non-cristallisation du recours est une garantie offerte aux requérants imprudents qui auraient omis d'étayer au fond leur recours préalable. Mais l'on objectera, d'un autre côté, que la solution accrédite l'idée, y compris pour l'administration et les administrés requérants, que la discussion juridique n'est pas l'essentiel de l'instance administrative de recours et que l'office de l'administrateur est foncièrement différent de l'office du juge¹. C'est l'explication privilégiée par le Conseil d'Etat dans son rapport de 2008 qui souligne « *le souci de ne pas juridictionnaliser le recours administratif préalable* » ; lequel poursuit la Haute Assemblée doit « *laisser place à une appréciation en opportunité à côté de l'examen juridique des recours* » (Rapport, p. 81). Si l'on ajoute à cela, le fait que les recours administratifs n'ont pas en

¹ C'est précisément pour cette raison que la cristallisation des moyens est exigé dans le contentieux du recouvrement par l'article R 281-5 du Livre des procédures fiscales qui interdit au contribuable de présenter devant le juge des pièces autres que celles produites devant l'administration fiscale.

principe à être motivés (Conseil d'Etat 12 juin 1987 Ruat et Gril), on conviendra que le Conseil d'Etat rattache le RAPO davantage à l'exercice du droit de pétition aux autorités publiques qu'au déclenchement de l'action en justice.

L'indépendance des fonctions du recours administratif préalable obligatoire est encore démontrée par la solution qui veut que l'autorité saisie d'un recours préalable se place pour examiner l'affaire à la date où elle statue et non comme le ferait le juge à la date de la décision prise par l'autorité initialement compétente (Conseil d'Etat 6 juillet 1980 Ministre du Travail, de l'emploi et de la formation professionnelle c/ Mattei, AJDA 1991, p. 230, note Belloubet-Frier ; Conseil d'Etat 13 nov. 1991 Girer, Rec. 392)

Cette solution est d'abord franchement paradoxale quand on la compare à celle qui prévaut pour le recours administratif de droit commun. A la manière du juge l'autorité administrative saisie - pourtant de manière purement facultative- doit se placer à la date de la décision initiale (Conseil d'Etat 29 avril 1987 Société Kassbohrer France)

Ensuite, c'est une solution qui contrarie exagérément l'exigence fondamentale de sécurité juridique dès lors que le requérant pourra se voir appliquer une règle qui n'était pas en vigueur au moment où l'administration a pris la décision qu'il conteste. A cet égard, la solution retenue n'apparaît pas comme compatible avec l'idée d'une généralisation de l'obligation du recours préalable dès lors que nombre de contentieux, à l'image de celui de l'urbanisme, sont marqués par l'instabilité des règles de droit applicables.

La cohérence de ces différentes solutions jurisprudentielles est clairement mise en lumière par M. Bonichot lorsqu'il explique qu'en définitive le RAPO est avant toute chose une instance de réexamen de la position de l'administration. Ce qui revient à dire que les questions appelées à être réglées devant l'autorité administrative ne sont pas essentiellement d'ordre juridique mais davantage affaire d'opportunité, d'équité ou de sens commun. Ce qui revient corrélativement à nier l'exercice d'une fonction de nature contentieuse par les autorités administratives y compris quand elles sont saisies obligatoirement avant tout recours au juge. C'est la position à nouveau défendue par le Conseil d'Etat dans son rapport de 2008.

B. Le Recours administratif préalable obligatoire, une instance de réexamen de la position administrative initiale.

Les RAPO continuent d'être appréhendés principalement comme des instruments au service du bon accomplissement des tâches administratives.

Ces procédures constituent ainsi un prétexte au renforcement des pouvoirs de contrôle de l'autorité hiérarchique.

Saisi d'un recours hiérarchique spécial, le supérieur -le plus souvent le ministre dont la décision est généralement éclairée par une commission chargée d'instruire le recours - est réputé arrêter la position définitive de l'administration dans l'affaire. De l'exercice du RAPO découle donc un transfert de décision au profit de l'autorité supérieure.

Cette interprétation d'origine purement jurisprudentielle (Conseil d'Etat, Ass. 29 mars 1968 Manufacture française des pneumatiques Michelin, conclusions Vught, Rec. p. 215) attribue au supérieur hiérarchique le pouvoir d'évoquer de manière complète le litige et de statuer comme l'aurait fait l'autorité initialement compétente, quitte le cas échéant par l'usage du pouvoir de réformation à aggraver la situation du demandeur. Ainsi, les règles qui limitent le pouvoir de retrait des autorités administratives sont inapplicables aux cas des RAPO dès lors que l'effet générateur de droits acquis est reporté à la date où l'autorité statuant sur le recours exprime la position définitive de l'administration.

Cette approche trouve surtout à se concrétiser dans la jurisprudence par l'idée qu'en cas de recours obligatoire la décision de l'autorité supérieure se substitue à la décision initiale (Conseil d'Etat, sect. 30 mars 1973, Sieur Gen, conclusions Guillaume, AJDA 1973, p. 268).

Le principe de substitution des décisions appelle plusieurs observations.

D'abord, il est difficile d'expliquer pourquoi l'exercice d'un recours obligatoire qui n'a de réalité que dans la mesure où l'administré est empêché de saisir immédiatement le juge aurait des conséquences sur la répartition des compétences à l'intérieur de la structure administrative en donnant à l'autorité de recours le pouvoir d'évoquer l'affaire y compris en retenant des éléments de pure opportunité.

Par comparaison, les règles qui régissent le retrait des actes administratifs font que l'autorité saisie d'un recours gracieux ou hiérarchique de droit commun donc facultatif est placée paradoxalement dans une situation plus proche de celle du juge en limitant les possibilités d'annulation aux seules décisions individuelles illégales (voir notre thèse, *Les recours administratifs en droit public français, contribution à l'étude du contentieux administratif non juridictionnel*, LGDJ 1996, p. 308 et ss.)¹. Ensuite par l'effet de la substitution, la position initiale de l'administration se trouve purgée de l'ensemble de ces vices. Il n'en sera pas tenu compte devant le juge, puisque c'est la décision prise sur le recours et elle seule qui pourra être attaquée. Enfin, la substitution des décisions peut être piège pour le requérant qui s'expose à l'irrecevabilité de son recours dès lors qu'il attaquerait devant le juge la seule décision initiale qui n'existe plus au plan contentieux (Conseil d'Etat 8 déc. 2003 Riche, req. n°251197)

La jurisprudence récente s'est cependant efforcée d'éliminer les conséquences parfois excessives susceptibles d'être déduites d'une telle substitution. Dans l'arrêt Houlbreque du 18 septembre 2005, le Conseil d'Etat a ainsi admis qu'en dépit de la disparition de la décision initiale les vices de procédure l'affectant peuvent être invoqués utilement devant le juge à moins que l'instance de recours offre au requérant des garanties de procédure équivalentes à celles qui ont été méconnues à l'occasion de la décision initiale (AJDA 2005, p. 2453, obs. F. Lénica et C. Landais, RFDA 2006, p. 534, T-X. Girardot, LPA 24 avril 2006, note A. Claeys). Le rapport du Conseil d'Etat préconise de son côté de requalifier systématiquement les conclusions dirigées contre la décision initiale comme dirigées contre la décision prise sur le recours préalable. C'est à cette solution qu'en vient en quelque sorte le Conseil d'Etat dans l'affaire Françoise P. (Conseil d'Etat 19 décembre 2008, Madame Françoise P., *Droit administratif*, 2009, comm. n°28 et J. B. Auby, repère n°2) en jugeant que « s'il est saisi de conclusions tendant à l'annulation d'une décision qui ne peut donner lieu à un recours devant le juge de l'excès de pouvoir qu'après l'exercice d'un recours administratif préalable et que si le requérant indique, de sa propre initiative ou le cas échéant à la demande du juge, avoir exercé ce recours et, le cas échéant après que le juge l'y ait invité, produit la preuve de l'exercice de ce recours ainsi que, s'il en a été pris une, la décision à laquelle il a donné lieu, le juge de l'excès de pouvoir doit regarder les conclusions dirigées formellement contre la décision initiale comme tendant à l'annulation de la décision, née de l'exercice du recours, qui s'y est substituée ».

Reste que certaines solutions laissent prévaloir un profond sentiment d'insatisfaction :

Ainsi du cas où le juge des référés a refusé de faire droit à une demande de suspension formée contre une décision initiale entachée d'incompétence. La nature de ce vice voudrait que l'autorité de recours n'ait d'autre possibilité que de prononcer l'annulation de la décision contestée (Conseil d'Etat ord. 30 août 2005 Nzaou). Or, ce n'est pas la conclusion que retient le juge administratif des référés qui a rejeté la demande de suspension de la décision initiale dans la mesure où l'incompétence de l'autorité initiale serait mécaniquement corrigée couverte par l'intervention de l'autorité supérieure....

¹ On notera à cet égard que le délai de retrait de quatre mois fixé par la jurisprudence Tenon est difficilement compatible avec l'exercice d'un recours administratif : il n'est pas ainsi applicable au ministre chargé du travail lors qu'il statue sur les recours hiérarchiques facultatifs dirigés contre les décisions d'inspecteurs du travail relatives aux autorisations de licenciement de salariés protégés (CE 28 septembre 2005, *Société Soinne et associés*, AJDA 2005, p. 1874),

Ainsi encore de l'impossibilité faite au juge des référés de suspendre les décisions de refus dont la contestation est soumise à l'obligation de recours préalable devant l'administration ; et ce dès lors que le dessaisissement de l'autorité initiale interdit au juge de lui adresser une injonction, ce à quoi conduirait inmanquablement la suspension de la décision initialement de refus (Conseil d'Etat ord. 8 juillet 2005 Ministre de la santé c/ Agence régionale de l'hospitalisation de Provence Alpes Côte d'Azur). Mais, il est vrai que dans cette hypothèse, le juge des référés paraît pouvoir directement enjoindre à l'instance de recours de réexaminer la réclamation à la lumière des motifs qui auraient justifié la suspension de la décision initiale (Conseil d'Etat 9 nov. 2005 Mme Likoga)

En tout état de cause, si la jurisprudence la plus contemporaine semble s'être attachée à sécuriser autant que possible la succession des recours administratif et juridictionnels, les solutions restent cependant incomplètes.

En effet, c'est l'instance administrative de recours qu'il conviendrait d'organiser de manière à ce que l'autorité compétente se livre à un examen effectif des recours. Or pour nombre d'observateurs, et ainsi que l'écrit à nouveau M. Jean-Claude Bonichot « *ce serait affaire ici plus d'état d'esprit ou de pédagogie administrative que de règles juridiques* » maintenant ainsi hors droit ou hors procédure le recours administratif.

C'est d'ailleurs l'optique jusqu'à présent retenue par les pouvoirs publics qui ont pris l'habitude d'inciter par voie de circulaire les administrations à instruire sérieusement les recours : ainsi de la Circulaire du Premier ministre du 9 février 1995 relative au traitement des réclamations adressées à l'administration, J.O., 15 février 1995, p. 2522 qui faisait suite au Rapport du Conseil d'Etat de 1993 « Régler autrement les litiges » et à nouveau aujourd'hui du rapport du Conseil d'Etat consacré aux RAPO.

Une autre approche paraît cependant possible. La prise en compte de la nature intrinsèquement contentieuse des RAO conduit au contraire à plaider pour l'organisation devant l'administration à l'image des solutions qui prévalent par exemple en droit allemand d'un recours administratif formel offrant les garanties d'un examen effectif

II. L'organisation de l'administration « statuant au contentieux »

« L'Administration statuant au contentieux. » La formule est volontairement provocatrice. Elle témoigne de ce que les autorités administratives saisies d'un recours exercent une véritable fonction de nature contentieuse qui consiste à régler les litiges portés devant elles par une solution fondée en droit¹. L'utilisation de cette formule est généralement récusée en doctrine : les auteurs préférant au mieux le terme précontentieux comme si le règlement du contentieux était le monopole des juridictions administratives. Cette présentation courante repose sur une assimilation abusive des fonctions contentieuses et juridictionnelles. Elle s'explique par l'histoire du contentieux administrative et la constitution progressive du Conseil d'Etat en juridiction indépendante de l'administration active. Elle est aujourd'hui datée : la consécration de la fonction juridictionnelle du Conseil d'Etat et des juridictions administratives ne doit masquer la nature contentieuse des compétences des autorités administratives appelées à statuer sur les réclamations des particuliers

Or, tant que l'identité matérielle des fonctions du juge et de l'administrateur saisi d'un recours ne sera pas plus clairement appréhendée, la revalorisation des recours administratifs n'est pas sérieusement envisageable. On en restera à l'ambiguïté de la situation actuelle des RAPO, prétexte à une re-concentration des compétences administratives au profit de l'autorité supérieure, et au développement au coup par coup du recours préalable, en fonction de l'évolution conjoncturelle des

¹ Voir en ce sens, J. Chevallier, Fonction contentieuse et fonction juridictionnelle, Mélanges Stassinopoulos, p. 274. Voir aussi R. Guillien, Essai sur une réforme du contentieux administratif, D. 1955, p. 97.

flux contentieux et du caractère prêté à certains types de litiges supposés soulever des questions n'exigeant pas un traitement de type juridictionnel.

Cette autre conception n'est pas impossible à concevoir

Ainsi dans le contentieux fiscal, le Conseil d'Etat a déjà admis que le recours obligatoire organisé devant le directeur départemental des impôts est "*une instance ressortissant à la juridiction contentieuse*" (C.E., Ass., 31 oct. 1975 Société Coq-France, Rec. p. 534; Droit Fiscal 1975, p. 51, Conclusions Latournerie; AJDA 1976, p. 314, note Castagnède). Ce qui revient à dire que le procès fiscal comprend en définitive deux phases : l'une devant le directeur départemental des impôts qui statue sur le recours préalable, l'autre devant le juge.

Au demeurant, dans le contentieux général, la fonction contentieuse de l'instance administrative de recours est en quelque sorte déjà pressentie. Les textes qui instituent des RAPO n'arrivent pas à se défaire de l'idée que le recours préalable exige une organisation procédurale particulière. Le paradoxe est que cette organisation de ce qui est censée n'être que l'ultime étape du processus de décision administrative revêt le plus souvent un caractère quasi-juridictionnel : instruction du recours par une formation collégiale où peuvent le cas échéant siéger des représentants du requérant, présence voire présidence d'un magistrat¹, examen contradictoire de l'affaire, faculté d'être entendu, obligation de statuer par une décision expresse voire motivation obligatoire des décisions de rejet.

Toutefois si ces éléments d'organisation procédurale se retrouvent généralement, il ne s'y retrouve pas ensemble systématiquement : l'instance de recours est organisée au gré des textes qui l'instituent sans véritable souci de cohérence.

Tout autre est l'approche du droit allemand. Lequel consacre pleinement la notion de recours administratif formel dégagée, au début de ce siècle, par Otto MAYER à partir de la distinction des réclamations contentieuses et des simples pétitions adressées à l'administration². Ce recours administratif, dénommé opposition ou contredit (*Widerspruch*), est en général obligatoire avant l'introduction d'un recours devant les juridictions administratives, sociales et fiscales. Il entraîne l'observation devant l'administration de règles de procédure standardisées proches de celles suivies lors des instances juridictionnelles (E. Prévédourou, Les recours administratifs obligatoires, étude comparée des droits allemand et français, LGDJ, 1996).

En Allemagne, le recours administratif préalable obligatoire a ainsi généralement un effet suspensif, que peut cependant lever, en se fondant sur un motif d'intérêt général, l'autorité qui statue sur le recours, le requérant a la possibilité d'être entendu, la décision rendue est obligatoirement motivée. C'est sans doute à la lumière de l'expérience allemande que l'on doit aujourd'hui envisager la généralisation du recours administratif préalable en France. Sachant d'abord que leur suppression en Allemagne est expérimentée dans de nombreux länder en raison de la lourdeur de la procédure et de résultats parfois décevants notamment dans le contentieux des étrangers. Sachant aussi qu'en raison de la recrudescence du recours juridictionnel, l'expérimentation a été suspendue dans certains länder³.

Assurément le développement des RAPO ne constituent pas une panacée universelle. Leur généralisation n'est sans doute pas souhaitable ni même possible : ainsi du contentieux des autorisations de construire, faute qu'un renvoi devant une autorité supérieure soit envisageable ; ou encore du contentieux des étrangers où l'intervention du juge ne paraît pas avoir d'alternative. Il n'en reste pas moins qu'il ya place en France pour une autre conception des recours administratifs, fondée sur une meilleure prise en compte de la fonction contentieuse des administrations publiques, qui

¹ J-P. Evrard, L'expérience des commissions administratives présidées par des membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, JCP adm et col., 2005, n°1287).

² MAYER (O), Le droit administratif allemand, éd. française, 1901, t. 1, pp. 188-206.

³ Voir B. Delanay, Les recours administratifs préalables obligatoires en Allemagne, Conseil d'Etat, Rapport préc. p. 208

pourrait les amener à s'organiser pour traiter d'une manière générale les réclamations dont elles sont saisies sans que les textes n'aient d'ailleurs besoin d'en faire nécessairement un préalable obligatoire¹.

Mais, c'est assurément là un vaste chantier.

Vaste chantier qui renvoie d'abord à la question de la réforme de l'Etat, de ses fonctions et de ses services. Le professeur Michel Fromont explique ainsi le succès du RAPO en Allemagne par le haut degré de spécialisation juridique des autorités hiérarchiques chargées de statuer sur les recours des particuliers². Pour ce qui concerne la France, la revalorisation des recours administratifs passe par la promotion de services ou de commissions spécialisés au sein des administrations publiques. A l'heure actuelle, même quand ils font l'objet d'une organisation particulière³, les services juridiques ou contentieux des Ministères ne sont pas nécessairement chargés de l'examen des recours préalables. Les administrations prennent le plus souvent le parti de ne voir dans ces différends qu'un simple sous-produit de l'action administrative et en tirent la conséquence que le règlement des litiges doit être assuré par le service technique qui a pris la décision attaquée. Les réclamations des administrés sont ainsi traitées à un niveau de responsabilité insuffisant ou selon une routine interne qui empêche tout règlement du litige. Dans ce cadre, même le recours hiérarchique remplit mal sa fonction : agissant en tant qu'administrateur actif, le supérieur hésite à déjuger ses subordonnés, d'autant que la décision attaquée n'est souvent que la stricte application d'instructions ministérielles. Au début des années 1990, le Sénat proposait déjà, sans qu'une suite n'y ait vraiment été donnée⁴, que les services contentieux des administrations soient dirigés par un administrateur de haut niveau disposant d'une délégation de signature, placé suffisamment à l'abri des pressions pour se prononcer d'un strict point juridique sur le bon droit de l'administré qui résiste⁵.

Il est pourtant déjà des procédures qui donnent satisfaction. La commission des recours des militaires constitue ainsi un bon exemple de ce que peut-être l'organisation du traitement des RAPO au niveau ministériel⁶. Présidée par un officier général, la commission bénéficie du concours de 27 agents permanents dont son président et le rapporteur général ainsi que de membres des tribunaux administratifs en détachement qui instruisent les recours. Au terme de la procédure, au cours de laquelle le requérant peut être entendu, la commission rend un avis au ministre lequel prend dans un délai de quatre mois une décision motivée ; à défaut, le silence gardé par le ministre vaut décision implicite de rejet⁷.

En dépit du succès rencontré par la Commission de recours de militaires⁸, le rapport du Conseil d'Etat sur les RAPO refuse la transposition de ce système à l'ensemble du contentieux de la

¹ La tendance qui consiste à assimiler recours administratif spécial et recours préalable obligatoire est récente. A l'origine, la jurisprudence administrative avait consacré au contraire le principe que les recours administratifs même organisés par des textes spéciaux conservaient un caractère facultatifs : Conseil d'Etat 15 février 1935 Bladanet, Rec. p. 202 et Conseil d'Etat 28 janv. 1938 Maire, Rec. p.98.

² Michel Fromont, Les modes alternatifs de règlement des litiges : l'exemple allemand, AJDA 1997, p. 59

³ Schématiquement, on rencontre deux modèles d'organisation : soit une compétence exclusive est conférée au service contentieux dont l'action est prolongée par l'institution d'un correspondant dans chacun des services techniques où il est chargé de donner des éléments de réponse pour le contentieux concernant sa direction : soit le service contentieux n'a qu'une compétence résiduelle qui s'explique souvent par un effet de masse que seuls les services compétents ont les moyens d'affronter ou par un effet de technicité que seuls les services techniques ont le moyen de traiter

⁴ Hormis quand même, et à l'instigation du Conseil d'Etat, la circulaire du Premier Ministre du 9 février 1995 relative au traitement des réclamations adressées à l'administration (JO 15 février 1995, p.2522.

⁵ Voir Sénat, Rapport n°400, Sur le fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, 2^o session ordinaire, 1991-1992.

⁶ Avant même l'institution d'un recours hiérarchique obligatoire, le Ministère de la Défense avait mis en place un système de traitement contentieux des recours adressés au ministre : l'étude de M. DURUP de BALEINE sur l'organisation des services du contentieux au sein du ministère de la défense, Administration et Justice, Travaux et recherches, Panthéon-Assas, Paris II, LGDJ 1990, pp. 7-135

⁷ Des aménagements analogues peuvent également se concevoir pour des recours de nature facultatif. Pour un exemple intéressant, le système contentieux mis en place par le du Ministère du travail en matière de licenciement des travailleurs protégés GREMAUD (B); Les recours hiérarchiques contre les décisions des inspecteurs du travail, Droit Social 1987, p 482

⁸ J-L. Pissaloux, Une expérience réussie : le recours administratif préalable des militaires, AJDA 2005, p. 1042.

fonction publique, optant plutôt pour la création d'un recours gracieux obligatoires articulé sur l'intervention d'un « tiers de référence ».

Les raisons avancées par le Conseil d'Etat sont multiples. L'une est toutefois très significative de la position traditionnelle des administrations (Rapport, préc. p. 124). Elle tient à ce « *que le recours hiérarchique obligatoire risquerait de mener à la création de structures consacrées à l'instruction des recours* ». Ce à quoi les administrations publiques se refusent. D'abord, parce que la diminution actuelle des moyens et des budgets obligent à les concentrer sur les missions de nature opérationnelle. Ensuite, parce qu'elles n'y sont pas « culturellement » préparées. La promotion de la fonction contentieuse des administrations publiques suppose dans le même temps de changer le « logiciel » du contentieux administratif, c'est-à-dire notre façon de penser le contentieux administratif et sa séparation d'avec l'administration, logiciel conçu au dix-neuvième siècle pour les besoins de la spécialisation au sein de l'administration de la juridiction administrative¹.

L'exemple de l'administration fiscale laisse penser que les obstacles sont essentiellement politiques. Ainsi faudrait-il que les textes amènent les administrations publiques à devenir « juge et partie ». A défaut les recours administratifs conserveront pour longtemps « *le caractère rudimentaire et défectueux* »² qui les caractérise encore aujourd'hui.

¹ Ainsi n'y-a-t-il pas à s'étonner outre mesure qu'un rapport rédigé par le Conseil d'Etat conclut à l'impossibilité de formaliser le traitement des recours devant l'administration.

² Selon la formule utilisée par J-M. Auby à propos du recours hiérarchique dans sa note sous l'arrêt C.E.,30 juin 1950 Quéralt, Sirey 1951, III, p. 95

